

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE CONTADURIA Y ADMINISTRACION

**El Proceso de Planificación y el Presupuesto
en la Administración Pública**

SEMINARIO DE INVESTIGACION ADMINISTRATIVA

QUE PARA OBTENER
EL TITULO DE:
LICENCIADO EN ADMINISTRACION
P R E S E N T A
MANUEL DE JESUS CANO CASTELLANOS

DIRECTOR DE SEMINARIO:

C. P. JORGE LUIS GALINDO GALINDO

MEXICO, D. F.

8965

1978



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A la Facultad de Contaduría y Administración.

A mis Maestros.

A mis Amigos.

A mis compañeros.

**Al C.P. JORGE LUIS GALINDO GALINDO.
Con respeto y sincero agradecimiento por la -
dirección de esta tesis.**

EL PROCESO DE PLANIFICACION Y EL PRESUPUESTO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA.

I.- LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO.

- I:1.- Administración Pública y Privada.
- I:2.- Objetivos de la Administración Pública.
- I:3.- Estructura.
- I:4.- Deficiencias.
- I:5.- La Administración Pública como factor de Desarrollo.

II.- ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

- II:1.- La Reforma Administrativa.
- II:2.- La Centralización Administrativa.
- II:3.- La Desconcentración Administrativa.
- II:4.- La Descentralización Administrativa.

III.- LOS PLANES DE DESARROLLO.

- III:1.- Contenido.
- III:2.- Objetivo.
- III:3.- Tipos de Planes de Desarrollo en el Sector-Oficial.

IV.- LOS PROCESOS DE PLANIFICACION Y PROGRAMACION.

- IV:1.- Concepto de Planificación y Programación.
- IV:2.- Principios de Planificación y Programación.
- IV:3.- Proceso de Planificación en la Administración Pública.

IV:4.- Antecedentes de la Planeación en México.

V.- EL PRESUPUESTO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA.

V:1.- Concepto.

V:2.- Clasificación del Presupuesto Fiscal en México.

V:3.- Categorías Presupuestarias.

V:4.- Elementos del Control Presupuestal.

V:5.- Principios del Presupuesto.

VI.- PRESUPUESTO POR PROGRAMA.

VI:1.- Concepto.

VI:2.- Diferencias del Presupuesto por Programa, - con el presupuesto tradicional flexible.

VI:3.- Implicaciones del sistema.

VI:4.- Estructura del Presupuesto por Programa.

VI:5.- Etapas de la implantación del Presupuesto - por Programa.

VI:6.- Limitaciones.

VII.- PRESUPUESTO BASE CERO.

VII:1.- Objetivo.

VII:2.- Elaboración de Presupuestos Base Cero.

VII:3.- Implantación del Presupuesto Base Cero.

VII:4.- Motivación Humana.

VIII.- PAPEL QUE REALIZA EL LICENCIADO EN ADMINISTRACION EN EL PROCESO Y EN EL PRESUPUESTO.

CONCLUSION.

BIBLIOGRAFIA.

INTRODUCCION

Las diversas necesidades que han surgido en el mundo, debido al incremento exagerado de la población, se van haciendo cada día más complejas, por lo que es necesario optimizar la eficiencia de una Entidad, sea esta del sector público o del privado.

Hoy en día, las instituciones se deben adaptar a un medio en el que la asignación de recursos constituye un problema a resolver, en el cual las empresas se enfrentan a grandes reducciones de productividad, a aumentos desmedidos en sus costos y a grandes presiones para mantener bajos los precios, y además, los gobiernos fracasan ante una situación en la que cada día hay más demanda y en la cual el costo de servicios aumenta incesantemente. Por ello se deben fijar con claridad cada vez mejor los conceptos básicos sobre la naturaleza y las exigencias de una buena administración capaz de lograr el desarrollo integral de la sociedad a que sirve, siendo esto uno de los principales objetivos de los dirigentes.

Un dirigente tendrá mayor probabilidad de éxito en su gestión si estudia a conciencia las alternativas que un mismo problema puede presentarse y elegir entre ellas la mejor. Esto se logra si tiene visualmente un panorama amplio y claro de lo que pretende alcanzar.

El papel del Administrador Financiero y el grado de su participación en la administración, variará de acuerdo con la función o política involucrada, el tamaño del ente económico y de su propia habilidad. De las funciones más importantes que realiza, ya sea en el sector público o en el privado, es la planeación financiera, con lo cual contribuye a mejorar la eficiencia de la misma por medio de una mejor planeación y mejores sistemas administrativos.

El administrador financiero se encuentra con que para desarrollar estos planes y programas financieros, en un mundo dinámico e imperfecto, necesita de toda su capacidad para enfrentarse a él; y deberá estar con--

cienten cierto grado que sus planes podrán ser obstruïdos por variables -- exógenas sobre las cuales tiene muy poco control.

En los capítulos que integran mi seminario de investigación, intentaré dilucidar la función que tiene el administrador financiero en el sector público, a través del estudio de los procesos de planificación y los presupuestos, señalando las modalidades, ventajas y limitaciones de éstos, su funcionamiento y sus diferencias con respecto al presupuesto tradicionalmente aplicado.

1.- LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO.

1:1.- ADMINISTRACION PUBLICA Y PRIVADA.

La Administración Pública es tan extensa y compleja que se han elaborado numerosas opiniones sobre su verdadera naturaleza y se le ha considerado como una amplia gestión económica.

Hoy la Administración Pública nos orienta a elaborar y discutir programas y planes, a coordinar todos los elementos de que dispone, para una mayor productividad, y sobre todo al manejo de una técnica eficiente que le permita formular una decisión administrativa favorable al interés general.

El acto administrativo corresponde a la actividad externa, la -- cual tiene por objeto la satisfacción de los intereses públicos, cuya gestión compete a la administración. El acto de administrar corresponde a la actividad interna de la administración, esta tiene por objeto el de lograr el mejor funcionamiento del ente.

En la administración Pública y Privada, administrar equivale a -- la adopción de métodos de organización y manejo de una empresa, variando el régimen, los órganos directivos y ejecutivos que la administran y los fines que se proponen. Administración significa servicio y sugiere la idea de actividad que tiene por objeto realizar fines; estos pueden ser particulares o de interés general, surgiendo así la diferencia entre la administración privada y la administración pública.

Así podemos decir que la administración privada, es aquella que se da cuando se unen varios capitales, para lograr los rendimientos más -- adecuados; persiguen un propósito de lucro y la satisfacción de un interés particular. En la administración Pública su organización tiene metas más -- generales y desinteresadas y se encaminan a la protección del interés gene

ral, lo cual se justifica por los intereses generales que las leyes le confían.

Ambas administraciones se encaminan hacia los mismos propósitos como son :

- a).- Lograr la eficiencia, el rendimiento y la productividad.
- b).- Realizar un conjunto de funciones, para alcanzar las metas deseadas, tales como la planificación, organización, relaciones de trabajo, relaciones de autoridad, responsabilidades, organización de funciones, presupuestos, contabilidad.

Estas funciones coinciden, en cuanto son los principios fundamentales, como normas flexibles, adaptándose según el tipo de organización, llámese, empresa de servicio, comercial, industrial, la iglesia, el sindicato, sector público. Haciendose notar variaciones en el régimen, en los órganos directivos y ejecutivos que la administración se propone.

Pedro Muñoz Amato, menciona algunas características fundamentales que dan perspectiva a las comparaciones más particularizadas :

- 1.- "El Gobierno existe para servir los intereses generales de la sociedad, mientras que una empresa privada sirve los intereses de un individuo o grupo".
- 2.- "El Gobierno es entre todas las asociaciones la que tiene - autoridad política suprema".
- 3.- "La autoridad del Gobierno, está sancionada por el monopolio de la violencia".
- 4.- "La responsabilidad del Gobierno corresponde en su exigencia a la naturaleza y dimensión de su poder".

"No podemos ignorar que estas características fundamentales aparecen mucho menos puras en la realidad que en su descripción teórica". Lo importante en este contexto, es advertir cómo esta caracterización del Go

bierno impone peculiaridades a su administración". (Pedro Muñoz Amato. Introducción a la Administración Pública. pág. 53).

Andrés Serra Rojas nos menciona algunas peculiaridades que el Gobierno impone a su administración :

- a).- "Hay tareas y controles que el Estado lleva a cabo exclusivamente con su organización".
- b).- "La tarea gubernamental es enorme, compleja, difícil, y dominada por el interés general, a través de la cual el Estado ejerce una acción tutelar".
- c).- "La imparcialidad, desinterés y la equidad condicionan la conducta administrativa".
- d).- "El gobierno es responsable ante el pueblo, de quien recibe los medios económicos para su conservación, desarrollo y superación".
- e).- "La eficiencia, uniformidad y estabilidad de una entidad gubernamental no debe medirse por sus ingresos y gastos, sino por la calidad e intensidad con que se realicen los propósitos públicos".
- f).- "El Estado representa un poder inmenso de coacción".

(Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. Pág. 50)

Francisco López Alvarez comenta en su obra "La Administración Pública y La Vida Económica de México" con respecto al inciso anterior, que: "El Derecho no es solo coacción, es también una regulación de conducta que protege valores. Y los Proteje, inclusive, por una posibilidad de coacción. La certeza de la coacción impide que ésta se imponga, por la realización voluntaria de la conducta positiva o la ausencia de la negativa que la Ley establece".

El Maestro Agustín Reyes Ponce, propone tres criterios distintos :

- a).- "La naturaleza del órgano.- Una función social debe - considerarse de orden público, cuando interviene en ella una autoridad soberana. Función privada; en esta no - existe intervención de una autoridad suprema, o bien, - que tal intervención no se realiza precisamente bajo ese carácter".
- b).- "El fin buscado.- La administración será pública o privada, según que se dé con el fin de lograr directamente - un beneficio particular, o bien, que se refiera inmediatamente a un bien social".
- c).- "La fuente inmediata.- Este último criterio mira al medio jurídico del que emana el acto administrativo".

(Agustín Reyes Ponce. Administración de Empresas. pág. 34).

En la moderna administración pública, constituye sus propios principios, doctrinas, y normas que se caracterizan por la independencia de la administración privada, porque es inconveniente aplicar a situaciones que regulan el interés general, normas que se refieren a intereses particulares; dado que ha de tener en cuenta, todos los deseos, necesidades, acciones, pensamientos y sentimientos de millones de personas.

En términos generales la función y actitud del sector oficial, tiene algunos aspectos complementarios que diferencian al sector público de todas las demás organizaciones, como son: La amplitud de alcance, impacto y consideración, la contabilidad pública, y el carácter público.

En la administración pública su financiamiento proviene de fuentes especiales, (tarifas aduanales, impuestos, etc.) dado que su fuente es la Ley, no las actividades de los funcionarios.

El Estado moderno ha ido tomando gradualmente una acción constante en los asuntos que corresponden a la iniciativa privada, de ahí la insistente reclamación en contra de las intromisiones del Estado, para que limite su acción, por parte de banqueros, comerciantes, grupos políticos - de oposición y la propia autocrítica del gobierno: pero también existen grupos progresistas que señalan la necesidad de mayores intervenciones del Estado, ante el apremio de las grandes carencias nacionales.

Para concluir diremos que el fin de la administración pública, es la realización del interés general, por medio de una acción desinteresada - de todo propósito de lucro, que se asegura con determinadas prerrogativas - que establecen un régimen jurídico que excede mucho del privado. La administración privada por el contrario, actúa en un plano de igualdad jurídica y su finalidad es obtener un interés, ventaja o provecho personal.

1:2.- OBJETIVOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Considerándose al sector público, como una empresa, que tiene - que enfrentarse a numerosos y graves problemas políticos, sociales y económicos, tiene presente como uno de sus principales objetivos, la satisfacción de las necesidades e ideales de los gobernados; por medio de una mejora - en las prácticas administrativas, además tiene presente lo que el gobierno - puede hacer y como lo puede hacer debido y acertadamente, y con el me - nor gasto de dinero y energía.

El Dr. Wilburg Jiménez Castro cita en su libro "Introducción al Estudio de la Administración "estos tres diversos aspectos :

- a).- "Servicio satisfactorio a la comunidad: Incluye a su vez diversos as pectos que pueden resumirse en :
- 1.- Igualdad en el tratamiento de los usuarios del servicio, ante la ley, y ante los que tienen la responsabilidad de apl i carla.
 - 2.- Oportunidad y cumplimiento en tiempo, en la prestación - de los servicios.
 - 3.- Amplitud de los servicios que se ofrecen.
 - 4.- Continuidad en la prestación de los servicios.
 - 5.- Mejoramiento cualitativo y cuantitativo en las actividades realizadas, lo cual quiere significar que a través de una tecnología más adecuada, se podrá aumentar la productivi dad y la calidad, utilizando los mismos recursos humanos y

materiales, nuevos métodos de operación y eliminando el desperdicio".

- b).- "La responsabilidad en las actuaciones como uno de los mejores propósitos de la administración".

El reto que tiene todo administrador, bien actúe en el sector público o en el privado, es la superación de obstáculos, el entendimiento de los principales problemas y el tener imaginación e intuición en la búsqueda de nuevos objetivos, para los servicios que han sido puestos bajo su responsabilidad".

- c).- "Una nueva administración. Las mismas aspiraciones se tienen en el sector privado y en el público, ambos sectores aceptan ahora que la prueba final de una buena administración es que paralelamente a la mayor productividad, comercialización, rentabilidad, mejor prestación de servicios o apoyo político, habrán también mayores incentivos y satisfacciones humanas, para aquellos que intervienen en las labores administrativas".

Los objetivos de la administración pública no pueden medirse en términos monetarios, solamente en la medida en que el sector oficial satisfaga las necesidades, de infraestructura y servicios, estimulando la eficiencia del sistema económico, mejorando las condiciones de vida del pueblo; liberando los métodos ejecutivos de la confusión y carestía de experimentos empíricos y colocarlos sobre cimientos que descansen hondamente en principios estables.

En la administración pública se distinguen, las funciones que son en provecho directo de la colectividad y las funciones internas o propias de la administración.

El profesor Bernard Gournay distingue cuatro categorías de funciones :

- 1.- Las funciones de soberanía : En las que se incluyen la defensa de las relaciones exteriores, la policía, y la información.
- 2.- Las funciones económicas: Como ingresos y egresos del Estado, crédito, productividad, agricultura e industria.

- 3.- Las funciones sociales : Como salubridad y asistencia, alojamiento y urbanismo, derecho social, redistribución de la renta.
- 4.- Las funciones educativas y culturales: como la investigación científica pura, la enseñanza general, técnica, artística, deportiva y el fomento cultural.

Para la realización de estas funciones se requiere de una administración eficaz, que atienda los intereses de la sociedad.

Andrés Serra Rojas cita los diversos objetivos de la administración pública, reconocidos en la doctrina administrativa :

- a).- "Funcionamiento Técnico de las entidades públicas : O sea, cuales son las estructuras gubernamentales que permiten la realización de los fines públicos. Cada día son más complejos los cuadros de organización de la administración pública y su influencia es necesaria para el mantenimiento, y desarrollo de las grandes entidades laborales, culturales, comerciales e industriales del mundo moderno".
- b).- "Determinación del comportamiento de los agentes de la administración : La psicología de la conducta administrativa nos permite conocer y remediar la actuación regular o irregular de los funcionarios y empleados al servicio del Estado.
- c).- "El presupuesto como programa de la administración : Ha llegado a adquirir una influencia decisiva, tanto en la determinación de su contenido, como en las actividades concretas del gobierno, para hacer eficaces y proporcionar al público un servicio adecuado".
- d).- "La responsabilidad social de gobernantes y gobernados: para lograr como aspiración ideal, la integración y actuación de un todo orgánico, basado en deberes y obligaciones, coordinados y ordenados en propósitos de elevada convivencia".
- e).- "Precisar la importancia del administrador en sus relaciones con los órganos que tiene a su cargo la fijación de la política general del País".

Todas estas series de funciones y objetivos se encaminan hacia -

un mismo fin, y que, podríamos concretar diciendo, que se llevan a cabo para lograr el buen funcionamiento del engranaje gubernamental para satisfacer las necesidades socioeconómicas y de desarrollo del País.

Citaremos cuatro de los elementos de que dispone la administración pública para lograr su finalidad :

- a).- La estructura gubernamental. La complejidad de los problemas modernos exige la especialización continua, debido a ello, podemos observar las numerosas dependencias a quienes se encarga la realización de los fines públicos.
- b).- La dinámica de la administración. Los procedimientos administrativos, que son las normas jurídicas, a las cuales las actividades administrativas deben ajustarse.

El problema que se plantea, es el de que, si la administración pública debe actuar con las mismas normas jurídicas que el sector privado. Al respecto la tendencia en los Países Latinos, se ha planteado y elaborado un derecho administrativo que ha construido sus propias instituciones jurídicas, colocándose diametralmente opuesto al derecho privado. En los países sajones las personas en general tienen la misma Ley y ocurren ante los mismos jueces.

La tendencia moderna al respecto, es la de regular los servicios públicos, de conformidad con normas específicas, muy distintas de las que regula las actividades privadas.

- c).- Instalaciones materiales y privadas. Los procedimientos mecánicos científicos, se han ido paulatinamente desarrollando y simplificando las labores de la administración y haciendo más eficiente el servicio.
- d).- El factor humano. El valor de la eficacia de los servicios públicos dependen principalmente de todos los campos de la capacidad técnica y de la conciencia profesional de los empleados públicos.

(Antonio G. Valencia. "Las relaciones humanas en la administración pública". Pág. 40).

La doctrina clásica ha reconocido tres actividades esenciales -- del Estado para alcanzar los fines propuestos :

- a).- La función legislativa: que es la función encaminada a establecer las normas jurídicas generales. (El Estado moderno es el creador del orden jurídico nacional).
- b).- La función administrativa : Que es la función encaminada a regular la actividad concreta y tutelar del Estado, bajo el orden jurídico. La Ley debe ser ejecutada particularizando su aplicación. En sentido moderno el Estado es el promotor del desarrollo económico y social de un País.
- c).- La función jurisdiccional: que es la actividad del Estado encaminada a resolver las controversias, estatuir o declarar el derecho.

Corresponde a la administración pública llevar a cabo, concreta, continua, y espontáneamente, la ejecución de las Leyes Administrativas -- que encierran los fines de interés general y que se traducen en mandar con autoridad y servir como administrador. De este modo atiende, en el estricto marco de su competencia, a las grandes necesidades de nuestra sociedad, por medio de una organización adecuada y con una actividad cada vez más intensa.

Constitucionalmente no debemos olvidar que la administración pública es una estructura política auxiliar del poder ejecutivo, para la ejecución de la Ley.

1:3.- ESTRUCTURA.

La estructura de los Estados Unidos Mexicanos, es Federal (Art. 40 de la Constitución), esta organización con sus elementos básicos, es el conjunto de las Leyes vigentes constitucionales y ordinarias, que regulan la creación, el funcionamiento y el desarrollo de las instituciones públicas nacionales.

De acuerdo con el régimen del Estado General Mexicano, la ad

ministración pública se desenvuelve en varias importantes administraciones, entre ellas la administración pública federal, la de las entidades federativas y las administrativas municipales. Este régimen asegura el respeto y la supremacía de la Constitución, la autonomía de los poderes, la descentralización política entre la federación y las entidades federativas, y el mantenimiento de los principios democráticos, como base de nuestro sistema político.

El Estado Mexicano en su forma política reúne las condiciones siguientes :

- a).- "Un territorio unitariamente considerado, que es la suma de los territorios de las entidades o provincias que concurren a suscribir el pacto Federal". (En la organización inicial del año de 1824, refrendado más tarde en las siguientes Constituciones y en la actual en los art. 42 al 48 de la Constitución).
- b).- "Una población sujeta a una ciudadanía nacional y con derechos de ciudadanía local respectivamente". (Art. 30 de la Constitución).
- c).- "La subordinación a una entidad general, La Federación, con derechos y deberes específicos de carácter general". - (Art. 40 y 41 de la Constitución).
- d).- "Se integra con varios Estados o entidades federativas, que conservan su independencia administrativa y son libres en todo lo concerniente a su régimen interior". (Art. 40 y 41 de la Constitución).
- e).- "Los Estados ponen en común determinados intereses que se aseguran Constitucionalmente, y se subordinan a las Leyes Federales".

El Estado Federal Mexicano, atiende a sus finalidades, por medio de dos entidades jurídico-políticas, por una parte, la federación, que es la expresión de los intereses generales de la nación; y por la otra, las entidades federativas o Estados, a quienes se encarga la administración de

los intereses locales. (El art. 115 de la Constitución le asigna competencia, a los municipios).

Las principales personas jurídicas de la administración pública en nuestra Constitución son las siguientes :

- a).- "El Estado, que es la personalidad jurídica más importante y fuente a su vez de las demás personas jurídicas". (Art. 27, párrafo VII, fracción VI; art. 40 y 41 de la Constitución).
- b).- "La administración pública como institución centralizada, - dispone de la misma personalidad del Estado para realizar - numerosos actos jurídicos con todas las finalidades a su cargo. En cuanto a las personas jurídicas descentralizadas o en general a las personas jurídicas especiales, ellas son -- una creación de la Ley que las dota de personalidad jurídica, sin desligarlas totalmente de la administración pública centralizada, que conserva el control de ellas. La administración pública en su sentido orgánico se entiende como el Poder Ejecutivo Federal o conjunto de órganos que realizan las tareas administrativas, o a través de una persona - moral con autonomía técnica y orgánica". (Art. 69 de la Constitución).
- c).- "Las entidades federativas o Estados que forman parte del - régimen Federal Mexicano". (Art. 27, párrafo VI; art.- 42 al 48 y 115 al 122 de la Constitución).
- d).- "Los territorios Federales. (Los arts. 27, fracción VI; -- art. 42 al 45 de la Constitución establece su personalidad jurídica y no se confunden con el régimen de la federa- - ción).
- e).- "Las entidades Centralizadas, como el Departamento del - Distrito Federal". (art. 27, fracción VI; y art. 44 y 73 fracción VII de la Constitución).
- f).- "Los Municipios, base de la organización política y admīnistrativa de las entidades". (Art. 27, fracción VI; art.-

115 y siguientes de la Constitución).

Los Municipios están investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales, que dispone la Constitución.

- g).- "Las instituciones descentralizadas, creadas por la Ley, por el propio Estado, y apoyados en los artículos 73, fracción XXX; art. 123, fracción XXXI de la Constitución y en sus Leyes orgánicas".
- h).- "Aquellos entes de economía mixta reconocidos por el Estado como personas de Derecho Público".

El Estado Federal Mexicano se integra, horizontalmente en tres niveles : municipal, estatal y federal; verticalmente, en tres sectores :

- 1).- Organos Gubernamentales.
- 2).- Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.
- 3).- Organismos Descentralizados y Empresas de participación Estatal.

"La presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos administrativos y la procuraduría federal de la República integran la administración pública centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de finanzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal". (Art. 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; art. 2 y 3 de la misma Ley).

A continuación nos referiremos a los organismos que forman y actúan en toda la República en materia Federal y que integran el poder central :

- 1.- Presidente de la República. (Art. 80 y siguientes de la Constitución).

- 2.- Consejo de Ministros. (Art. 29, de la Constitución).
- 3.- Secretarías de Estado. (Capítulo 1, art. 10 y siguientes de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).
- 4.- Departamentos Administrativos. (Art. 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública).
- 5.- Procuraduría General de la República. (Art. 4, de la Ley O. de A.P.)
- 6.- Gobierno del Distrito Federal. (Art. 5 de la L.O. de A.P.).
- 7.- Instituciones Administrativas Centralizadas y Desconcentradas.
- 8.- Instituciones Administrativas Descentralizadas. (Art. 45 - L.O. de A.P.).
- 9.- Empresas Privadas de interés público.
- 10.- Comisiones Administrativas Intersecretariales.
- 11.- Comisiones Administrativas Internacionales.
- 12.- Tribunal Fiscal de la Federación.
- 13.- Tribunal Federal de Conciliación y arbitraje de los servicios públicos.
- 14.- Tribunal de lo Contencioso del Distrito Federal.

Las Secretarías de Estado son órganos político-administrativos, constituidas por el conjunto de servicios y actividades confiadas a las dependencias, que bajo la autoridad inmediata y suprema del Presidente de la República, aseguran la acción del Gobierno en la ejecución de la Ley.

El Poder Ejecutivo, tiene la función principal de la Administración Pública, que ejerce a través de las Secretarías de Estado y Departamentos

mentos Administrativos.

Las Secretarías de Estado ejercen atribuciones meramente políticas, y algunas veces políticas y administrativas; en tanto que el Departamento Administrativo se dedica exclusivamente a labores administrativas, y dependen directamente del Jefe del Ejecutivo, que deben ser fundamentalmente de carácter profesional y técnico.

Las Secretarías de Estado están constituidas en Direcciones Generales y éstas por Departamentos, los cuales a su vez se subdividen en diversas oficinas, que también sufren subdivisiones de diversas denominaciones.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente -- considera en su artículo 26, las siguientes dependencias con las que, el Poder Ejecutivo de la Unión contará, para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo :

- SECRETARIA DE GOBERNACION.- (Art. 27, L.O. de la A.- P.)
- SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES.- (Art. 28, L.O. de la A.P.)
- SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL.- (Art. 29, L.O. - de la A.P.)
- SECRETARIA DE MARINA.- (Art. 30, L.O. de la A.P.)
- SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.- (Art. 31, L.O. de la A.P.)
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.- (Art. 32, L.O.A.P.)
- SECRETARIA DE PATRIMONIO Y FOMENTO INDUSTRIAL.- -- (Art. 33, L.O.A.P.)
- SECRETARIA DE COMERCIO.- (Art. 34, L.O.A.P.)
- SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS.- - (Art. 35, L.O.A.P.)
- SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.- (Art.- 36, L.O.A.P.)
- SECRETARIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PUBLICAS.- (Art. 37, L.O.A.P.)
- SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA.- (Art. 38, L.O.A.P.)
- SECRETARIA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA.- (Art. 39, L.O. A.P.)

SECRETARIA DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.- (Art. 40,-
L.O.A.P.)
SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.- (Art. 41, L.O.A.P.)
SECRETARIA DE TURISMO.- (Art. 42, L.O.A.P.)
DEPARTAMENTO DE PESCA.- (Art. 43, L.O.A.P.)
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.- (Art. 44, L.O.A.P.)

(Para mayor información de las funciones y cualidades de cada una de ellas, recurrir a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente).

1: 4.- DEFICIENCIAS.

En el sector público son afrontados los problemas, por sus miembros sin tener en cuenta esquemas teóricos bien organizados, ni posturas metodológicas definidas. Sus actuaciones son determinadas por tradiciones, rutinas especializadas, normas impuestas por autoridades superiores, hábitos, imitaciones, impulsos irracionales, destrezas adquiridas y repetidas mecánicamente. A continuación haremos mención de algunas de las deficiencias detectadas en el sector oficial :

1.- RECURSOS HUMANOS.-

El personal es ineficiente y presentan una resistencia al cambio. En muchos cambios, no se utiliza la motivación del trabajador, salvo en escasas excepciones, ni las técnicas de dirección; el trabajador no tiene conciencia de la importancia de su trabajo en el engranaje gubernamental. Los recursos humanos no son aprovechados en su totalidad, (las dependencias del sector central no cuentan con los recursos humanos suficientes capacitados, para desempeñar las actividades que se le encomiendan), y las técnicas de administración de personal no es aprovechable, se nota una carencia de métodos adecuados de superación y evaluación de tipo operativo.

Es necesario que los mecanismos responsables promuevan en mayor grado, los programas de mejoramiento administrativo, referente a la capacitación, adiestramiento y desarrollo de los trabajadores; es indispensable

además, desarrollar una imagen favorable en torno a los esfuerzos de mejoramiento de la administración pública, generando actitudes que propicien la aceptación de los cambios por medio de incentivos personales.

2.- INSTALACIONES.-

Mala localización de los edificios, que se traduce en instalaciones inadecuadas y por lo consiguiente en condiciones de trabajo inadecuadas. Se propone un estudio de las condiciones ambientales de trabajo, con el objetivo de proponer mejoras, de acuerdo con las necesidades de las dependencias, lo que redundaría en un incremento en la productividad y seguridad personal.

3.- ADMINISTRATIVOS.-

Falta de coordinación interdepartamental (individualismo); falta de conocimiento del área administrativa y del puesto que desempeña; duplicidad y superposición de autoridad, debido a una excesiva cantidad de organismos; se detectó una excesiva centralización, en menos escala, sin alcanzar su equilibrio entre delegación y control de jerarquías; descentralización deficiente y desorganizada o en proceso. Todo ello debido a una inadecuada distribución del trabajo, a la inexistencia de una adecuada delegación de autoridad y responsabilidad. Una legislación inadecuada, falta de tecnificación y exceso de trámites, no existe comunicación, ni coordinación entre los gobiernos locales, municipales y demás órganos del gobierno; y una desorganización excesiva de las dependencias burocráticas.

4.- ECONOMICOS.-

Falta de planeación y/o programación de recursos financieros. Los planes son declarativos y no se traducen en metas cualitativas y cuantitativas por lo que se dificulta la evaluación de los resultados; no hay una acertada adecuación de la carga de trabajo, sueldos y salarios. Las unidades de programación deben dar prioridad a los proyectos de inversión en cuanto a la optimización del gasto corriente y de capital de las dependencias. Es importante establecer en las dependencias, un adecuado control de inventarios, que permita detectar fugas económicas, y agilidad en la --

distribución de materiales de trabajo.

Restricciones presupuestarias. A pesar de la utilización del presupuesto tradicional y obsoleto y a la alta automatización que se ha alcanzado, la información requerida es insuficiente, se limita a vigilar lo ejercido y las disponibilidades, en lo que se refiere a egresos, sin existir una adecuada programación con el cual poder evaluar resultados. Se observa una mala integración del presupuesto federal, formulado en forma general, hacia lo particular; inverso a la lógica financiera, que es formulado de lo particular a lo general.

Este es el punto principal sobre el cual trata este trabajo, sobre las deficiencias presupuestarias y la forma de lograr una mayor efectividad en la administración pública, por medio de la utilización del presupuesto por programa y base cero, disminuyendo considerablemente las fallas en el sector público y permitiendo una mejor evaluación del desarrollo de los programas.

1:5.- LA ADMINISTRACION PUBLICA COMO FACTOR DE DESARROLLO.

La administración pública atravieza en la actualidad por una de las más tremendas transformaciones de su historia. Esta institución realiza sus fines y se justifica con una organización idónea, es decir, una administración técnica eficiente, éticamente encauzada y apoyada en una definida y justa política social. La administración pública si es un factor que influye positiva o negativamente para el desarrollo, es uno de los elementos sociales que promueve el cambio o lo detiene.

En los Países en vía de desarrollo, se arrastran agobiantes problemas demográficos, económicos y culturales; por lo cual necesitan de medios administrativos, eficientes para planear una política económica de largo alcance que les permitan aprovechar todos sus recursos en los problemas gubernamentales y aseguran sus relaciones económicas internacionales.

Es un hecho que la administración pública tiene que ajustarse a los cada vez acelerados cambios tecnológicos, políticos, económicos y sociales; debido a su naturaleza pesada, sus mecanismos de reflejos retardados, hacen difícil su adaptabilidad a las condiciones cambiantes del país.-

Por lo tanto, la administración pública deberá promover la transformación económica y social del País; deberá convertirse para ésto en un elemento dinámico que promueva el desarrollo, deberá anticipar cambios futuros y preparar planes adecuados para afrontar dichas circunstancias. Tiene además la responsabilidad de promover y solicitar los cambios del ambiente social.

El desarrollo es uno de los fenómenos más sobresalientes de nuestro tiempo, la planificación de éste es el factor decisivo para la iniciación de grandes cambios administrativos.

La era de las incertidumbres y vacilaciones en el campo de la economía y de la política, presiona a los funcionarios a obtener beneficios de las nuevas y adelantadas aplicaciones científicas y técnicas. Todas estas técnicas aplicadas al adiestramiento profesional, harán del funcionario público y privado un elemento responsable por su autoridad, preparación y sentido ético.

Cualesquiera que sean las formas políticas y económicas del futuro, el papel orientador de los ejecutivos es esencial, y se fracciona en múltiples aspectos, siempre subordinados a una dirección general y a un indispensable equipo de trabajo eficiente y coordinado.

La administración pública implica una compleja acción encaminada a fijar los métodos, normas y aún tácticas, que regulan la actividad administrativa, es decir, que pone en marcha los elementos operativos que hacen posible la consecución del bien común, en un campo de acción superior y más elástico al que establece el orden jurídico de un País. La administración pública o privada comprende aspectos muy importantes de una sociedad y nos hace participar en forma diversa, en los trabajos administrativos.

A continuación, hago mención de algunos elementos negativos, que dentro de la administración pública, puede dar origen a un estancamiento en su desarrollo :

- Cuando el sector oficial es débil, no tiene la capacidad suficiente para mantener el orden en sus fronteras; el robo y los incendios premeditados, y la lucha que se desencadena por la sucesión, al término de cada período, hacen que la propiedad sea insegura.

- Muy pocos Gobiernos se ven exentos de corrupción, que es el segundo obstáculo al desarrollo económico; ya sean los funcionarios civiles, los políticos, o ambos, se consideran con derechos a hacer fortunas. Sin duda alguna, podemos apuntar, como una de las causas de dicha corrupción, a los salarios inapropiados que se pagan a los empleados públicos; -- siendo que, los empleados privados, les es más fácil no dejarse corromper, cuando reciben sueldos razonables.

- Por lo tanto la administración pública, puede ejercer una influencia notable en el crecimiento económico, haciendo lo que debe, con lo cual acelerará el crecimiento; en su defecto si lo hace mal, o lo logra muy poco, su desarrollo se retardará.

Las necesidades en los Países en proceso de desarrollo son muchas y muy variadas, siendo uno de sus principales problemas que con lo exiguo de sus ingresos requiere promover suficientes ahorros para que éstos a su vez establezcan una estructura de mayor actividad e inversión.

Para concluir, diré, que el cambio económico que México ha venido sufriendo desde hace muchos años, no es posible conseguirlo aceleradamente, sino estamos hablando de una reforma administrativa; o si no estamos pensando en crear a la par, de un modelo de desarrollo económico, - un modelo administrativo para el desarrollo económico también.

El ahorro, la inversión y el consumo masivo, darán finalmente, - el desarrollo.

II.- ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

II : 1.- LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

REFORMA.- En su forma literal; es dar una forma nueva o diferente a algo y que tratándose de cuestiones administrativas, toda reforma significa una nueva estructura administrativa.

REFORMA ADMINISTRATIVA.- "La suma de las mejoras del aparato administrativo, desde los cambios estructurales, hasta las menores modificaciones introducidas en los métodos de trabajo de una oficina administrativa". William F. Finari. Director adjunto para la Gestión y organización del comité de Presupuestos de la Oficina Ejecutiva del Presidente de los E.U.A.

La finalidad más mediata de la reforma administrativa, es la de elevar la capacidad administrativa de los Organos Públicos para que el Gobierno pueda realizar de la manera más eficiente posible, la tarea que le corresponde en la elaboración, la aplicación, y el control del Plan Nacional de Desarrollo.

La Reforma de la Administración se debe a la necesidad de ajustar la administración pública, a los cambios científicos, tecnológicos, económicos, políticos y sociales; haciéndose difícil su adaptabilidad a las condiciones cambiantes del País, debido a sus reflejos retardados y sus mecanismos de ritmo lento, lo cual llevará a la administración pública, a no solo buscar el ajuste con la realidad, sino a promover la transformación económica y social del País; convirtiéndose en un elemento dinámico y que debe en lo posible, anticipar cambios futuros y preparar planes adecuados para dichas situaciones. De hecho la programación ha ido asumiendo la importancia que merece en el desenvolvimiento de las actividades de la ad

ministración pública.

La Reforma Administrativa forma parte de las transformaciones básicas que promueve el titular del Poder Ejecutivo Federal, para impulsar el desarrollo económico, social y político del País.

La Reforma Administrativa, entendida como una acción permanente y sistemática, pretende imprimir mayor racionalidad y dinamismo al sector público en todas sus áreas y niveles, procurando generar esfuerzos similares tanto en el sector oficial, como el privado. La eficiencia y coordinación administrativa ha de incrementarse tanto en el ámbito de los poderes federales, como a nivel estatal y municipal.

Al poder Ejecutivo Federal, cooresponde promover las reformas administrativas, que se requieren dentro de la esfera de acción que le ha sido encomendada Constitucionalmente.

Los demás poderes Federales, así como los Gobiernos Estatales y Municipales, deben decidir y emprender por sí mismos las reformas administrativas que consideren necesarias en sus respectivos ámbitos de competencia.

Generalmente para establecer uno u otro tipo de organismos se tomaron en cuenta fundamentalmente, los problemas económicos y sociales relacionados con la nueva unidad administrativa; pero no siempre se le puede concebir en su relación con la totalidad del sector público federal. Por esta razón, el crecimiento de la administración pública ha sido, más bien resultado de un proceso de agregación, que de una programación sistemática y global.

Consecuentemente, los objetivos, las políticas y las funciones de algunas dependencias y organismos públicos, han resultado, en ocasiones concurrentes, y en otras duplicatorias.

La creciente complejidad del aparato administrativo ha contribuido, también al desconocimiento de diversas tareas que tienen a su cargo el sector público, así como de la naturaleza y objetivos que la integran. Además se debe plantear el tipo de administración pública que se requiere para programar y ejecutar eficientemente las medidas de política económica y social, que tiendan a resolver el desequilibrio de nuestra balanza de pago, así como los problemas de financiamiento del gasto público, la inequi

tativa distribución del ingreso, la excesiva centralización y el creciente - desempleo y subempleo, entre otros problemas. Para ello es necesario pre- cisar con mayor claridad los objetivos de los organismos que lo componen, - evitando duplicaciones y lagunas, y en función de la actual estrategia de desarrollo, reformar su organización y sus métodos de trabajo.

Se ha estimulado también la toma conjunta de decisiones dentro- del sector público y se han abierto mecanismos de participación, propician- do la autocrítica, para localizar con mayor precisión las necesidades nacio- nales insatisfechas.

Para sistematizar y consolidar, es necesario establecer mecanis- mos capaces de propiciar, en forma programada, el mejoramiento de las -- condiciones económicas, sociales y culturales de la población, promovien- do al mismo tiempo las reformas que requieren las estructuras y los sistemas- administrativos existentes.

Medidas de Reforma :

- a).- Incrementar la eficiencia de las entidades gubernamentales mediante el mejoramiento sustancial de sus estructuras y sis- temas de trabajo, a fin de aprovechar al máximo los recur- sos con que cuenta el ESTADO.
- b).- Agilizar y descentralizar sus mecanismos operativos para -- acelerar y simplificar los trámites.
- c).- Generar en el personal público una adecuada conciencia de servicio, así como una actitud innovadora dinámica y res- ponsable.
- d).- Fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo, como política de Gobierno.

Objetivo : Desarrollar una administración pública que permita :

- a).- Al titular del Ejecutivo Federal llevar a cabo con la mayor eficacia posible, los objetivos y programas por medio de -- los cuales desempeña sus atribuciones Constitucionales.

- b).- A los responsables de las instituciones públicas, contar con estructuras y sistemas que les permitan el mejor cumplimiento de los objetivos y programas que tienen encomendados, aprovechando al máximo los recursos humanos, materiales y financieros, con que cuentan, fortaleciendo la coordinación, la participación y el trabajo en equipo como políticas fundamentales de Gobierno.
- c).- A los trabajadores al servicio del Estado, desempeñar sus actividades al amparo de un personal moderno y equitativo, que tomando en cuenta sus conocimientos, aptitudes y antigüedad, se preocupe por generar en los servidores públicos, las estructuras mentales y preparación adecuada, que reclama, el actual desarrollo del País.
- d).- A los ciudadanos y a la sociedad en general, su constante mejoramiento, social, político y cultural, así como una atención eficiente en los asuntos que tengan que tramitar y en los servicios que tengan derecho a demandar ante las dependencias públicas.

La reforma administrativa no se está produciendo en el vacío; -- forma parte de un proceso global de cambios sociales, en cuya promoción y orientación participa en forma destacada el Estado. Además debemos -- apuntar, que en el estudio y programación de las reformas, deben participar quienes las llevarán a cabo directamente.

La reforma administrativa debe ser concebida como un proceso -- sistemático que requiere una programación y una instrumentación adecuada, para ello reclama un método propio que permita la utilización más eficiente del actual acervo técnico, debidamente adaptado a nuestra realidad, no deben pretenderse imitaciones extralógicas, sin tomar en cuenta los problemas que caracterizan nuestro particular proceso social.

La administración pública está formada por un conjunto complejo de más de 500 órganos, estructurados y administrados de diversas maneras y bajo distintas denominaciones.

La programación de la reforma se ha iniciado con la investiga--

ción y el análisis de la actual estructura y funcionamiento del aparato burocrático estatal.

El programa global de reforma administrativa está orientado, por lo tanto, a prever los cambios que se requieren a nivel de :

- a).- Instituciones.
- b).- Sistemas de apoyo administrativos.
- c).- Sectores de actividad, de acuerdo a la estrategia y a las finalidades que busque el titular del Poder Ejecutivo.

Por acuerdo Presidencial del 27 de Enero de 1971, se crearon la CIDA, UOMS, UPS.

C.I.D.A.- Comisión Interna de Administración.- Estas Comisiones Internas de Administración han sido concebidas para plantear y realizar, en el ámbito interno de cada entidad, las reformas necesarias para el mejor cumplimiento de sus objetivos y programas, así como incrementar su propia eficiencia y contribuir a la del sector público en su conjunto. En estas condiciones pueden ser atendidos los aspectos correspondientes a los sistemas de programación y presupuesto, normas jurídicas que les competan, recursos humanos y materiales, información, evaluación y control, así como los procedimientos y métodos de trabajo.

U.O.M.S.- Unidad de Organización y Métodos.- Tienen encargada la misión de auxiliar técnicamente a las Comisiones Internas de Administración en los estudios y proyectos que estas determinen; además de asesorar técnicamente el planteamiento y la ejecución de las reformas que dependen directamente del titular de cada dependencia.

U.P.s.- Unidades de Programación.- Estan encargadas de asesorar a cada titular en el señalamiento de sus objetivos, y en la formulación de sus programas de actividades en inversiones.

La C.I.D.A., U.O.M.s., U.P.s., trabajan en coordinación con la Secretaría de Programación y presupuesto; a esta le corresponderá promo-

ver y coordinar el plan global de reforma administrativa.

Por acuerdo del Presidente de la República del día 13 de marzo de 1973, en el que dispone que las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos descentralizados y empresas de participación estatal, de la administración pública federal, para que procedan a establecer el Sistema de Orientación e Información al Público.

El Sistema de Orientación e Información al Público, de una dependencia, debe abarcar toda la esfera de acción de la misma, realizando las siguientes actividades :

- a).- Recepción.
- b).- Orientación.
- c).- Información.
- d).- Asistencia.
- e).- Actualización de la información.
- f).- Evaluación, captación, transmisión del sistema.

Operación del sistema : Establece relación permanente con las fuentes internas y externas, emisoras de la información que alimentan al sistema; orientan al público para su fácil desplazamiento en la dependencia; actualiza la información para su utilización final.

El sistema de orientación e información, no tiene funciones ejecutivas para resolver los problemas, sino solo para canalizarlas adecuadamente, tampoco forma parte de la operación misma de la dependencia.

Para ello fue creado el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Orientación e Información que está integrada por diversas dependencias gubernamentales.

A continuación mencionaré, por considerar de importancia, algunos conceptos vertidos en El Proyecto de Plan Básico de Gobierno 1976- - 1982, que se refiere a la Reforma Administrativa.

"La ejecución de programas del sector público trae como consecuencia cambios económicos y sociales, que exigen reformas correlativas en la organización y funcionamiento de la administración pública.

Es necesario que la administración pública evolucione en sí misma, modernizándose, para estar en condiciones de servir al País, y que perfeccione los instrumentos de ejecución y control, que le permitan hacer frente con flexibilidad a las demandas del programa. Es tan importante establecer objetivos y metas, señalar medios y recursos, y como organizar la administración pública para alcanzarlos.

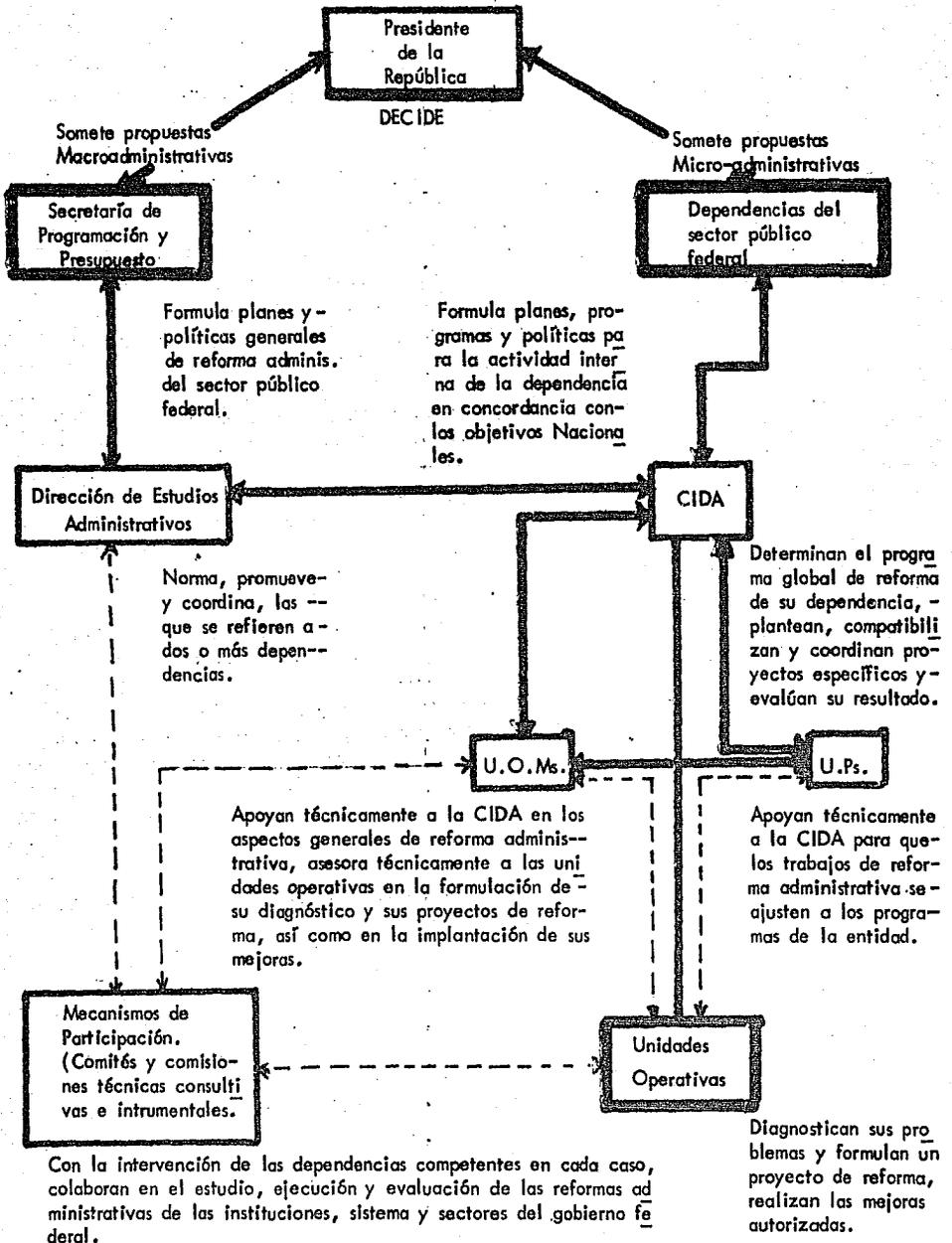
De este modo la administración pública mexicana, considerada como el conjunto de dependencias del Poder Ejecutivo, Organismos Descentralizados, y empresas de participación estatal, se convierte en el principal instrumento de que se sirve el Gobierno para aplicar su política económica y social, y el que formula, ejecuta y vigila la programación del desarrollo del País.

Es indispensable evitar la tendencia conservadora de la administración pública respecto a métodos, sistemas y rutinas, que en ocasiones se convierten en obsoletos y resistentes a los cambios. En la etapa del desarrollo programado a que ha entrado el País, es imperioso acelerar el cambio de las estructuras tradicionales para incrementar la eficiencia y mejorar la organización y funcionamiento de los elementos; así como la revisión de métodos y procesos; el incremento de una coordinación orientada por las actividades del programa; la capacitación de personal; la integración de los elementos materiales y financieros, y la adecuación de los sistemas de control, para poner todo ello de acuerdo con las nuevas tareas y responsabilidades que trae consigo la programación.

El propósito principal de la reforma administrativa consiste en hacer de la administración pública un instrumento que responda con eficacia a los fines del desarrollo económico y social. Tendrá por objeto adecuar el funcionamiento de todas las entidades del sector público, para elevar su eficiencia y mejorar sus sistemas de ejecución; modernizar su técnica, estructuras y procedimientos, mediante una más conveniente distribución de sus funciones y facultades, dentro del marco Constitucional.

Las reformas a la administración pública abarcan dos grandes grupos. El primero, de carácter general, se refiere a la estructura, procedimientos y coordinación de todas las entidades públicas, por sectores de actividad económica y social para que estén en posibilidad de realizar eficazmente las metas del programa de desarrollo. El segundo, de carácter específico, concierne a la estructura administrativa, procedimientos y coordina

MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA



Red - Macro
 Organos operativos.

Red - Interna (micro)
 Instrumentos de la Ref. Ad.

BASES PARA EL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA 1972 - 1976

PROGRAMAS	OBJETIVOS		RESPONSABLE	
	GENERALES	PARTICULARES	MACROADMINISTRATIVOS	Mecanismos de participación
I. INSTRUMENTACION DE LOS MECANISMOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA. Establecimiento de los órganos y mecanismos de reforma. Promoción de la ejecución del programa mínimo de reforma en las dependencias. Apoyo y asesoría de los órganos y mecanismos de reforma.	Establecer o adecuar, en su caso, los órganos y mecanismos que permitan promover e implantar las reformas administrativas que requieran las entidades del Ejecutivo, así como establecer los sistemas de comunicación y coordinación necesarios para compatibilizar el proceso en su conjunto.	<p>A Corto Plazo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Establecer Comisiones Internas de Administración (CIDAS) en cada una de las dependencias federales. - Establecer o adecuar Unidades de Programación (UPs) para auxiliar a los titulares de las dependencias en la formulación de sus programas y la definición de sus objetivos. - Establecer o adecuar Unidades de Organización y Métodos (UOMS) que asesoren técnicamente a los titulares, a las CIDAS y a las unidades operativas de cada dependencia en las tareas de Reforma. - Establecer los Comités Técnicos Consultivos y otros mecanismos que sean necesarios para coordinar y compatibilizar las reformas. - Establecer las bases para el programa de reforma administrativa 1971 a 1976, así como los lineamientos fundamentales para su ejecución y evaluación. - Determinar el programa mínimo de reforma de las dependencias. 	Titular del Ejecutivo Secretaría de la Presidencia; Dirección de Estudios Administrativos (conjuntamente con la Dirección de Estudios Económicos y Dirección de Inversiones Públicas, por lo que respecta a implementar las Unidades de Programación).	Comités Técnicos Consultivos y otros mecanismos de participación
II. REORGANIZACION Y ADECUACION ADMINISTRATIVA DEL SISTEMA DE PROGRAMACION.	Sentar las bases institucionales necesarias para diseñar, compatibilizar, financiar, implementar, controlar y evaluar los programas de actividades del Sector Público Federal.	<p>A Mediano y Largo Plazo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Disponer de mecanismos de participación para efectos de programación, a nivel regional y sectorial. - Conocer la cantidad y el grado de preparación del personal con que cuenta el sector público en materia de programación. - Integrar o adecuar el sistema nacional de programación del Desarrollo Económico y Social. - Integrar el sistema de programación del Sector Público. 	Secretaría de la Presidencia. Dirección de Estudios Administrativos. Dirección de Estudios Económicos. Dirección de Inversiones Públicas. Organismo Normativo y coordinador del sistema de programación.	Mecanismos de participación del Sistema de Programación.
III. RACIONALIZACION DEL GASTO PUBLICO.	Establecer mecanismos permanentes de carácter operativo para la programación, coordinación, financiamiento, control y evaluación del gasto público, tanto en sus aspectos de inversión como en los de gasto corriente.	<p>A corto plazo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conocer y diagnosticar la organización y el funcionamiento del sistema presupuestario actual. - Portalecer jurídica y administrativamente a la Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público, o a un mecanismo semejante. <p>A Mediano y Largo Plazo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contar con unidades presupuestarias adecuadas en cada dependencia. - Promover la utilización de técnicas de programación presupuestaria en el Sector Público Federal. 	Secretaría de la presidencia Dirección de Estudios Administrativos, Dirección de Estudios Económicos, Dirección de Inversiones Públicas, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público.	Mecanismos de participación del Sistema de programación. Mecanismos de participación del Sistema de Presupuesto.
IV. REESTRUCTURACION DEL SISTEMA DE INFORMACION Y ESTADISTICA.	Integrar el Sistema Nacional de Información y Estadística que asegure el acopio y proceso de estadísticas, con el grado de confiabilidad y oportunidad necesarias que requieren las actividades del Sector Público, especialmente la programación del Desarrollo Económico y Social del País.	<p>A Corto Plazo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conocer la situación administrativa de las Unidades de Estadística del Sector Público Federal. - Contar con mecanismos de participación que formulen recomendaciones encaminadas a reestructurar el actual Servicio Nacional de Estadística <p>A Mediano y Largo Plazo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contar con un sistema Nacional de Información y Estadística debidamente integrado. - Disponer de la información básica para la programación de las actividades de las entidades del Sector Público Federal y del desarrollo económico y social. 	Secretaría de la Presidencia; Dirección de Estudios Administrativos. Dirección de Estudios Económicos. Secretaría de Industria y Comercio. Banco de México.	Comité Técnico de Unión de Información; tica del Sector.
V. DESARROLLO DEL SISTEMA DE ORGANIZACION Y METODOS.	Adecuación y simplificación de la estructura y funcionamiento administrativo de las entidades públicas para elevar su eficiencia y productividad, buscando al mismo tiempo mejorar la atención que en ellas se viene otorgando al público.	<p>A Corto Plazo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Realizar el diagnóstico sobre la distribución de funciones entre las dependencias del Sector Público Federal, conforme a criterios - Contar con una clasificación sistemática de todas las Instituciones que integran el Sector Público Federal conforme a criterios jurídicos administrativos y económicos. - Revisar la estructura, funcionamiento, y eficacia de las Comisiones Intersecretariales y mixtas. - Proporcionar apoyo técnico e información, que permita el desarrollo de las unidades de Organización y Métodos, la solución de sus problemas comunes y la evaluación de sus actividades - Elaborar y publicar guías técnicas y manuales administrativos. - Mantener actualizado el Manual de Organización - Promover y coordinar la ejecución del Programa Mínimo de Reformas Internas de las Dependencias. - Contrarrestar el problema de la centralización excesiva de autoridad en funcionarios públicos de nivel directivo. 	Secretaría de la Presidencia; Dirección de Estudios Administrativos.	Comités Técnicos esp

EL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA 1972 - 1976

OBJETIVOS		RESPONSABLES		
GENERALES	PARTICULARES	MACROADMINISTRATIVOS	mecanismos de participación	MICROADMINISTRATIVOS
<p>Establecer o adecuar, en los órganos y mecanismos que se han promovido e implantado en las administrativas que las entidades del Ejecutivo como establecer los sistemas de comunicación y coordinación necesarios para compatibilizar el proceso en su conjunto.</p>	<p>A Corto Plazo: - Establecer Comisiones Internas de Administración (CIDAs) en cada una de las dependencias federales. - Establecer o adecuar Unidades de Programación (UPs) para auxiliar a los titulares de las dependencias en la formulación de sus programas y la definición de sus objetivos. - Establecer o adecuar Unidades de Organización y Métodos (UOMS) que asesoren técnicamente a los titulares, a las CIDAs y a las unidades operativas de cada dependencia en las tareas de Reforma. - Establecer los Comités Técnicos Consultivos y otros mecanismos que sean necesarios para coordinar y compatibilizar las reformas. - Establecer las bases para el programa de reforma administrativa 1971 a 1976, así como los lineamientos fundamentales para su ejecución y evaluación. - Determinar el programa mínimo de reforma de las dependencias.</p>	<p>Titular del Ejecutivo Secretaría de la Presidencia: Dirección de Estudios Administrativos (conjuntamente con la Dirección de Estudios Económicos y Dirección de Inversiones Públicas, por lo que respecta a implementar las Unidades de Programación).</p>	<p>Comités Técnico Consultivos y otros mecanismos de participación</p>	<p>Titulares de las Dependencias. Comisiones Internas de Administración. Unidades de Programación. Unidades de Organización y Métodos. Unidades Operativas sujetas a estudio y reforma en cada caso.</p>
<p>Establecer bases institucionales para diseñar, compatibilizar, financiar, implementar, evaluar y evaluar los programas de las dependencias del Sector Público.</p>	<p>A Mediano y Largo Plazo: - Disponer de mecanismos de participación para efectos de programación, a nivel regional y sectorial. - Conocer la cantidad y el grado de preparación del personal con que cuenta el sector público en materia de programación. - Integrar o adecuar el sistema nacional de programación del Desarrollo Económico y Social. - Integrar el sistema de programación del Sector Público.</p>	<p>Secretaría de la Presidencia. Dirección de Estudios Administrativos. Dirección de Estudios Económicos. Dirección de Inversiones Públicas. Organismo Normativo y coordinador del sistema de programación.</p>	<p>Mecanismos de participación del Sistema de Programación.</p>	<p>Titulares de la Dependencias. Unidades de Programación.</p>
<p>Establecer mecanismos permanentes de coordinación operativa para la programación, coordinación, financiera y evaluación del presupuesto, tanto en sus aspectos operativos como en los de inversión.</p>	<p>A Corto plazo: - Conocer y diagnosticar la organización y el funcionamiento del sistema presupuestario actual. - Fortalecer jurídica y administrativamente a la Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público, o a un mecanismo semejante. A Mediano y Largo Plazo: - Contar con unidades presupuestarias adecuadas en cada dependencia. - Promover la utilización de técnicas de programación presupuestaria en el Sector Público Federal.</p>	<p>Secretaría de la presidencia; Dirección de Estudios Administrativos; Dirección de Estudios Económicos; Dirección de Inversiones Públicas; Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público.</p>	<p>Mecanismos de Participación del Sistema de Programación. Mecanismos de Participación del Sistema de Presupuesto.</p>	<p>Titulares de la Dependencias. Comisiones Internas de Administración. Unidades de Programación. Unidades de Presupuesto de las Dependencias.</p>
<p>El Sistema Nacional de Información y Estadística que asegure el proceso de establecimiento con el grado de confiabilidad oportuna necesarias para las actividades del Sector Público, especialmente la información del Desarrollo Económico del País.</p>	<p>A Corto Plazo: - Conocer la situación administrativa de las Unidades de Estadística del Sector Público Federal. - Contar con mecanismos de participación que fortalezcan las recomendaciones encaminadas a reestructurar el actual Servicio Nacional de Estadística. A Mediano y Largo Plazo: - Contar con un sistema Nacional de Información y Estadística debidamente integrado. - Disponer de la información básica para la programación de las actividades de las entidades del Sector Público Federal y del desarrollo económico y social.</p>	<p>Secretaría de la Presidencia; Dirección de Estudios Administrativos. Dirección de Estudios Económicos. Secretaría de Industria y Comercio. Banco de México.</p>	<p>Comité Técnico Consultivo de Unidades de Información y Estadística del Sector Público.</p>	<p>Unidades de Información y Estadística de ámbito interno.</p>
<p>La simplificación de la organización y funcionamiento administrativo de las entidades públicas para elevar su eficiencia y productividad, buscando al mismo tiempo mejorar la atención que se presta otorgando al público.</p>	<p>A Corto Plazo: - Realizar el diagnóstico sobre la distribución de funciones entre las dependencias del Sector Público Federal, conforme a criterios de clasificación sistemática de todas las Instituciones que integran el Sector Público Federal conforme a criterios jurídicos administrativos y económicos. - Revisar la estructura, funcionamiento, y eficacia de las Comisiones Intersecretariales y mixtas. - Proporcionar apoyo técnico e información, que permita el desarrollo de las unidades de Organización y Métodos, la solución de sus problemas comunes y la evaluación de sus actividades. - Elaborar y publicar guías técnicas y manuales administrativos. - Mantener actualizado el Manual de Organización. - Promover y coordinar la ejecución del Programa Mínimo de Reformas Internas de las Dependencias. - Contrarrestar el problema de la centralización excesiva de autoridad en funcionarios públicos de nivel directivo.</p>	<p>Secretaría de la Presidencia. Dirección de Estudios Administrativos.</p>	<p>Comités Técnico Consultivos específicos.</p>	<p>Unidades operativas sujetas a estudio.</p>

VI. REVISION DE LAS BASES LEGALES DE LA ACTIVIDAD PUBLICA FEDERAL

Compilar y analizar las normas jurídicas que rigen la actividad administrativa del Poder Ejecutivo, proponer al Titular del Ejecutivo y a los Titulares de las Dependencias las medidas que permitan contar con un sistema jurídico administrativo adecuado a los requerimientos de la actual estrategia del desarrollo económico y social del País.

A Corto Plazo:

- Promover la creación de comisiones de Revisión y Análisis de Normas Jurídicas dentro de cada dependencia.
- Compilar y diagnosticar, por entidades, sistemas y sectores las normas jurídicas que regulan la actividad del Ejecutivo Federal y hacer las recomendaciones que procedan para evitar duplicaciones, falta de coordinación, lagunas de la Ley, obsolescencias, indeterminación de campo de actividad, etc..
- Proponer criterios homogéneos para la elaboración de disposiciones reglamentarias similares comunes a varias dependencias (el reglamento interior, el de condiciones generales de trabajo, y el escalafonario).
- Elaborar prontuarios de normas jurídicas.

A Largo Plazo:

- Analizar las disposiciones jurídicas que regulan la estructura y funcionamiento macroadministrativo de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, para proponer lineamientos básicos comunes, en su organización y funcionamiento.
- Promover la codificación de las disposiciones jurídicas del sector público.
- Promover las reformas que demanden los ordenamientos legales que norman las actividades de las instituciones, sistemas y sectores del Sector público Federal.

Secretaría de la Presidencia;
Dirección de Estudios Administrativos.
Dirección Jurídico Consultiva y de Legislación.
Procuraduría General de la República.

Comité Técnico de C y Análisis Jurídicas

VII. REESTRUCTURACION DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS.

Establecer un sistema integral para la Administración y el Desarrollo de los Recursos Humanos del Sector Público, que contemple: la planeación; el empleo (reclutamiento, selección, inducción, etc) la capacitación y el desarrollo del personal; la administración de sueldos y salarios; las prestaciones y servicios; las relaciones laborales, y la información para la toma de decisiones.

A Corto Plazo:

- Crear los organismos normativos, asesores y operativos, en la materia de cada dependencia.
- Reestructurar las unidades de administración de recursos humanos del sector público.
- Promover la actualización del conocimiento, y el desarrollo de los empleados de base y de nivel medio y superior, a fin de contar con recursos humanos capacitados para las distintas áreas de actividad.
- Implementar programas del Sector Público para preparar funcionarios de nivel medio y superior.
- Contar con el inventario de recursos humanos del Sector Público.

A Mediano y Largo Plazo:

- Implantar sistemas administrativos integrales de recursos humanos para el sector central.
- Implantar sistemas administrativos integrales de personal de las dependencias del sector descentralizado.
- Elaborar manuales y guías técnicas para el mejoramiento de la administración de personal y de sueldos y salarios en el sector público.

Secretaría de la Presidencia; Dirección de Estudios Administrativos.
Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
Secretaría del Patrimonio Nacional.
Secretaría de Educación Pública.
Secretaría del Trabajo.
Secretaría de Gobernación
ISSSTE
IMSS, y las dependencias que tienen o tendrán atribuciones normativas respecto al sistema. %

Comité Técnico de U Administrativos Bu Consejo d Humanos d Federal. Otros mec participe atribucio lizar y i ras al s

VIII. REVISION DE LA ADMINISTRACION DE RECURSOS MATERIALES.

Contribuir a la optimización del gasto público a través de la racionalización de políticas, normas, sistemas y procedimientos referentes a la adquisición, control de existencias y aprovechamiento de materiales, equipos y herramientas, así como de los bienes inmuebles del Sector Público Federal.

A corto plazo:

- Racionalizar los macro y microsistemas y procedimientos utilizados para la adquisición y control de bienes y servicios.
- Elevar la eficiencia y eficacia de las unidades administrativas de adquisición y control de bienes y servicios.
- Diagnosticar la existencia y el aprovechamiento de los equipos, maquinaria y materiales utilizados por el Gobierno Federal.
- Levantar el inventario de los bienes inmuebles propios o arrendados, del Gobierno Federal.
- Diagnosticar la situación que guardan éstos, en relación con las necesidades del Sector Público.

A Medianos y Largo Plazo:

- Considerar en forma progresiva las adquisiciones del Gobierno Federal.
- Contar en lo conveniente con "bolsas" o "parques" centrales de equipos, maquinaria e implementos de alto costo a disposición de las dependencias del Gobierno Federal.
- Diseñar e implantar políticas adecuadas en lo referente a las adquisiciones; al uso y aprovechamiento de equipos, maquinarias y herramientas; de bienes inmuebles y de almacenes, en el Sector Público Federal.

Secretaría de la Presidencia.
Dirección de Estudios Administrativos.
Secretaría del Patrimonio Nacional.
Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público.

Comités técnicos pa de los s macenes, y Admini los Recu les del

<p>lizar las normas ju gen la actividad ad el Poder Ejecutivo, ular del Ejecutivo res de las Depend s que permitan con tema jurídico admi uado a los requer ctual estrategia - económico y social</p>	<p>A Corto Plazo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Promover la creación de comisiones de Revisión y Análisis de Normas Jurídicas dentro de cada dependencia. - Compilar y diagnosticar, por entidades, sistemas y sectores las normas jurídicas que regulan la actividad del Ejecutivo Federal y hacer las recomendaciones que procedan para evitar duplicaciones, falta de coordinación, lagunas de la Ley, obsolescencias, indeterminación de campo de actividad, etc.. - Proponer criterios homogéneos para la elaboración de disposiciones reglamentarias similares comunes a varias dependencias (el reglamento interior, el de condiciones generales de trabajo, y el escalafonario). - Elaborar prontuarios de normas jurídicas. <p>A Largo Plazo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Analizar las disposiciones jurídicas que regulan la estructura y funcionamiento macroadministrativo de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, para proponer lineamientos básicos comunes, en su organización y funcionamiento. - Promover la codificación de las disposiciones jurídicas del sector público. - Promover las reformas que demanden los ordenamientos legales que norman las actividades de las instituciones, sistemas y sectores del Sector público Federal. 	<p>Secretaría de la Presidencia: Dirección de Estudios Administrativos. Dirección Jurídico Consultiva y de Legislación. Procuraduría General de la República.</p>	<p>Comité Técnico Consultivo de Codificación y Análisis de Normas Jurídicas.</p>	<p>Comisiones Internas de Administración. Comisiones de Revisión y Análisis. Unidades de Consulta Jurídica, de ámbito interno.</p>
<p>sistema integral pa ración y el Desarro ursos Humanos del , que contemple: el empleo (recluta ción, inducción, etc) y el desarrollo de administración de trabajos; las prestacio es; las relaciones de información para prestaciones.</p>	<p>A Corto Plazo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Crear los organismos normativos, asesores y operativos, en la materia de cada dependencia. - Reestructurar las unidades de administración de recursos humanos del sector público. - Promover la actualización del conocimiento, y el desarrollo de los empleados de base y de nivel medio y superior, a fin de contar con recursos humanos capacitados para las distintas áreas de actividad. - Instrumentar programas del Sector Público para preparar funcionarios de nivel medio y superior. - Contar con el inventario de recursos humanos del Sector Público. <p>A Mediano y Largo Plazo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Implantar sistemas administrativos integrales de recursos humanos para el sector central. - Implantar sistemas administrativos integrales de personal de las dependencias del sector descentralizado. - Elaborar manuales y guías técnicas para el mejoramiento de la administración de personal y de sueldos y salarios en el sector público. 	<p>Secretaría de la Presidencia: Dirección de Estudios Administrativos. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Secretaría del Patrimonio Nacional. Secretaría de Educación Pública. Secretaría del Trabajo. Secretaría de Gobernación ISSSTE IMSS, y las dependencias que tienen o tendrán atribuciones normativas respecto al sistema. #</p>	<p>Comité Técnico Consultivo de Unidades de Administración de Recursos Humanos. Consejo de Recursos Humanos del Gobierno Federal. Otros mecanismos de participación con atribuciones para analizar y proponer mejoras al sistema. #</p>	<p>Comisiones Internas de Administración. Unidades de Programación y de Organización y Métodos, de ámbito interno. Unidades de Administración de Recursos Humanos, de ámbito interno.</p>
<p>la optimización del a través de la rae de políticas, nor y procedimientos la adquisición, con tencias y aprovecha eriales, equipos y así como de los bie del Sector Público</p>	<p>A corto plazo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Racionalizar los macro y microsistemas y procedimientos utilizados para la adquisición y control de bienes y servicios. - Elevar la eficiencia y eficacia de las unidades administrativas de adquisición y control de bienes y servicios. - Diagnosticar la existencia y el aprovechamiento de los equipos, maquinaria y materiales utilizados por el Gobierno Federal. - Levantar el inventario de los bienes inmuebles propios o arrendados, del Gobierno Federal. - Diagnosticar la situación que guardan éstos, en relación con las necesidades del Sector Público. <p>A Medianos y Largo Plazo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Considerar en forma progresiva las adquisiciones del Gobierno Federal. - Contar en lo conveniente con "bolsas" o "parques" centrales de equipos, maquinaria e implementos de alto costo a disposición de las dependencias del Gobierno Federal. - Diseñar e implantar políticas adecuadas en lo referente a las adquisiciones; al uso y aprovechamiento de equipos, maquinarias y herramientas; de bienes inmuebles y de almacenes, en el Sector Público Federal. 	<p>Secretaría de la Presidencia. Dirección de Estudios Administrativos. Secretaría del Patrimonio Nacional. Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público.</p>	<p>Comités Técnico-Consultivos para el Estudio de los sistemas de Almacenes, Adquisiciones y Administración de los Recursos Materiales del Sector Público</p>	<p>Comisiones Internas de Administración. Unidades de Programación y de Organización y Métodos, de ámbito interno.</p>

<p>RACIONALIZACION DEL SISTEMA DE PROCESAMIENTO ELECTRONICO DE DATOS.</p>	<p>Racionalizar la adquisición, instalación y utilización de los recursos con que cuenta el Sector Público en materia de procesamiento electrónico de datos, o informática, para contribuir al mejoramiento de la actividad de la Administración Pública, logrando al mismo tiempo una mayor productividad del gasto público en este renglon.</p>	<p>A Corto Plazo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conocer el Grado de eficiencia con que realizan sus actividades las Unidades de Sistematización de Datos del Sector Público Federal. - Promover la reorganización interna de las Unidades de Sistematización de Datos para aumentar su nivel de eficacia. - Propiciar la coordinación entre las Unidades de Sistematización de Datos del Sector Público Federal y promover el intercambio de recursos y experiencias entre ellas. <p>A Mediano y Largo Plazo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Diseñar políticas y mecanismos de intercambio sistemático de información, experiencias, recursos, programas y tecnología entre las Unidades de Sistematización de Datos del Sector Público Federal. - Establecer una unidad normativa y coordinadora, que administre las políticas nacionales y del Sector Público Federal en materia de sistematización de datos. 	<p>Secretaría de la Presidencia. Secretaría del Patrimonio Nacional. Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.</p>
<p>RACIONALIZACION DE LOS SISTEMAS DE CONTROL ADMINISTRATIVO Y DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL.</p>	<p>Contar con un eficiente sistema de controles financieros y administrativos que permitan evaluar la eficacia de las actividades realizadas en el Sector Público Federal en función de los objetivos y resultados previstos en los planes y programas de cada una de las entidades que lo forman.</p>	<p>A Corto y Mediano Plazo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conocer la situación que existe en materia administrativa en las unidades de contabilidad del sector público federal. - Proponer medidas para corregir las deficiencias en los registros y aumentar la eficacia de los sistemas de contabilidad pública y auditoría administrativa. - Establecer las bases para esmarcar la contabilidad pública en un sistema integral y, posteriormente, en el contexto de las cuentas nacionales. - Definir las áreas de competencia y coordinación entre las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y del Patrimonio Nacional y de la Presidencia, por lo que respecta al control de las actividades de las entidades del Sector Público Federal. <p>A Largo Plazo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Integrar un sistema de contabilidad para el Sector Público Federal y modernizar las técnicas de registro contable y de auditoría administrativa, adecuándolas a las actuales necesidades. - Conseguir que el sistema de contabilidad del Sector Público Federal proporcione información para la adopción de decisiones, el control de actividades, el mejoramiento de las estadísticas y la elaboración de cuentas nacionales. - Disponer de medios de control para asegurar que las actividades de las entidades del Sector Público Federal se ajusten a las normas jurídicas que las regulan. 	<p>Secretaría de la Presidencia. Dirección de Estudios Administrativos. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Banco de México. Comisión Coordinadora de Control del Gasto Público.</p>
<p>MACRO REFORMA SECTORIAL Y REGIONAL.</p>	<p>Dotar a la Administración Pública de mecanismos que permitan racionalizar sus funciones en los ámbitos sectoriales y regional, sentando las bases para un adecuado crecimiento sectorial del País y para un desarrollo regional equilibrado.</p>	<p>A Corto y Mediano Plazo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Definir convencionalmente los sectores, de acuerdo con lo que se considere más conveniente para la situación actual y los programas de desarrollo del País. - Definir convencionalmente las regiones. - Establecer los mecanismos que permitan coordinar los sectores de actividad económica y social en que participa el sector público, a fin de darles consistencia interna y evitar duplicaciones y desperdicio de recursos. - Establecer mecanismos de carácter regional, que orienten en forma coordinada y coherente las distintas políticas sectoriales buscando atenuar el desequilibrio regional que padece el País. 	<p>Secretaría de la Presidencia. Dirección de Estudios Administrativos. Dirección de Estudios Económicos. Dirección de Inversiones Públicas. Comisión Coordinadora de Control del Gasto Público.</p>

<p>sición, ins- n de los re- el Sector procesamien os, o infor- ir al mejora d de la Admi ograndando al r productivi en este ren</p>	<p>A Corto Plazo: - Conocer el Grado de eficiencia con que realizan sus actividades las Unidades de Sistemización de Datos del Sector Público Federal. - Promover la reorganización internas de las Unidades de Sistemización de Datos para aumentar su nivel de eficacia. - Propiciar la coordinación entre las Unidades de Sistemización de Datos del Sector Público Federal y promover el intercambio de recursos y experiencias entre ellas. A Mediano y Largo Plazo: - Diseñar políticas y mecanismos de intercambio sistemático de información, experiencias, recursos, programas y tecnología entre las Unidades de Sistemización de Datos del Sector Público Federal. - Establecer una unidad normativa y coordinadora, que administre las políticas nacionales del Sector Público Federal en materia de sistematización de datos.</p>	<p>Secretaría de la Presidencia. Secretaría del Patrimonio Nacional. Secretaría de Comunicaciones y transportes. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.</p>	<p>Comité Técnico-consultivo de Unidades de Sistemización de Datos del Sector Público.</p>	<p>Unidades de Sistemización de Datos de ámbito interno. Unidades de Programación y de Organización y Métodos, de ámbito interno.</p>
<p>ate sistema d ros y admini a evaluar la idades reali blico Federa etivos y re- los planes na de las en</p>	<p>A Corto y Mediano Plazo: - Conocer la situación que existe en materia administrativa en la unidades de contabilidad del sector público federal. - Proponer medidas para corregir las deficiencias en los registros y aumentar la eficacia de los sistemas de contabilidad pública y auditoría administrativa. - Establecer las bases para enmarcar la contabilidad pública en un sistema integral y, posteriormente, en el contexto de las cuentas nacionales. - Definir las áreas de competencia y coordinación entre las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y del Patrimonio Nacional y de la Presidencia, por lo que respecta al control de las actividades de las entidades del Sector Público Federal. A Largo Plazo: - Integrar un sistema de contabilidad para el Sector Público Federal y modernizar las técnicas de registro contable y de auditoría administrativa, adecuándolas a las actuales necesidades. - Conseguir que el sistema de contabilidad del Sector Público Federal proporcione información para la adopción de decisiones, el control de actividades, el mejoramiento de las estadísticas y la elaboración de cuentas nacionales. - Disponer de medios de control para asegurar que las actividades de las entidades del Sector Público Federal se ajusten a las normas jurídicas que las regulan.</p>	<p>Secretaría de la Presidencia. Dirección de Estudios Administrativos. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Banco de México. Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público.</p>	<p>Comités Técnicos-Consultivos.</p>	<p>Unidades de Organización y Métodos de ámbito interno. Unidades de contabilidad de ámbito interno.</p>
<p>ción Pública mitan racion en los ámbito al, sentando cuando creci País y para el equilibra</p>	<p>A Corto y Mediano Plazo: - Definir convencionalmente los sectores, de acuerdo con lo que se considere más conveniente para la situación actual y los programas de desarrollo del País. - Definir convencionalmente las regiones. - Establecer los mecanismos que permitan coordinar los sectores de actividad económica y social en que participa el sector público, a fin de darles consistencia interna y evitar duplicaciones y desperdicio de recursos. - Establecer mecanismos de carácter regional, que orienten en forma coordinada y coherente las distintas políticas sectoriales buscando atenuar el desequilibrio regional que padece el País.</p>	<p>Secretaría de la Presidencia: Dirección de Estudios Administrativos. Dirección de Estudios Económicos. Dirección de Inversiones Públicas. Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público.</p>	<p>Mecanismos de Coordinación, Consultivos e Instrumentales, de carácter sectorial o regional.</p>	<p>Unidades específicas, de ámbito interno de las dependencias, que cumplen las funciones relevantes para cada mecanismo de coordinación.</p>

ción, en el ámbito interno de cada una de dichas entidades, para elevar su eficiencia productiva, y promover e intensificar la capacitación de su personal.

En función del desarrollo, el gobierno ha venido realizando el estudio y coordinación por sectores de actividad económica y social de las entidades que colaboran en la formulación y ejecución de los programas relativos. Esto impone la necesidad de precisar las actividades administrativas de esas dependencias, por lo que se analizarán conjuntamente los medios de ejecución del programa del sector público con objeto no solo de elevar su eficacia, sino también de introducir las reformas necesarias para garantizar su realización, precisando las estructuras y procesos administrativos que limiten o hagan deficiente su cumplimiento.

Al analizar, depurar y perfeccionar por sectores de actividad, las relaciones administrativas de las dependencias gubernamentales, organismos descentralizados y empresas de Estado, así como de las comisiones intersecretariales y multidependientes, será posible integrar un sistema de coordinación para el proceso de formulación, ejecución, vigilancia y control del programa del sector público.

La creación de unidades de programación en todas las entidades públicas y la de diversas comisiones sectoriales, así como la de los comités promotores del desarrollo socioeconómico de los Estados, la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y la Comisión Nacional Tripartita constituyen avances considerables en la planeación económica y social del País.

Ahora es necesario crear un sistema de planeación nacional que produzca planes obligatorios para las dependencias, organismos y empresas del sector público federal, e indicativos para los diferentes grupos sociales y la iniciativa privada, sectores éstos que habrán de participar dentro del sistema.

Para delimitar las funciones que a cada una de las entidades corresponda, será indispensable analizar y evaluar su organización y funcionamiento, para dotarlas de flexibilidad conforme a las necesidades del desarrollo, delimitar sus responsabilidades y evitar duplicidad e invasión de atribuciones.

En materia de administración de personal, es conveniente estable

cer los lineamientos y directrices conforme a los cuales se aplique una política general de administración de personal; para ello, se introducirán sistemas y técnicas modernas de reclutamiento, selección, capacitación y promoción, así como estímulos y prestaciones sociales a todo el personal.

En cuanto a los elementos materiales de la administración, será necesario analizarlos, evaluarlos y establecer una mejor aplicación de normas para adquisición, uso, conservación y aprovechamiento de edificios, locales, instalaciones, muebles, útiles y equipo.

La reforma administrativa tenderá también a introducir nuevos criterios en las labores del sector público, entre otros: el criterio programático en la formulación del presupuesto federal; el de elaboración y adopción de normas y métodos de organización administrativa, el de la implementación de mecanismos para el control administrativo; el de codificación y reforma a la legislación administrativa, y el de establecer sistemas de formación, formalización, registro y control del cumplimiento de los acuerdos presidenciales.

El proceso de la reforma exige formular un catálogo de las necesidades administrativas, analizar y estudiar la situación de las entidades del sector público, evaluando sus recursos humanos y materiales, así como un adecuado sistema de informática.

Con estas bases se elaborarán periódicamente programas para alcanzar metas específicas, con objeto de señalar los factores que tienden a retardar el funcionamiento administrativo y determinar las condiciones para la ejecución del programa de desarrollo económico y social, lo que permitirá apreciar el progreso alcanzado en la ejecución de los programas de la reforma.

Deberá mejorarse la coordinación de las unidades de organización y métodos para dar una mayor congruencia al proceso de reforma en su integridad. Asimismo, deberá continuarse apoyando el programa de descentralización y desconcentración administrativa.

La reforma administrativa constituirá, un proceso permanente, que se realizará de manera continua con base en los estudios y análisis técnicos que se elaboren, y conforme a la experiencia lo vaya aconsejando. Su vigilancia y coordinación constantes permitirán introducir los cambios pro-

gramáticos necesarios".

(Proyecto de Plan Básico de Gobierno. 1976-1982. pág. 330 a 336).

La administración pública tiene un papel cada vez más protagonista en el desarrollo de la sociedad circundante, a medida que los papeles y grupos dentro de esa sociedad se diferencian más. La naturaleza y dinámica de la reforma administrativa, reside en introducir, sostener y refinar dentro de la administración pública la capacidad de esta última para el cambio sistemático, para la adecuación creciente de la misma con el medio circundante.

II: 2.- LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

Primeramente, distinguiré a las formas de organización política, de las formas de organización administrativa. Las formas de organización política, consideran al Estado en su unidad y se refieren a la forma de Estado. Las formas de organización administrativa, sólo se refieren a uno de los poderes del Estado o sea el Poder Ejecutivo, que es el órgano al que le corresponde la función administrativa.

Ambas formas deben ser comprendidas en un aspecto general de la política, pues se trata de actividades que tienden a realizar fines políticos.

Las formas de organización políticas se refieren al Estado y comprenden todos los aspectos del mismo.

Las formas de Estado se clasifican en dos grupos :

- 1.- La forma de Estado unitario o centralista. Implica la existencia de un poder central que coordine y clasifique la vida política del País.

La centralización política, es un proceso mediante el cual los órganos federales del Estado, acumulan facultades, con menoscabo de las formas políticas locales o regionales.

- 2.- La forma de Estado compuesta. Crea varios centros de dirección, coordinación y sanción, pero el órgano principal que es la federación aparece como una fuerza determinada.

Las formas de organización administrativas se consideran en dos grandes ramas :

- I.- El régimen de la centralización administrativa, que se pueden reducir a las dos formas siguientes :

- a).- El régimen de la centralización administrativa. Que es cuando los órganos se encuentran en un orden jerárquico de pendiente directamente de la administración pública.
- b).- El régimen de centralización por desconcentración. Que se caracteriza por la existencia de órganos administrativos que no se desligan del poder central y a quienes se les otorga ciertas facultades para actuar y decidir, delimitándose, responsabilidades, y no se alejan de la administración.

Los organismos centralizados y desconcentrados no tienen autonomía orgánica, ni autonomía financiera independientes, su situación se liga a la estructura del poder central.

- II.- El régimen de la descentralización administrativa. Se caracterizan por la diversificación de la coordinación administrativa.

La descentralización administrativa relaja los vínculos de relación con el poder central y se sitúa fuera del campo de acción de este poder, manteniendo con éste las estrictas relaciones de control.

El sistema descentralizado adopta las siguientes formas :

- a).- La descentralización administrativa por región o territorial.
b).- La descentralización administrativa por servicio.

La diferencia entre un régimen administrativo centralizado y un-

descentralizado, se encuentra en las características legales que el orden jurídico asigna a uno u otro de dichas formas.

Antes de adentrarme un poco más en lo que es la centralización administrativa, definiré primeramente; Poder Central: Se comenta que un Estado centralizado es aquel en el que, el número de poderes concedidos a los órganos locales está reducido al mínimo absolutamente indispensable para que la administración local pueda desenvolverse.

Por lo tanto, centralización administrativa es el régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos del poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas. Partiendo de estos conceptos, es necesario definir qué es tutela administrativa y qué es jerarquía.

Tutela Administrativa, es el conjunto de controles ejercidos sobre la actividad de una persona moral o de sus órganos, por los agentes del poder central, o a veces por la persona misma descentralizada, o en todo caso, a una entidad más amplia, que la persona controlada.

Jerarquía, es la relación jurídica que vincula entre sí los órganos de la administración y los funcionarios mediante poder de subordinación para asegurar unidad en la acción.

Centralizar es reunir y coordinar facultades legales en un centro de poder o autoridad central superior; que en materia federal se le otorga al Poder Ejecutivo Federal, en particular al Presidente de la República, -- que como jefe de la administración se encarga de ejecutar las Leyes Federales con la colaboración subordinada y dependiente de los demás órganos administrativos secundarios, sin que ellos tengan competencia o iniciativa propia para decidir.

En esta forma de organización se concentran actividades administrativas, únicas, jerarquizadas y subordinadas que impulsa desde el centro la vida nacional.

El régimen de centralización organiza exclusivamente al Poder Ejecutivo Federal, que se desenvuelve en un conjunto de órganos superiores, que mandan en relación de estricta dependencia; y de órganos inferiores -

que obedecen las órdenes e instrucciones de aquellos. Las facultades de mando y decisión mantienen la relación jerárquica y dan la unidad requerida al poder público.

A este tipo de organización administrativa podemos imaginarla de una forma piramidal, que tiene en su vértice al Presidente de la República y en los grados siguientes a los órganos inferiores de la administración.

Ahora bien, la unidad y la coordinación de una estructura administrativa centralizada logra su eficiencia, debido a un sistema de controles que se integra con los recursos administrativos y con la vigilancia del poder central, sobre los órganos inferiores a través de los siguientes actos administrativos :

- a).- La autorización o facultad para actuar.
- b).- La aprobación o ratificación de un acto.
- c).- El visto bueno o conformidad previa con el acto.
- d).- La suspensión o detención del acto para un examen.
- e).- La intervención o fiscalización directa de la actividad del funcionario.

Supuestos de la centralización :

- 1).- El Estado es la persona jurídica total, titular de derechos que se traducen en poderes públicos originados, y estos a su vez integran un conjunto de órganos de mayor o menor importancia.
- 2).- La centralización es un régimen administrativo, un sistema de organización de la administración, que coordina y vincula a los demás órganos públicos. El régimen jurídico vigente es el que se encarga de fijar los caracteres de sus elementos.
- 3).- La facultad de mando y decisión se concentran en el Poder Ejecutivo. Las autoridades inferiores obran en su nombre por medio de instrucciones que no son medidas arbitrarias, sino determinaciones legales.

- 4).- La existencia de un régimen jerárquico. La organización centralizada es un conjunto de órganos que se agrupan de arriba a abajo, formando una estructura unitaria, que se logra debido a la determinación del poder central.

La jerarquía administrativa es el orden y grado que guardan entre sí los diferentes órganos superiores y subordinados de la administración pública, los cuales están provistos legalmente de determinadas facultades. Los órganos superiores conducen la acción administrativa mediante decretos u órdenes de servicio, o anulan los actos ilegales o contrarios al interés público.

El poder jerárquico es un régimen administrativo por medio del cual el poder central, vigila y controla los actos de los funcionarios y empleados de Estado, que le están subordinados y coordinados, y mantienen la unidad entre los diversos órganos centralizados, obligados a obedecer las órdenes de los órganos superiores.

Los procedimientos por los cuales se realiza la centralización, en provecho de la administración central son los siguientes :

- 1.- La concentración de la coacción : El Estado puede emplear medios coactivos que tiendan al mantenimiento del orden de la paz pública. Ninguna organización privada puede usar de la coacción, salvo los casos de excepción, en que colaboran por disposición de la Ley, o al reclamo o auxilio de las propias autoridades.
- 2.- La concentración del poder de decisión : Supone una diferenciación previa entre la preparación, la decisión y la ejecución de la decisión. Solo unos cuantos órganos administrativos deciden, pues los demás preparan y ejecutan la resolución.
- 3.- La concentración de la competencia técnica : Para corregir los casos de improvisación y desorganización administrativas se ha dado paso al funcionario técnico con un conocimiento científico de las materias que trata. La creación de consejos técnicos en las dependencias gubernamentales,

que actúan por medio de procedimientos técnicos, que cada día ofrecen mejores resultados.

- 4.- La concentración del poder de nombramiento : Este poder corresponde al Presidente de la República; pero la organización administrativa entrega esta facultad a órganos inferiores.

El régimen administrativo centralizado implica facultades, poderes o procedimientos de la autoridad administrativa central que le permiten fortalecer la unidad y la uniformidad de acción de un órgano, y son las facultades siguientes :

- 1.- La facultad de mando. Las órdenes, instrucciones y circulares son mandatos autoritarios que guían el trabajo de los órganos administrativos inferiores.
- 2.- La facultad de vigilancia. Permite a la autoridad administrativa central, conocer de los pormenores de los actos realizados por las autoridades inferiores.
- 3.- La facultad disciplinaria. Es un procedimiento de represión administrativa contra todo lo que perjudique a la administración pública y a los particulares, por la acción indebida o irregular de los servidores del Estado.
- 4.- La facultad de revisión. Permite a la autoridad superior, revisar, aprobar y obligar a la autoridad inferior a subordinarse a la Ley.
- 5.- La facultad para resolver conflictos de competencia. Permite delimitar los campos de acción de los órganos administrativos.

El régimen de la centralización administrativa es la forma característica de la organización del Poder Ejecutivo Federal, que se integra con el Presidente de la República, funcionario representativo, que ejerce el poder por un tiempo determinado. El artículo 80 de la Constitución : - "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexica-

nos".

El Presidente de la República asume estas importantes funciones - en el derecho Constitucional y administrativo :

- a.- Es la más alta presentación de la vida política nacional y el titular directo de la representación del Estado.
- b.- Su rango, consideraciones y honores lo colocan como el -- personaje político más relevante del Estado.
- c.- Es el jefe del ejército y de la armada y de toda la administración pública.
- d.- Dirige la política exterior, financiera y general del Estado, actuando con precisas facultades Constitucionales.

La Constitución Mexicana, entrega la totalidad de las facultades administrativas al Presidente de la República y sólo por mera excepción, a los otros poderes que ejercen algunas indispensables facultades administrativas.

Para concluir mencionaré los tipos de actos presidenciales :

- a).- El reglamento administrativo. Es un acto jurídico creador de situaciones jurídicas generales que tienen por objeto la ejecución de las Leyes que expida el Congreso de la unión.

El reglamento es el conjunto de normas administrativas subordinadas a la Ley, obligatorias, generales e impersonales, expedidas unilateral y espontáneamente por el Presidente de la República en virtud de facultades que le han sido conferidas por la Constitución. El objeto del reglamento - es facilitar el mejor cumplimiento de la Ley.

- b).- El decreto Presidencial referido a los actos de gobierno o a los actos de administración, originan decisiones ejecutorias particulares, que tienen por finalidad asegurar la ejecución de las Leyes y el funcionamiento de los servicios públicos.

El decreto concreta, particulariza o individualiza el campo de su aplicación, en tanto que la Ley extiende o aumenta el campo de su aplicación. (Art. 92, de la Constitución).

La resolución ministerial, es un acto propio de las funciones del secretario o jefe del departamento administrativo. (Art. 70 de la Constitución).

- c).- Las órdenes Presidenciales. Son los mandatos autoritarios del Presidente para que una autoridad administrativa actúe en sus términos o se abstenga de realizar cualquier acto.

Además el Presidente de la República puede expedir, autorizaciones, aprobaciones, vistos buenos, instrucciones, declaraciones, mensajes.

Para finalizar definiremos lo que es Ley :

Ley : Es una norma jurídica que ha emanado del Poder Legislativo para regular la conducta de los hombres. La Ley es una regla que regula todos los casos o circunstancias que reúnan las condiciones previstas por ella para su aplicación. Las características de la Ley son : generalidad, obligatoriedad e irretroactividad.

La Ley comprende dos aspectos importantes :

- a.- Es una disposición que emana del Poder Legislativo Federal, que es el órgano que la Constitución señala, como elaborador del orden jurídico federal. Este es el criterio de la formalidad de la Ley, pues señala el órgano que la crea.
- b.- La Ley es una norma abstracta, general, imperativa, creadora de situaciones jurídicas generales, de mandatos obligatorios, y en ningún caso de situaciones jurídicas concretas. (Art. 113 de la Constitución).

II:3.- LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.

La desconcentración administrativa puede entenderse como la transferencia que de ciertas competencias hace la administración pública en favor de órganos que no tienen personalidad jurídica diversa, sino que continúan formando parte de la propia administración pública, aunque sí gozan de cierta autonomía: Por medio de la desconcentración, los órganos superiores del Estado otorgan medios y facultades de actuación a otros inferiores, que siguen perteneciendo al Estado.

La desconcentración administrativa no presupone el nacimiento de una nueva persona jurídica diferente de la que le cedió determinadas facultades; en cambio, la descentralización sí crea nuevas personas morales diferentes.

"Se llama Desconcentración Administrativa, a la transferencia a un órgano inferior de una competencia, o un poder de decisión ejercido por los órganos superiores, disminuyendo relativamente, la relación de jerarquía y subordinación".

Caracteres de la Desconcentración :

- 1.- Es una forma que se sitúa dentro de la centralización administrativa.
- 2.- La relación jerárquica se atenúa, pero no se elimina para limitar su labor; pero el poder central se reserva amplias facultades de mando y decisión, de vigilancia y competencia.
- 3.- No gozan de autonomía económica, en los casos en que ésta se extiende, se acerca al régimen descentralizado.
- 4.- La autonomía técnica es la verdadera justificación de la desconcentración.
- 5.- La competencia se ejerce dentro de las facultades de gobierno Federal.

La desconcentración administrativa, en nuestra organización cuenta con los siguientes elementos :

- 1).- Está dotada de personalidad jurídica.
- 2).- Dispone de un patrimonio que se origina, en principio, del presupuesto general de egresos de la federación, es decir, del propio régimen centralizado.
- 3).- Tiene un régimen establecido especialmente por una Ley, o en un decreto del Ejecutivo.
- 4).- Sus relaciones con el poder central son directas, normalmente a través de la Secretaría de Estado que corresponde.
- 5).- El organismo desconcentrado dispone de una organización adecuada para el ejercicio de las facultades que expresamente se les señala en la Ley.

"La desconcentración es una técnica de organización que consiste en reconocer importante poder de decisión a los agentes del poder central, colocados a la cabeza de las diversas circunscripciones administrativas o de los diversos servicios.

"La desconcentración administrativa es la preparación de un órgano en tránsito hacia la descentralización, en instituciones administrativas, que la administración juzga conveniente mantener en una situación especial, por estimar ineficaz el régimen de la descentralización para esa clase de asuntos". (Derecho Administrativo. Andrés Serra Rojas. pág. 513).

Un organismo descentralizado puede ir poco a poco perdiendo importancia y autonomía, y limitarse a una modesta desconcentración; puesto que el sector oficial tiene que ir al rescate de esas instituciones para que no desaparezcan y entren a una tutela y relación jerárquica más directa con el Estado.

Estos órganos no se desligan ni destruyen la relación jerárquica, ni pierden su carácter de ente descentralizado, pero adquieren facultades o poderes que en buena parte significan una limitada y pobre autonomía que es libertad restringida o condicionada. No todo lo que sirve para descon-

gestionar a la administración central es conveniente reducirlo a las formas administrativas tradicionales; la Ley es la que debe precisar cuál es el régimen que debe emplearse con vista a resolver con eficacia los problemas que se susciten.

La acumulación de asuntos, la urgencia para resolverlos, la cercanía que permite al poder central la vigilancia, es por lo que no vacila en otorgarles ciertas facultades o poderes de administración, la necesidad de traspasar poderes a órganos lejanos que no tienen una relación fácil con la administración, permite, sin soltar los lazos de una institución centralizada, una cierta ingerencia de los particulares, o de los órganos que atienden las instituciones; la administración debe de adaptarse a las exigencias del interés general.

"El Estado no puede o no debe soltar las amarras que atan a una institución al poder central. Pero puede resultar conveniente facilitar su desenvolvimiento dándole una relativa libertad de acción y de unidad frente a los problemas que le corresponden".

La desconcentración administrativa ha revestido en nuestro sistema administrativo las siguientes formas :

INSTITUCIONES como el Colegio Nacional, Lotería Nacional, - Asistencia Privada, Patrimonio de la Asistencia.

JUNTAS como : Junta de gobierno de los organismos y empresas de Estado, Juntas Federales de mejoras materiales, Juntas de Mejora - miento moral, cívico y material, Juntas de defensa agrícola, etc.

INSTITUTOS : Instituto Nacional de la Juventud Mexicana, Instituto Mexicano del Café, Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, - etc.

CONSEJOS : Consejo de Recursos Naturales no renovables, Consejo Nacional de Población, etc.

COMITES : Comité Nacional de precios, Comité de Lucha Contra la Tuberculosis, etc.

PATRONATOS : Patronato para la investigación, fomento y defensa Agrícola.

UNIONES : Unión de Permisarios de transporte de pasajeros en camiones y autobuses en el Distrito Federal.

COMISIONES : Comisión de Valores, Comisión Nacional Bancaria, etc.

DIRECCIONES : Dirección de Aeronáutica Civil, etc.

Para concluir diremos que la administración pública debe ser flexible y fácilmente adaptable a los crecientes y complejos problemas de la vida moderna. La descentralización administrativa requiere de una cuidadosa reglamentación en las Leyes Orgánicas de la Administración Pública, y no debemos olvidar que desconcentrar es sólo un procedimiento administrativo, y que, los órganos superiores conservan íntegramente sus poderes de control, revisión y demás poderes.

De esta forma, además de descongestionar, al poder central, permite seguir más de cerca su actuación con determinadas ventajas de rapidez, economía, responsabilidad, que siempre encuentran obstáculo en una férrea jerarquía administrativa.

A continuación me referiré brevemente al Instituto Mexicano del Café, como ejemplo de Desconcentración :

El INMECAFE fue creado para mejorar el nivel de vida del caficultor a través de una adecuada asistencia técnica, una mejor organización agrícola y cambios sustanciales en los sistemas de comercialización, logrando así el desarrollo de la caficultura Nacional; para defender y mejorar el cultivo, beneficio y comercio del café mexicano, tanto en el País como en el extranjero. El Instituto Mexicano del Café, en sus programas y subprogramas, han tomado como punto de referencia, la delegación de autoridad en niveles jerárquicos adecuados, en cada una de las entidades, para agilizar el proceso de toma de decisiones en asuntos de la competencia de la institución y operar la desconcentración en delegaciones, y con suficiente autoridad para resolver localmente los asuntos que así lo ameritan. Para llevar a cabo esta desconcentración se tomaron en cuenta, dadas las características tan variadas de la cuenca cafetalera, se consideraron factores ecológicos, geográficos, políticos, sociales, económicos, etc., para definir y ubicar las delegaciones del INMECAFE.

Además de estas 11 delegaciones con que cuenta el INMECAFE, que son : Atoyac de Alvarez, GRO.; Coatepec, Ver.; Córdoba, Ver. ; Cuetzalán, Pue.; Oaxaca.; Tamanzunchale, S.L.P.; Tapachula, Chiapas; Tepic, Nay.; Tlacopayan, Ver.; Tuxtla Gutiérrez, Chiapas; Xicotepic de Juárez, Pue.; se han abierto las subdelegaciones de Huautla, Oax.; para la Sierra Mazateca y en Catemaco, Ver., para la Región de los Tuxtlas.

Estas consideraciones han permitido la racionalización en la asistencia técnica y los programas inherentes al fomento técnico, investigación, experimentación, mejoramiento de programas, distribución de semillas mejoradas, establecimientos de viveros por cooperación, combate de plagas, renovación de cafetos, orientación sobre líneas de cultivo, siembra, poda, recepa, y cosecha del café.

A cada una de las delegaciones se le ha dotado del mecanismo administrativo y técnico necesario para afrontar los problemas relacionados a la asistencia técnica, organización, recepción y beneficiado de café en sus lugares respectivos, reservando a la oficina matriz, el papel y la función de planeación, programación y control a nivel macro, dada la concentración de información, así como la búsqueda y trámites ante diversas fuentes de financiamiento y operaciones comerciales en el País y al Extranjero, con apoyo de los Convenios Internacionales.

Finalmente el 18 de Junio de 1975, en una junta de Consejo, con la asistencia del Sr. Presidente de la República, se autorizó el cambio de la Matriz de México, D.F. a Jalapa, Veracruz, después de haber evaluado factores relativos al número de cafeticultores, centros de recepción, beneficios y almacenes, producción en quintales, unidades económicas de producción y comercialización, recursos asignados, etc. en las zonas cafetaleras. Después se procedió a un estudio para evaluar todos los mecanismos operativos, sociales, laborales y administrativos involucrados en el cambio. El INMECAFE ha hecho suya la filosofía de la Reforma Administrativa realizando una desconcentración operativa y manteniendo el Control el Poder Central.

II:4.- LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

Debido al alto crecimiento de las necesidades de carácter público, que el Estado tiene que satisfacer; surge una forma de organización administrativa diferente de la centralización, denominada descentralización administrativa, en esta nueva modalidad el Estado intenta cumplir realmente con los requerimientos que le presenta la sociedad moderna, y para ello encarga la realización de ciertas actividades a diversos órganos cuya actuación goza de cierta autonomía con respecto del poder central.

La descentralización administrativa es un modo de organización mediante el cual se integra legalmente una persona jurídica de derecho público para administrar sus negocios y realizar fines específicos del Estado, sin desligarse de la orientación gubernamental, ni la unidad financiera del mismo.

"La descentralización, es el régimen administrativo de un ente público que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa".

El Estado en sus relaciones con el organismo descentralizado procura asegurarles su autonomía orgánica y su autonomía financiera, dándoles los elementos necesarios para su desenvolvimiento y los controles para mantener la unidad y eficacia de su desarrollo, sobre la base de la constitución de un patrimonio, para la prestación de un servicio público o la realización de otros fines de interés general.

Al respecto nuestra legislación nos define los siguientes requisitos que los organismos descentralizados deben satisfacer :

- a).- Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otras organizaciones descentralizadas, aportaciones, subsidios, concesiones o derechos que le otorga el Gobierno Federal, o con el rendimiento de un impuesto específico.
- b).- Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propie-

dad de la nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

La autonomía orgánica es la característica esencial de un organismo descentralizado. Otro de los caracteres de la descentralización es la autonomía técnica de un servicio público o de las tareas que realiza.

El Presidente de la República como titular del Poder ejecutivo Federal, lleva a cabo la ejecución de las Leyes que expide el Congreso de la Unión. La acción administrativa se desenvuelve por medio de órganos centralizados, órganos descentralizados y con la colaboración de los particulares en las empresas de interés público, y aún con las empresas privadas. Los organismos descentralizados realizan dentro del marco de la administración pública, ciertos fines específicos que corresponden al Estado. Los organismos descentralizados por región, de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución, comparte el poder con el Estado; no así los organismos descentralizados por servicio que no lo comparte, pero realizan fines estatales específicos, aunque no tienen el carácter de autoridad.

Existen múltiples corrientes para clasificar las formas descentralizadas, aunque el criterio más seguido es el que considera estas dos formas:

- a).- Descentralización administrativa territorial o regional.
- b).- Descentralización administrativa por servicio o funcional.

DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA TERRITORIAL O REGIONAL.

La descentralización administrativa por región, forma una entidad con cierta autonomía, bajo un régimen jurídico determinado, es decir, esta forma de organización administrativa se compone de una población que se agrupa en un territorio determinado para solucionar determinadas necesidades que les sean comunes, podríamos decir que se apoya en una base geográfica, como delimitación de los servicios que le corresponden.

La descentralización administrativa territorial, se justifica, porque a través de ella es posible que personas integrantes del lugar sean las que se encarguen de realizar las actividades que han de redundar en beneficio

de los intereses locales. La descentralización territorial toma en cuenta los lazos afectivos que origina la vecindad, mismo que representan un estímulo para la realización efectiva de la obra que se pretenda llevar a cabo.

"La descentralización por región es una forma mixta, administrativa y política, que organiza una entidad autónoma, hasta un cierto límite de ciertas necesidades ciudadanas y municipales, bajo un régimen jurídico especial que implica los siguientes elementos :

- a.- Un núcleo de población agrupado en familias;
- b.- Una porción determinada del territorio Nacional.
- c.- Determinadas necesidades colectivas, relacionadas principalmente con el gobierno de la ciudad y del territorio que comprende, con exclusión de los servicios federales y de la entidad federativa".

La forma más característica de la descentralización territorial o regional en el derecho constitucional mexicano es el municipio dado en los términos del artículo 115 de la Constitución.

El municipio es una reunión natural de familias dentro de una porción geográfica determinada, para satisfacer adecuadamente el conjunto de necesidades que tocan, por la periferia, la esfera de la vida doméstica que sin participar por ello de la intimidad del hogar son, sin embargo, una prolongación de este mismo lugar". (Decreto del 23 de mayo de 1812 para la formación de los Ayuntamientos Constitucionales.

LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA POR SERVICIO O FUNCIONAL.

La descentralización administrativa por servicio o funcional, atiene a la característica de que por existir ciertos actos de orden técnico, debe encargarse el desarrollo de los mismos a órganos con conocimientos, preparación técnica y capacidad, para el logro de una satisfactoria gestión. Este tipo de administración permite descongestionar la administración cen-

tral, pues surge una organización autónoma con un patrimonio manejado -- por individuos con preparación técnica adecuada.

A continuación mencionaré algunos elementos fundamentales de la descentralización por servicio :

- a.- La existencia de un servicio de orden técnico.
- b.- Una norma jurídica que reglamente sus funciones.
- c.- La intervención de personal técnico.
- d.- Control del Gobierno, mediante la revisión de sus funciones.

La creación de una institución descentralizada debe hacerse siempre por el Estado y por medio de una Ley expedida por el Congreso de la Unión, es decir, por normas de carácter general, formal y materialmente legislativa.

La Ley es la forma normal de crear una institución descentralizada y puede revestir formas diversas :

- a.- Por medio de una Ley que en forma expresa cree una institución descentralizada y su régimen jurídico.
- b.- Por medio de una Ley administrativa que cree la institución pública y reserve su reglamentación al Poder Ejecutivo.

"La descentralización por servicio es un modo de organización administrativa, mediante la cual se crea el régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender determinadas actividades de interés general, -- por medio de procedimientos técnicos".

Esta relación no destruye la unidad del Estado ni los vínculos necesarios de control de la administración directa, lo cual permite al organismo descentralizado un manejo administrativo autónomo y responsable.

Las formas de la descentralización por servicio obedecen a razones útiles de orden técnico, financiero y funcional, que descarga a la administración, de nuevas tareas y no a factores políticos como en la descentralización territorial o por región.

En la descentralización el poder central refleja los vínculos que lo unen al ente público, pero conserva las funciones de carácter esencial, para vigilar la actuación y la política de esos organismos, principalmente sus actividades de carácter financiero, en este régimen se manifiesta la tutela administrativa sobre estas entidades.

A continuación mencionaré para concluir, una relación de las diferentes naturalezas de los órganos centralizados y los órganos descentralizados, contenidos en el Libro Derecho Administrativo de Andrés Serra Rojas :

A).- Organos administrativos Centralizados :

El órgano centralizado realiza de una manera general los fines - del Estado.

Los órganos centralizados no tienen otra personalidad, que la personalidad del Estado.

Algunos órganos centralizados federales por mandato Constitucional pueden tener su propia personalidad.

Los órganos centralizados no tienen otro patrimonio que el patrimonio general del Estado.

Los bienes que forman el patrimonio del Estado están sometidos a un régimen jurídico general.

Los bienes de la federación se rigen por la Ley General de Bienes Nacionales.

Los órganos centralizados están sometidos a la dirección administrativa y financiera del Estado.

El régimen jerárquico mantiene la unidad de la Administración - pública.

El control de los órganos centralizados se realiza a través de la propia Administración Pública de acuerdo con la Ley.

B).- Organos Administrativos Descentralizados :

El órgano descentralizado también realiza fines especiales del Estado en materia federal.

El órgano descentralizado tiene una personalidad jurídica propia otorgada por una Ley o decreto.

La personalidad de los órganos descentralizados es independiente de la personalidad general del Estado.

El órgano descentralizado tiene un patrimonio especial, regido por normas de derecho público, pero su estructura debe obedecer a reglas técnicas especiales y a procedimientos de la misma naturaleza.

Los órganos descentralizados gozan de cierta autonomía técnica, incluso pueden adoptar ciertos principios de las empresas privadas.

A continuación mencionaré brevemente el proceso de descentralización en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público :

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dentro de la acción de Reformas Administrativas emprendidas en la subsecretaría de Ingresos, el proceso de delegación de facultades, distingue por una parte la descentralización, ya que a través del establecimiento de convenios de coordinación y acuerdo de participación en materia del impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles y del Impuesto al Ingreso Global de las Empresas, de los causantes menores, del cobro del Impuesto sobre productos del Trabajo y 1% sobre las erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón, con la totalidad de las entidades federativas, se ha aprovechado el desarrollo técnico de los Fiscos Estatales e incrementado su participación en los mismos; y por otra parte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha enfocado sus esfuerzos de desconcentración administrativa mediante una doble acción, la de fortalecer las finanzas de los Gobiernos locales y municipales a través de convenios de coordinación y mediante el descongestionamiento y optimización en sus servicios centrales; también se ha llevado a cabo la desconcentración

del causante; ejemplo: Personas Físicas con ingresos hasta 500 mil pesos-- empresas con ingresos hasta por 20 millones de pesos. La desconcentra-- ción administrativa se ha realizado, como un instrumento de apoyo al desa-- rrollo regional y como un medio para alentar el cambio social en nuestro -- País.

La descentralización administrativa se ha intensificado en función de la área de responsabilidad y de los programas de carácter general que -- para el efecto se establecieron dentro de la Secretaría; no se trataba de -- descentralizar para solucionar problemas parciales, sino de acercar a la Se-- cretaría al causante, a la dependencia generadora del gasto, a la región -- misma en que aquel o ésta se ubicaran, obedeciendo a un programa bien -- definido para incrementar la recaudación fiscal, y facilitar la resolución de los problemas a los causantes o a las dependencias ejecutoras en el mismo -- lugar.

La regionalización del programa se llevó a cabo mediante estu-- dios sobre concentración de causantes, desarrollo regional, análisis de re-- caudación, y facilidades de comunicación, por lo cual se crearon 11 admi-- nistraciones regionales :

- 1.- Administración Fiscal Regional del Noroeste con jurisdic-- ción en los Estados de Nuevo León y Tamaulipas y con se-- de en la ciudad de Monterrey.
- 2.- Administración Fiscal Regional de Occidente con jurisdic-- ción en los Estados de Aguascalientes, Colima, Jalisco y -- Nayarit, y con sede en la Ciudad de Guadalajara.
- 3.- Administración Fiscal Regional del Centro, con jurisdicción en los Estados de Guanajuato, Michoacán, Querétaro y -- San Luis Potosí, con sede en la ciudad de Celaya.
- 4.- Administración Fiscal Regional Peninsular, con jurisdicción en los Estados de Campeche, Tabasco y Yucatán y con se-- de en la ciudad de Campeche.
- 5.- Administración Fiscal Regional del Noroeste, con jurisdic-- ción en los Estados de Baja California Norte, Baja Califor-- nia Sur, Sinaloa, Sonora, y con sede en la ciudad Obre--

gón.

- 6.- Administración Fiscal Regional del Sureste, con jurisdicción en los Estados de Chiapas y Oaxaca, y con sede en la ciudad de Oaxaca.
- 7.- Administración Fiscal Regional del Golfo-Centro, con jurisdicción en los Estados de Puebla, Tlaxcala y Veracruz y con sede en la ciudad de Puebla.
- 8.- Administración Fiscal Regional del Norte centro, con jurisdicción en el Estado de Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas, con sede en la ciudad de Torreón.
- 9.- Administración Fiscal Regional Pacífico centro, con jurisdicción en los Estados de Guerrero y Morelos, con sede en la ciudad de Cuernavaca.
- 10.- Administración Fiscal Regional Hidalgo-México, con jurisdicción en los Estados de México e Hidalgo, y con sede en Valle Dorado.
- 11.- Administración Fiscal Regional Metropolitana, con jurisdicción en el Distrito Federal y con sede en la misma entidad.

Las Administraciones Fiscales Regionales, cuentan con una organización funcional, orientada a incrementar la recaudación, ejecutar los programas de desconcentración, agilizar los procedimientos administrativos, ejercer las facultades de la Comisión de Desconcentración expresamente delegados, llevar y mantener al corriente el Registro Federal de Causantes, vigilar el cumplimiento de las obligaciones de causantes, en materia de registro y las demás que les sean encomendadas.

III.- LOS PLANES DE DESARROLLO.

III:1.- CONTENIDO.

Un documento que contenga un programa debe ser presentado conforme al desarrollo lógico de las materias, distinguiéndose los capítulos o partes diferentes. Las partes que componen un plan pueden ser :

- 1.- Presentación.- Todo programa debe contener una descripción breve acerca de los propósitos del Plan y su fundamentación general; que además nos permite ubicar al interesado en la materia.
- 2.- Diagnóstico.- Este punto examina los antecedentes reunidos tratando de identificar los problemas más importantes, explica además el análisis que se ha hecho de la realidad que se planifica. Los antecedentes son principalmente de tipo cuantitativo y consisten en series estadísticas que cubren períodos prudenciales, también se deberán tomar en cuenta los aspectos generales que afectan la comunidad.
- 3.- Pronóstico.- En esta parte, se explicará la metodología de las proyecciones, los supuestos en que se basan los métodos estadísticos empleados para la extrapolaciones; también se expondrán las diferentes proyecciones, que se hacen estimando el comportamiento futuro de ciertas tendencias observadas en el diagnóstico; tiene además la finalidad de mostrar lo que acontecerá en el futuro, si se mantienen vigentes las tendencias.
- 4.- Fijación de metas y asignación de recursos.- En el documento del plan, deben mostrarse las metas en forma clara y completa haciendo ver sus compatibilidades y su estructura.

ra jerárquica, deben ser fijadas en términos cuantitativos; además deberá hacerse una exposición de los volúmenes de recursos que se movilizarán para cumplir el programa; también debe figurar la especificación de financiamiento que se necesita y las fuentes de donde se obtendrá.

- 5.- Ejecución del plan.- En este punto el documento del Plan deberá contener los problemas a que dará lugar la puesta en marcha del programa, fijará los puntos de la estructura de los organismos que conducirán el programa, los procedimientos que se consideren más apropiados para administrarlo, los requisitos de establecimiento, el personal, los sistemas de remuneración, los mecanismos de control de resultados, en conclusión deberá contener un planteamiento completo acerca de la forma como se llevará a la práctica.

Un plan de desarrollo integral debe contemplar el aprovechamiento de todos los recursos de la región, esto es agrícolas, silvícolas, mineros, pesqueros, turísticos, e industria en general.

En todo plan de desarrollo integral se contemplan las posibilidades de generación de renta de cada una de las actividades productivas así como la generación de empleo que las mismas pueden ofrecer, tratando de establecer el equilibrio entre generación de renta y generación de empleo en relación con la inversión en cada actividad productiva.

Cuando un País tiene la capacidad y la intención de realizar un plan de desarrollo, el empleo de un plan realista para allegarse recursos extranjeros que complementen a la inversión nacional, es una política por lo general tan apropiada como conveniente para ayudar a lograr un ritmo más alto de crecimiento económico. Estos recursos extranjeros han provocado la expansión de la planificación e inducido a algunas naciones a planificar, puesto que la posesión de un plan de desarrollo nacional a menudo expedita la obtención de concesiones y préstamos foráneos.

III: 2.- OBJETIVO.

Primeramente definiremos lo que se entiende por desarrollo integral :

"Es el proceso deliberado de transformación y progreso a través - de factores educativos, políticos, socio-culturales, económicos y morales, - que hacen que cada hombre, comunidad y país se transforme y mejore, y - pase de una etapa particular a otra más elevada, en términos de dignidad - y convivencia humana".

"El desarrollo es un proceso social global, y sólo por comodidad metodológica, o en un sentido parcial, puede hablarse de desarrollo económico, político, cultural y social.

En conclusión, diremos, que el concepto de desarrollo, concebido como proceso de cambio social, se refiere a un proceso deliberado que persigue como finalidad última la igualación de las oportunidades, sociales, políticas y económicas, tanto en el plano nacional como en relación con sociedades que poseen patrones más elevados de bienestar material.

La política de desarrollo es el marco mediante el cual los objetivos nacionales se canalizan hacia la acción, es decir, se establecen los principios que han de regir las actividades.

Cada país determinará y seleccionará sus políticas, puesto que estas constituyen el marco estratégico dentro del que se actúa, y entre las cuales las más comunes son :

- 1.- Los factores no económicos - Estas destacan la importancia que tienen las transformaciones en los valores y en las actitudes socio-culturales, educativas, políticas y morales.
- 2.- Factores cuantitativos económicos - están basadas en la cantidad de ahorro y de inversión de capital como elementos que determinan el proceso de desarrollo.
- 3.- Factores cualitativos económicos - Estas destacan la función generadora de actividades o de sectores económicos -

específicos.

Una definición clara de los propósitos nacionales es, el primer componente de un plan de desarrollo, puesto que es una condición previa para el establecimiento de una estrategia coherente para asignar los recursos de inversión entre las demandas en competencia. Por lo cual sino se definen los objetivos del desarrollo nacional, precisando los puntos que deban ponerse en cada objetivo, probablemente las metas del plan y los proyectos se elijan arbitrariamente, y que las políticas y las medidas adoptadas para ejecutar el plan resulten contradictorias.

"Los objetivos básicos del desarrollo de una nación son los determinantes primarios del carácter y del sentido del esfuerzo planificador nacional. La naturaleza de éstos objetivos depende de las preferencias nacionales basadas en la escala de los valores políticos, sociales, y económicos de la nación, así como en su etapa de desarrollo".

Los objetivos del desarrollo pueden ser :

- a).- Económicos : como incrementar el ingreso real.
- b).- Políticos : como aumentar la seguridad militar o mejorar el prestigio nacional de una nación o su influencia.
- c).- Sociales : como mejorar la vivienda, la educación.

Para concluir diremos que, el objetivo de los planes de desarrollo nacional, en la mayoría de las naciones, es elevar los niveles de vida de todo el pueblo, mediante una mayor producción y un uso más extendido de artículos de consumo y de servicios para las actividades educativas, de la salud y culturales.

III: 3.-TIPOS DE PLANES DE DESARROLLO EN EL SECTOR OFICIAL.

Los planes de desarrollo son generalmente preparados para cierto período, pero varían en su duración como en sus tipos; dependiendo del período que se refieran y al campo y contenido que comprendan; para la fijación de estos planes se deberá atender primordialmente a la estructura -

político-económica que presente el País pudiendo ser a largo, mediano y corto plazo.

Planes a corto plazo - Diversos factores explican las diferencias de duración de los planes del desarrollo nacional. Los planes anuales y bienales proporcionan al principio una oportunidad para planificar; los planes a corto plazo sólo pueden desempeñar un papel limitado en el desarrollo, puesto que no dan oportunidad adecuada para examinar las alternativas o movilizar los recursos y porque no pueden usarse para producir cambios estructurales. La efectividad de estos planes radica en las posibilidades que ofrecen para racionalizar los programas y la producción existente, y para establecer las condiciones favorables de un desarrollo posterior. El presupuesto de egresos es el instrumento de ejecución a corto plazo de los objetivos de los planes a largo plazo y mediano.

Planes a mediano plazo.- La característica de los planes a mediano plazo son las inversiones públicas, ya que estos tienen por objeto programar en detalle las inversiones estatales y se formulan en base a los planes generales de desarrollo; los planes de inversión pública cubren por lo general de tres a cuatro años y comprenden la inversión total del sector público.

Planes a largo plazo.- Los planes de desarrollo económico a largo plazo se caracterizan por la fijación de tasas de crecimiento para el producto nacional y para crear nuevas oportunidades para sus habitantes; en general abarcan de cinco a diez años.

Un plan de desarrollo puede ser una estructura del programa y de los sistemas, pero en ningún caso una copia inviolable para el futuro; debe ser lo suficientemente detallado para guiar a la acción, pero no tan detallado que pierda la requerida flexibilidad para ser ajustado a las condiciones cambiantes.

Un programa de desarrollo económico puede ser de diversas clases dependiendo del ámbito de la realidad económica que abarquen y según el área geográfica en que se apliquen. En efecto, existen programas de desarrollo económico global y sectorial expresados en proyectos de inversión. (Planeación económica Seymover Harris. FCE).

Los programas globales comprenden el análisis y la fijación

de metas para toda la economía del País.

Para realizar los análisis y proyecciones mencionados, se emplean instrumentos de medición de carácter macroeconómico, como pueden ser -- cuentas nacionales, matrices de insumo producto, cuentas de fuentes y usos, etc., estos antecedentes se estudian por medio de técnicas llamadas de Programación Global, en las que se formulan planes de carácter global. Un programa global fija una serie de objetivos a la economía de un País, el nivel de ingreso por habitante a alcanzar, la tasa general de inversiones, - el nivel general de consumo. (Introducción a la Técnica de Programación CEPAL).

Los programas sectoriales se refieren a actividades particulares, - tales como la industria, agricultura, la vivienda, la minería y la industria.

La finalidad de los programas sectoriales es romper con los estrangulamientos producidos en algunas actividades económicas, así tenemos que al atraso industrial se formula un programa de desarrollo industrial. El diagnóstico que se pueda obtener para trazar estos planes, será diferente al de los programas globales, ya que este tratará de encontrar los cuellos de botella, que se han generado en la economía, las metas que contienen un programa sectorial tiende precisamente, a eliminar dichos estrangulamientos.

Para concluir mencionaré algunos programas de desarrollo en nuestra nación :

"La economía mexicana se compone de tres sectores fundamentales: el público, formado por la empresa estatal o paraestatal; el social, - constituido por el ejido, tierras comunales, la cooperativa y otras formas - de asociación social, y el privado, formado por la iniciativa individual, directamente o a través de formas de asociación capitalista".

"En términos generales, puede decirse que nuestra economía está formada por un sector privado que opera de acuerdo con ciertas Leyes de desarrollo económico, y un sector público, integrado por las empresas estatales y los sectores sociales de la economía. Partir de esta realidad, de los tres sectores de nuestra economía es indispensable, dadas las condiciones actuales del País, para proseguir con nuestro desarrollo integral.

PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DE MEXICO

PLANES SECTORIALES DE DESARROLLO DE LARGO PLAZO

PLANES SECTORIALES DE DESARROLLO DE MEDIANO PLAZO

PLANES ANUALES DE DESARROLLO

PRESUPUESTO ECONOMICO NACIONAL ANUAL
PRESUPUESTO FISCAL DEL SECTOR PUBLICO NACIONAL
PRESUPUESTO DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL

PRESUPUESTO DEL GOBIERNO FEDERAL

PRESUPUESTO DE LOS ORGANISMOS
DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS

PRESUPUESTO DE
FUNCIONAMIENTO

PRESUPUESTO DE DESARROLLO

PROGRAMAS DE
ADMINISTRACION

PROGRAMAS
OPERATIVOS

PROGRAMAS DE
OPERACION

PROGRAMAS DE
INVERSION

PROGRAMAS DE
OPERACION

PROGRAMAS DE
INVERSION

PROGRAMAS DE
ADMINISTRACION

PROGRAMAS
FABRICACION

SUBPROGRAMAS
DE
OPERACION

SUBPROGRAMAS
DE
OPERACION

SUBPROGRAMAS
DE
INVERSION

SUBPROGRAMAS
DE
INVERSION

SUBPROGRAMAS
DE
PRODUCCION

SUBPROGRAMAS
FORMACION
INVENTARIO

ACTIVIDADES

ACTIVIDADES

PROYECTOS DE
INVERSION

PROYECTOS DE
INVERSION

OBRAS
ESPECIFICAS

OBRAS
ESPECIFICAS

DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DE MEXICO

PLANES SECTORIALES DE DESARROLLO DE LARGO PLAZO

PLANES SECTORIALES DE DESARROLLO DE MEDIANO PLAZO

PLANES ANUALES DE DESARROLLO

PRESUPUESTO ECONOMICO NACIONAL ANUAL
PRESUPUESTO FISCAL DEL SECTOR PUBLICO NACIONAL
PRESUPUESTO DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL

PRESUPUESTO FEDERAL

PRESUPUESTO DE LOS ORGANISMOS
DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DEL EDO.

PRESUPUESTO DE DESARROLLO

PROGRAMAS DE
ADMINISTRACION

PROGRAMAS DE
OPERACION

PROGRAMAS DE
INVERSION

PROGRAMAS DE
ADMINISTRACION

PROGRAMAS DE
INVERSION

PROGRAMAS DE
ADMINISTRACION

PROGRAMAS DE
FABRICACION

PROGRAMAS DE
VENTAS

PROGRAMAS DE
INVERSION

SUBPROGRAMAS DE
INVERSION

SUBPROGRAMAS DE
PRODUCCION

SUBPROGRAMAS DE
FORMACION DE
INVENTARIOS

SUBPROGRAMAS DE
MATERIAS PRIMAS Y
ALMACENAMIENTO

PROYECTOS DE
INVERSION

PROYECTOS DE
INVERSION

OBRAS
ESPECIFICAS

"El crecimiento de los tres sectores y de la economía está condicionado a nuestro proyecto nacional de desarrollo. Tenemos un proyecto nacional de desarrollo que se funda en nuestro texto Constitucional de 1917, del cual a arrancado la reforma agraria y obrera, la explotación de los recursos naturales y el sometimiento de la propiedad privada a los dictados del interés público. Este proyecto nacional y Constitucional de Desarrollo Integral nos da criterios, bases y mecanismos nacionales para seguir adelante, consolidando y avanzando".

(Proyecto de Plan Básico de Gobierno 1976/1982).

IV.- LOS PROCESOS DE PLANIFICACION Y PROGRAMACION.

IV:1.- CONCEPTO DE PLANIFICACION Y PROGRAMACION.

La Planificación es un proceso racional de previsión que abarca a toda la economía en su conjunto, para alcanzar una serie de objetivos - políticos, económicos, sociales y culturales deseados y anhelados por la so- ciudad en un período de tiempo determinado.

Planificar es un proceso en virtud del cual la actitud racional - que ya se ha adoptado se transforma en actividad : se coordinan objetivos se preven hechos, se proyectan tendencias.

Por lo tanto la Planificación implica, dar congruencia a una serie de decisiones integradas y compatibles entre sí, que guiarán la activi- dad de los agentes económicos.

Para concluir diré que la planeación es el antecedente básico -- que orienta la formulación y ejecución de los presupuestos.

Programar es hacer planes, programas y proyectos, es fijar metas cuantitativas a la actividad.

Programar es destinar los recursos humanos : materiales, financie ros y tecnológicos necesarios, significa definir los métodos de trabajo a -- emplear, es fijar la cantidad y calidad de los resultados y determinar la - localización espacial de las obras y actividades.

A continuación definiremos lo que son Planes, Programas y Pro-- yectos :

1.- Plan "Un plan económico puede definirse como un conjuno

to de disposiciones tomadas con vistas a la ejecución de un proyecto que interesa para una actividad económica".

La clasificación de los planes se llevan a cabo según el campo y contenido que comprenden, y al período a que se refiere.

- 2.- Programa.- "Es un instrumento para definir objetivos a las actividades y proyectos que se van a realizar y para calcular los recursos humanos y materiales, además de los financieros, para alcanzar los objetivos".

"Los programas del sector público en México pueden clasificarse fundamentalmente en programas de operación, de inversión y de financiamiento :

Programa de operación.- "Es el instrumento destinado a cumplir - las funciones del Estado, por el cual se establecen objetivos o metas cuantificables o no, que se cumplirán a través de la integración de un conjunto de esfuerzos, con recursos materiales, humanos y financieros a él asignados, con un costo global y unitario determinado y cuya ejecución en principio queda de una unidad administrativa de alto nivel dentro del Gobierno".

Programa de inversión - Es el instrumento, a través del cual se fijan las metas que se obtendrán mediante la ejecución de un conjunto integrado de proyectos de inversión".

Programa de financiamiento - Es el instrumento que incluye las transferencias destinadas a financiar consumos o inversiones de los sectores públicos o privados".

- 3.- Proyecto - "Un proyecto se define como :

- a.- La unidad de inversión más pequeña a considerar en la planeación".
- b.- Obra o conjunto de obras técnicamente coherentes destinadas a llenar una necesidad previamente determinada.

Para concluir diremos que la programación es parte del proceso de planificación, constituye una etapa importantísima y cualesquiera que sea el campo en que se aplique debe de inspirarse en sus principios.

La planificación es una de las etapas del Proceso Administrativo, siendo las más reconocidas las siguientes :

Planeación
Organización
Integración
Dirección
Control.

IV:2.- PRINCIPIOS DE PLANIFICACION Y PROGRAMACION.

Al referirnos al inciso anterior de programación y su relación con la planificación, es necesario hacer mención cualquiera que sea el campo en el que se aplique esa programación, de ciertos criterios fundamentales de validez general que integran los principios básicos de la programación, siendo éstos los siguientes :

RACIONALIDAD - Este principio se basa en la idea de seleccionar alternativas de acción de manera inteligente, es decir, considerando ventajas y desventajas de cada una de ellas; para lograrlo se deberá pensar en el máximo aprovechamiento de recursos, se aplicarán tanto criterios económicos como administrativos, dependiendo ello de la modalidad en la que se pondrán en marcha los recursos.

PREVISION.- Los programas tienen como finalidad guiar la conducta hacia el futuro. En función de este principio, se fijan plazos definidos para la ejecución de acciones que se planifican.

La duración de los plazos varía en función al tipo de controles que se tengan, a los objetivos que se persigan y a las clases de actividades y recursos disponibles.

UNIVERSALIDAD - La programación debe abarcar las diferentes

fases o etapas del proceso económico, social y administrativo y prever las consecuencias que producirá su aplicación. Como la sociedad y la economía se mueven en una constante y mutua interacción; La planeación deberá aplicarse en todos los sectores y niveles de la administración a fin de dar consistencia y armonía a la gestión pública.

UNIDAD - Como consecuencia del principio anterior, se desprende de la necesidad de que los planes tengan unidad, es decir, que estén debidamente integrados entre sí, que formen un todo, orgánico y compatible.

Este principio está ligado al concepto de coordinación. Ello debe surgir como consecuencia de la debida integración de los planes sectoriales en el programa global, evitándose el mal gasto de recursos en acciones duplicadas o no debidamente ajustadas.

CONTINUIDAD - La planificación no tiene fin en el tiempo, - en efecto mientras subsistan los agentes económicos se deberán hacer las cosas, por ello pueden variar, los objetivos, de los planes, el énfasis de la acción, o los plazos fijados, pero la necesidad de obtener el máximo de los recursos no desaparecerá.

La programación debe ser ininterrumpida, es un proceso de duración ilimitada, los planes fijarán plazos determinados y objetivos a alcanzar, pero en cuanto se cumplan éstos se formularán los siguientes.

La falta de continuidad en los planes es contrario a la idea de planeación.

INHERENCIA. - La planeación es necesaria en cualquier organización humana, es inherente al hombre, por lo tanto a la administración. - El Estado o la empresa deben planificar la forma de alcanzar sus objetivos, la administración del Estado como la administración de una empresa no debe verse en función de metas mediatas o inmediatas. Una administración sin objetivos es una máquina guiada por la rutina, por la costumbre o por normas rígidas que anulan la discrecionalidad de los objetivos.

Por lo cual, la planificación requiere de la concurrencia de todos los principios esbozados que en conjunto dan fisonomía al proceso de planificación.

IV: 3.- PROCESO DE PLANIFICACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Tanto la política como la planificación y el presupuesto se gestan en procesos. La política a través del sistema político, se generan las decisiones gubernamentales, la opinión pública, los grupos de presión, los partidos políticos, y los parlamentos son los principales mecanismos a través de los cuales se van produciendo las decisiones políticas.

La planeación se gesta dentro del ejecutivo a través de la formulación de planes y programas, de su discusión y aprobación, de su ejecución y de su evaluación y control.

a).- FORMULACION - Para la formulación de los planes, se requiere el empleo de técnicas adecuadas de programación.

Para cada tipo de programa existe una técnica determinada, pero en general, puede decirse que cada una de ellas se inspira en una metodología casi común variando únicamente el contexto de las materias.

La formulación se inicia con el diagnóstico de la realidad. Al efecto, se reúnen informaciones estadísticas, agrupadas en forma conveniente y se hacen observaciones directas. Los antecedentes permiten formarse una idea acerca de los principales problemas y ubicar sus causas.

Hecho el diagnóstico, se efectúa una proyección de las tendencias observadas en el curso del tiempo. La programación en éste sentido, tendrá que visualizar lo que ocurrirá en el futuro si no se alteran las tendencias. Conforme a lo anterior el programador en virtud de las políticas establecidas, formula metas concertas a la acción, a fin de posibilitar el cumplimiento de los propósitos establecidos. Aplicará un coeficiente de rendimiento, se calcula el volumen de recursos que serán necesarios. En un proceso de aproximaciones sucesivas, se van evaluando las alternativas y buscando la combinación óptima de recursos, con el objeto de maximizar su uso.

Para concluir diremos, que el programa en esta etapa, quedará integrado por el diagnóstico, proyección y fijación de metas y por la asignación

nación de metas que quedarán inscritas en el programa; una vez realizado ésto, será sometido a discusión y aprobación de las autoridades.

b).- DISCUSION Y APROBACION - Para tener posibilidades de éxito, todo plan debe contar con la aprobación de todos los sectores sociales comprometidos, el gobierno, la opinión pública, los particulares organizados en grupos de presión.

Por esta razón, una vez preparado el plan, deberá ser discutido para resguardar los intereses de los diferentes sectores. Al efecto, en algunos Países existen consejos consultivos, en los que están representados los productores, los sindicatos, de trabajadores, empresarios, comerciantes, el gobierno, etc. Otro sistema consiste en convocar audiencias públicas en los comités del congreso, cuando se discute el presupuesto, como ocurre -- en los E.U.A.

La aprobación definitiva de los planes y programas se realiza en los Países en que existe el sistema de presupuesto por programas al promulgarse la Ley de Presupuesto, en otros Países los planes son sometidos íntegramente a la consideración del congreso y aprobados como Ley. Hay casos en que el ejecutivo ordena el cumplimiento de un programa dictando - un decreto.

Para concluir diremos, que no importa el sistema de discusión -- siempre y cuando sea lo suficientemente flexible y racional como para impedir que en la discusión se introduzcan modificaciones que a la postre desarticulen el proyecto o programa y dificulten su aplicación.

c).- EJECUCION.- Aprobados los planes, corresponde a los organismos ejecutivos llevarlos a la realidad. Para el efecto la administración pública es la encargada de dar cumplimiento a las metas de los programas. Para ésto, se deberán contar con una dirección apropiada. Las organizaciones deberán estar estructuradas convenientemente, existir una división del trabajo racional. Definir líneas de autoridad y asesoría; tener precisadas las funciones del personal, sistematizados los métodos y procedimientos, etc. Los directores de programas, o responsables, debidamente - respaldados por sus supervisores deben movilizar la organización hacia la - consecución de las metas del plan en forma eficiente. Esto significa que todos los esfuerzos del elemento humano, de la organización y todos los re

ursos materiales y equipo, deben ser coordinados eficientemente a fin de evitar desperdicios de tiempo, de materiales y trabajo, para que esté en posibilidad de alcanzar un máximo rendimiento.

Cuando un sistema de gobierno alcanza un grado de eficiencia aceptable, podrían alcanzarse las metas previstas e incluso superarse.

d).- CONTROL Y EVALUACION - A medida que se van desarrollando los planes es preciso controlar sus resultados. En forma periódica se deberán obtener informaciones relativas a la forma como se van cumpliendo las metas del programa de trabajo. Se deberán producir estadísticas que muestren claramente los resultados obtenidos. Por ejemplo un gobierno deberá conocer : cuántas casas habitación se han construido, cuántos productos han generado sus empresas, etc.

Para contar con esta información permanente, se deberá establecer una corriente continua de informaciones desde la base hasta los altos niveles superiores de decisión, para dar una visión oportuna de la gestión pública y detectar los posibles problemas que se presenten. Para que de esta manera se rectifiquen errores y reorientar las actividades antes de incurrir en un malgasto de recursos; todo ésto, en un proceso de retroalimentación.

IV: 4.- ANTECEDENTES DE LA PLANEACION EN MEXICO.

En México no existe un órgano central de planificación, pero sí un sistema central de planificación. En este sistema el Gobierno de la República actúa como una fuerza directiva, a través de diversos organismos que en mayor o menor medida llevan a cabo funciones de programación y planificación. Con este sistema se lograrán importantes avances en la movilización de recursos humanos técnicos y materiales del País.

En México se ha hablado de planeación económica desde hace años. Los intentos de organización de la planeación forman ya una larga serie de ensayos. En el año de 1930 empiezan los intentos para conseguir cierto grado de planificación en el País, se expide la Ley sobre Planificación de la República, que aunque no llegó a cristalizar los planes materiales o políticos es la primera reglamentación en materia de planificación.

A continuación mencionaré algunos de los múltiples intentos gubernamentales y algunos de los organismos que han tenido funciones de planeación :

- 1).- La Comisión Del Programa del Partido Nacional Revolucionario en 1933, integrada por funcionarios del gobierno y miembros destacados del partido, que tuvo a su cargo la elaboración del primer plan sexenal.
- 2).- El Comité Asesor Especial (1935), creado por la administración del General Cárdenas e integrado por Secretarios de Estado, directores de la Banca Pública y otros funcionarios destacados, cuyo fin era la coordinación de las políticas nacionales de planeación.
- 3).- El Fondo para el Fomento Industrial (1941), cuya operación fue encomendada al Banco de México.
- 4).- La Comisión Federal de Fomento Industrial (1944), que debería planear el desarrollo industrial del País y promover la creación de nuevas industrias.
- 5).- La Comisión Nacional de Inversiones (1947), creada en los primeros meses de la administración del presidente Miguel Alemán.
- 6).- El Comité de Inversiones (1953), establecido en los primeros meses de la administración de Ruíz Cortines.
- 7).- La Comisión de Inversiones (1954), que sustituyó al comité.
- 8).- La Secretaría de la Presidencia (1958), que a su vez absorbió las funciones de la comisión de Inversiones, agregando algunas otras tareas de planeación regional.
- 9).- La Comisión Intersecretarial para la Planeación del Desarrollo, establecida en el año 1962.
- 10).- La Secretaría de Programación y Presupuesto (1977), que-

elabora los planes nacionales, sectoriales y regionales.

Para concluir, podemos decir que el Sistema de planificación en el sector público de México se basa en los acuerdos y decretos Presidenciales que obligan a todas las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Estados y Municipios a presentar en un plazo determinado, tanto sus programas de inversión como sus programas de actividades. Estos programas a su vez deberán contener, los lineamientos de la política a que se sujetará la acción de la entidad de que se trata, los problemas que se proponen resolver los que a su juicio merezcan atención preferente y las metas que cada uno se propone alcanzar a corto, mediano y largo plazo, así como los medios que necesita para alcanzarlos y los recursos financieros indispensables para la realización del programa. Dichos documentos se concentrarán en el caso de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, Organismos Descentralizados y empresas paraestatales en la Secretaría de Programación y Presupuesto (art. 5, 6, 7 De la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal), y en el caso de Estados y Municipios en los Comités Promotores para que cada uno de ellos lo remita al Jefe del Ejecutivo para su estudio y final aprobación.

En nuestro País el Titular del Poder Ejecutivo es quien aprueba y toma las decisiones finales con respecto a los planes formulados por las entidades e instituciones responsables de realizarlos, las cuales forman parte del Poder Ejecutivo.

Se puede decir que en México existen dos elementos que caracterizan el sistema de planificación; por una parte un conjunto de disposiciones jurídicas que otorgan al Poder Ejecutivo facultades para intervenir en la regulación de los procesos económicos, por otra varios organismos especializados, con funciones exclusivas en materia de planificación; algunos otros que, además de actividades propias, llevan a cabo tareas de planificación o programación.

En la cúspide del sistema de planificación nacional, como responsable político único se encuentra el Presidente de la República, con autoridad y responsabilidad en materia económica concedidas por disposiciones constitucionales.

Para que el Ejecutivo pueda ejercer sus atribuciones en materia de planificación, se han creado diversas dependencias a las cuales se confía la realización de esa actividad. Tales dependencias, aún cuando colaboran en estrecha comunicación, no guardan una relación de jerarquía entre sí.

Los organismos de planificación en el Gobierno Federal son :

A.- La Comisión Intersecretarial, constituida por acuerdo Presidencial e integrada por representantes de la secretaría de Programación y Presupuesto y Hacienda y Crédito Público, con el fin de formular planes para el desarrollo económico y social del país a corto y largo plazo.

Esta Comisión es un organismo técnico en el sector público que realiza la coordinación de programas de inversión presentados por las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

B.- La Secretaría de Programación y Presupuesto, en cuanto autoriza los gastos de inversión de todas las dependencias del sector público federal (art. 32, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

C.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en cuanto elabora y pone en vigor los presupuestos de las dependencias del Poder Ejecutivo y de los poderes Legislativo y Judicial, así como de algunos organismos y empresas estatales. Mantiene una estrecha relación con las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos por lo que se refiere a sus problemas financieros. Así como con los organismos descentralizados por las aportaciones y subsidios que se les conceden. Los Gobiernos Estatales y Municipales, por su parte, mantienen vínculo los con el Gobierno Federal a través de estas dos Secretarías. (Art. 31 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

D.- La Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial, tiene encomendadas, entre otras, las funciones de vigilancia y supervisión de las inversiones de los organismos y las empresas del Estado. (Art. 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

E.- La Comisión Nacional de Desarrollo Regional, constituida por Decreto Presidencial e integrada por los representantes de doce Secretarías (Marina, Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones y Transportes, Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Reforma Agraria, Turismo, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Educación Pública y por último del Titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto, quien la Preside). Asimismo, la integrarán el Director General De la Comisión Federal de Electricidad, el Director General del Instituto Nacional para el Desarrollo de la comunidad Rural y de la Vivienda Popular, el Director General del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, el Director del Instituto Mexicano de Comercio Exterior, el Director General del Banco Nacional Agropecuario, S.A., del Banco Nacional de Crédito, Agrícola, S.A. del Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. de C.V. el Director General del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A. el Director General de Nacional Financiera, S.A. y el Director de los Fideicomisos instituidos en relación con la agricultura del Banco de México, S.A. La finalidad de ésta comisión es la de elaborar y proponer planes de desarrollo económico y social a corto, mediano y largo plazo que comprenden dos o más entidades federativas. De esta manera, la programación comprende dos o más regiones geoeconómicas, en las que se harán congruentes los planes Estatales de desarrollo con estrategias a nivel multiestado y en escala Nacional.

A continuación mencionaré algunas de las funciones básicas de la Comisión Nacional de Desarrollo Regional : Coordinar las inversiones públicas federales entre sí y compatibilizarlas con las locales a fin de fortalecer el desarrollo regional y el federalismo, hacer recomendaciones a los Comités promotores del Desarrollo Socio Económico para que las acciones de éstos sean congruentes con las políticas generales de desarrollo regional y nacional, auspiciar la realización de estudios de viabilidad técnica y económica para el fomento de los recursos en el Estado y promover el incremento de las fuentes de trabajo en los medios rural y urbano.

F.- Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico, creados por decretos presidencial para cada entidad federativa, estan constituidos por los funcionarios de mayor jerarquía del Gobierno Federal que actúan en el Estado, por los ayuntamientos que acepten participar y las personas representativas de los sectores activos de la entidad. El Go-

bernador de cada Estado funge como Presidente del Comité y el representante de la Secretaría de Programación y Presupuesto como coordinador del mismo.

Entre las funciones básicas de los comités están las de elaborar planes y programas de corto, mediano y largo plazo, formular una propuesta anual de inversiones federales para la entidad, fomentar el aprovechamiento racional de los recursos industriales en las regiones y la comercialización de sus productos, asesora a las autoridades y sectores activos de la población en la preparación y ejecución de estudios de factibilidad económica para el establecimiento de empresas que busquen el aprovechamiento de los recursos de la entidad, incrementar el empleo productivo en el campo y en la ciudad y procurar la capacitación de los recursos humanos.

V.- EL PRESUPUESTO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA.

V:1.- CONCEPTO.

En los últimos años, se han venido utilizando diversas técnicas de programación, sin las cuales no es posible crear un programa coherente, y uno de los campos en que más se han desarrollado estas técnicas es el económico, que se auxilia de otras ciencias o disciplinas, tales como, las finanzas públicas, la contabilidad de costos, la administración, la economía, la sociología, etc. Todos los sistemas de programación trabajan con magnitudes aproximadas, por medio del cálculo de probabilidades.

A continuación mencionaré cuatro aspectos que están presentes en la programación : Definición de una política, Preparación de Planes de formulación de programas de trabajo y la confección de presupuestos. Entre estos cuatro aspectos hay una cierta relación de dependencia, puesto que existe un proceso de interacción entre la política y los planes, estos se gestan bajo ciertos supuestos de la política gubernamental, y una vez elaborados dan al Gobierno un punto de referencia para formular políticas concretas, por otro lado existe también una estrecha relación entre la planeación y el presupuesto, puesto que presupuestar es uno de los elementos de la planificación.

Los presupuestos ofrecen un medio eficaz de organizar la información administrativa, de manera que se tomen decisiones correctas sobre la distribución de los recursos públicos limitados. El presupuesto en su elaboración nos proporciona un sistema de comunicación regularizado y cíclico. El presupuesto como instrumento político, económico y público, es el medio más poderoso de coordinación e integración de la vida económica y de orientación al desarrollo social. El presupuesto es más que un documento financiero; representa un proceso gracias al cual, se formulan normas políticas, se ponen en marcha programas de acción pública y se implantan con

troles, tanto legislativos como administrativos; por lo cual el presupuesto - debe vincularse con la totalidad del proceso administrativo público, y ser producto suyo. El presupuesto puede verse desde el punto de vista económico, desde el cual expresa la condición financiera del Estado, desde el punto de vista contable expresa el desarrollo del sistema de las cuentas públicas; en su aspecto jurídico se consideran las normas jurídicas que organizan y determinan el funcionamiento de las instituciones financieras. El presupuesto es un vínculo eficiente para revalorar periódicamente las finalidades y los objetivos gubernamentales; y pueden facilitar las comparaciones de programas públicos y sus costos a la luz de esos objetivos.

De acuerdo a la técnica de programación presupuestaria se pueden elaborar diversos presupuestos para expresarla :

- 1.- Presupuesto Económico Nacional - Que es la proyección de la demanda total de la Economía, presentada conforme a la técnica de cuentas nacionales y dividida por unidades económicas de esta forma habrá una cuenta o presupuesto de las empresas, de las personas, del exterior, del Gobierno. Y se puede presentar a nivel global y desagregado a nivel sectorial.

Este presupuesto muestra en un alto nivel de consolidación el valor de la producción a través del concepto del Producto Nacional Bruto, a precios del mercado, en el lado de los gastos y de ingreso nacional bruto de lado de los ingresos.

- 2.- El Presupuesto de Producción y disponibilidades de bienes y Servicios - Que equivale a una proyección de la matriz de relaciones interindustriales o sean las aportaciones que cada sector hace a los demás.
- 3.- El Presupuesto de Inversiones Nacionales - Que nos muestra el total de las inversiones por origen y destino sectorial, - es decir, por una parte se presentan los gastos de inversiones en que cada sector incurrirá para producir las cantidades fijadas en el presupuesto de producción, precisando de qué sector provienen esos Bienes y Servicios o si son importados.

- 4.- Presupuesto Monetario - Es un instrumento para analizar la correspondencia entre la evolución real de la economía y los flujos monetarios que harán posible esta evolución dentro de ciertos márgenes de estabilidad. Además explica y sintetiza el conjunto compatible de decisiones que las autoridades deben adoptar en materias tales como; crecimiento del producto Geográfico, Aumento de Precios, Aumento de Población, Expectativas de Inflación.
- 5.- Presupuesto de Comercio Exterior - Constituye un cuadro estable de síntesis que refleja la contribución de las relaciones con el exterior en el logro de un equilibrio interno, - además constituye la definición y administración de política económica referida principalmente a los organismos de comercio exterior y con evidentes implicaciones con los organismos que dirigen la política monetaria.
- 6.- El Presupuesto de Fuentes y usos de fondos de Inversión. - Este presupuesto nos muestra como se canalizan los ahorros de las diversas unidades económicas del Sistema Bancario a la inversión.
- 7.- Presupuesto de mano de obra - Contiene la cantidad de trabajadores que se requerirán para los planes productivos.
- 8.- Presupuesto de insumos difundidos - Contiene los materiales más definidos como cemento, energía, etc.

A continuación mencionaré brevemente la diferencia que existe entre un presupuesto público y un presupuesto privado. Los presupuestos públicos se elaboran teniendo como base el control de los gastos, en estos primero se hace una estimación de los gastos, que se vayan a originar de acuerdo a las necesidades públicas, y después se planea la forma de cubrirlas, para ello se estudia la aplicación de los ingresos, que provienen de la recabación de impuestos, de la obtención de empréstitos, y como último recurso la emisión de papel moneda, que ocasionaría inflación. En el presupuesto privado por el contrario, primero se estiman sus ingresos, y sobre esta base predeterminan su distribución o aplicación.

En México, son los egresos los que norman los ingresos. Puesto

que si se calcularan los egresos basados en los ingresos, se estaría limitando el desarrollo de la nación al ajustar los gastos a lo disponible.

Para concluir, podemos decir, que el presupuesto es un instrumento que contiene decisiones políticas que deben expresarse en acción; que para ser efectiva y efectuarse al menor costo deberá ser planificada. Puesto que la formulación del presupuesto es el acto de medir los costos de los medios para ejecutar una acción planificada, la cual debe ser discutida y aprobada en el presupuesto anual por los organismos legislativos existentes y posteriormente ejecutada por la organización ejecutiva del Estado.

V:2.- CLASIFICACION DEL PRESUPUESTO.

En la Legislación Mexicana, el presupuesto es un acto público - anual de previsión y autorización previa, que contiene los ingresos que debe percibir la Federación, y los gastos que se deben realizar en relación con los servicios y demás prestaciones públicas. En la Federación como en las entidades federativas y municipales, etc., elaboran sus presupuestos en su doble consideración de ingresos y de egresos.

Con respecto al presupuesto Federal, es el Poder Ejecutivo el más capacitado para analizar circunstancias, detalles, necesidades e intereses de la acción gubernamental, considerando unitariamente la vida económica Nacional. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se le asigna la competencia en materia Financiera Federal de acuerdo con el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El Presupuesto de la Federación, constituye la autorización indispensable para que el Poder Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos, (Art. Const. 126) es la base para la rendición de cuentas que el Poder Ejecutivo debe rendir al Ejecutivo (Art. Const. 65 Fracción I), produce el efecto de descarga de responsabilidad al ejecutivo como manejador de fondos ya que opera dentro de las autorizaciones que le otorga quien tiene poder para disponer de esos fondos. El presupuesto de la Federación es rígido, puesto que no admite ningún gasto del Estado que no haya sido previsto dentro de él; esto se debe a la estricta vigilancia que debe tenerse sobre los fondos públicos manejados por el Estado.

La elaboración del Presupuesto Fiscal en México está reglamentada por dos Leyes :

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Ley de Ingresos.

El Poder Ejecutivo reúne estas dos ramas formando una unidad de Ingresos y Egresos que constituye básicamente el Presupuesto Fiscal y lo presenta al congreso de la Unión para su discusión y aprobación.

La Legislación Básica mediante la cual se desarrollan las funciones relativas al manejo del Presupuesto, es la siguiente :

1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos :

Artículo 73. El Congreso tiene Facultad :

XXVIII. Para examinar la cuenta que anualmente debe presentar le el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen, no solo la conformidad de las partidas gastadas por el presupuesto de egresos, sino que — también la exactitud y justificación de esas partidas.

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados :

IV. Aprobar el Presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrir aquel.

2.- Ley Orgánica De La Administración Pública Federal; que en su Artículo 32 Fracciones IV, V, VII, IX, establece :

Artículo 32 Fracciones IV, V, VII, IX, establece :

Artículo 32. A la Secretaría de Programación y Presupuesto corresponde el despacho de los siguientes asuntos :

IV. Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y los Ingresos y egresos de la Administración Pública Paraestatal, y hacer la glo

sa preventiva de los ingresos y egresos del propio Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal.

V. Formular el programa del gasto público federal y el proyecto del presupuesto de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

VII. Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera el control y la vigilancia y la evaluación del ejercicio del gasto público y de los presupuestos de egresos de la Federación y de Distrito Federal, de acuerdo con las Leyes respectivas.

IX. Autorizar los actos y contratos de los que resulten derechos y obligaciones para el Gobierno Federal y para el Departamento del Distrito Federal.

3.- Ley de presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

4.- El Decreto aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación, que anualmente emana del Congreso de la Unión, a través de la Cámara de Diputados y tiene, además de las asignaciones presupuestarias, diversos artículos que regulan algunas materias relativas a la ejecución del propio Presupuesto. Es pertinente mencionar que en este Decreto y en la Ley de Ingresos de la Federación, se fundamentan el control presupuestario de las entidades descentralizadas sujetas al mismo.

A continuación mencionaré la clasificación del Presupuesto de Egresos :

ADMINISTRATIVO O INSTITUCIONAL. Centra su interés en el gasto público por instituciones; se formula un presupuesto por cada una de las dependencias del Ejecutivo, Poder Judicial y Poder Legislativo, y para cada una de las entidades descentralizadas sujetas al control presupuestario. También se incluyen en un Presupuesto específico las inversiones financieras; en otro, las transferencias a entidades del Sector Público y Privado, cuyas funciones no se identifican plenamente con las de alguna secretaría o departamento de Estado: en otro, las erogaciones correspondientes al pago de la Deuda Pública.

FUNCIONAL O POR ACTIVIDAD. Tiene por objeto indicar con

toda claridad las funciones o actividades esenciales del Gobierno Federal, - reúne las transacciones según la finalidad particular a que se destinen. - - Comprende los siguientes grupos :

1).- Fomento Económico :

- a.- Comunicaciones y transportes.
- b.- Fomento y conservación de recursos naturales.
- c.- Fomento, promoción y reglamentación industrial y comercial.

2).- Inversiones y protección social :

- a.- Servicios Educativos y Culturales.
- b.- Salubridad, servicios asistenciales y hospitalarios.
- c.- Bienestar y seguridad social.

3).- Ejército, armada y servicios militares.

4).- Administración general

5).- Deuda pública :

- a.- Interior.
- b.- Exterior.
- c.- Flotante.

Estos grupos a su vez se dividen en sub-grupos que comprenden toda clase de erogaciones cuyo objeto sea alcanzar un mismo fin o a sufragar el costo de una actividad concreta y específica.

ECONOMICA.- Esta clasificación identifica cada renglón de gastos y de ingresos según su naturaleza económica; hace posible investigar la influencia de las finanzas públicas en la economía nacional. El objetivo de esta clasificación es diferenciar los gastos corrientes de los gastos de capital.

Los gastos corrientes son los que incluyen la compra de Bienes y Servicios para la Administración; los gastos por servicios e intereses de la Deuda Pública; las transferencias que están formadas por subsidios al consumo, ayudas, seguridad social y otros, y por último, el renglón referente a

Erogaciones Especiales, dentro de éstas puede haber gastos pertenecientes a los gastos de capital, sin estar debidamente clasificados. Los gastos corrientes no originan aumento en los activos de la Nación.

Los gastos de capital comprenden Inversiones Físicas e Inversiones Financieras. Las inversiones Físicas se clasifican en :

DIRECTAS : Gastos efectuados por una entidad gubernamental.

INDIRECTAS : Proceden de organismos descentralizados o estatales por medio de subsidios a la inversión.

Se consideran Inversiones Financieras : la adquisición en bienes muebles, acciones, bonos, obligaciones, participaciones, fideicomisos y títulos de crédito en general.

Los gastos de capital según el fin que pretenden se divide en :

- 1.- Para creación de los bienes de capital o conservación de los ya existentes.
- 2.- Para la adquisición de bienes inmuebles ya existentes y de otro tipo que adquiriera directamente el Gobierno Federal - en otros sectores a través de recursos transferidos condicionalmente por él.

Las transferencias se clasifican en función del destino final que se les dá por el sector o sectores que las reciben en : Transferencias corrientes o al consumo y de capital o Inversión.

Los gastos de capital se caracterizan porque producen aumentos en los activos de la nación.

DISTRIBUCION TERRITORIAL. Esta clasifica los ingresos y gastos del Gobierno Federal y Organismos del Estado en función del área territorial donde se originan.

A continuación mencionaré brevemente las cuatro etapas principales del proceso presupuestal :

1.- **Formulación.**- En esta etapa se efectúan todos los estudios de planeación y programación para la elaboración del proyecto de presupuesto del siguiente año. Durante este período se definen políticas y procedimientos, así como el diseño de un plan de trabajo y un calendario de actividades, el cual deberá ser bastante estricto.

2.- **Aprobación.**- En esta etapa se conocen las cantidades solicitadas por las unidades presupuestarias, a través de la formulación de sus proyectos de presupuesto, estas son estudiadas y analizadas a fin de que se guarde un equilibrio entre los gastos y los ingresos, dependiendo del tipo de programa a desarrollar, en esta etapa los proyectos sufren los primeros ajustes en función a los planes de mediano y largo plazo del organismo, una vez integrado el presupuesto total, es presentado a las autoridades competentes para su análisis y aprobación.

3.- **Ejecución.**- En ella se efectúa todas las operaciones de registro de los gastos, a fin de que posteriormente sea posible establecer su periodicidad y costo de cada nivel de programación.

4.- **Control y evaluación.**- Se refiere a la organización de criterios y labores encaminados a juzgar el cumplimiento de los objetivos fijados en el presupuesto, y las modificaciones ocurridas durante la ejecución; la eficiencia con que se realizan las acciones encomendadas, y el grado de racionalidad en la utilización de los recursos.

Para concluir mencionaré la conveniencia de utilizar en el sector público, la clasificación por programas; puesto que el utilizar esta clasificación en el presupuesto de egresos de la federación, y en cada uno de los presupuestos de los organismos que integran el sector público, constituye un avance en la planificación y programación racional del gasto público ya que el presupuesto por programas no abandona las clasificaciones tradicionales solo las complementa.

V:3.- CATEGORIAS PRESUPUESTARIAS.

Mediante la clasificación de los gastos por funciones programas, subprogramas, y actividades o proyectos cuyas definiciones permiten fijar las distintas categorías presupuestales y lograr su coordinación con los planes nacionales de inversión a mediano plazo y con los de desarrollo a largo plazo, se facilita la elaboración de un presupuesto fundado en resultados u objetivos.

Al difundirse la técnica del presupuesto por programa, surgió la necesidad de unificar el criterio contable y administrativo para la jerarquización de las categorías o unidades programáticas, así como de la terminología que debe emplearse para designar cada una de ellas; puesto que la estructura del presupuesto por programa, se basa en un conjunto de categorías y de acuerdo a estas se distribuyen o clasifican los fondos para realizar los programas.

En el presupuesto por programas podemos notar las siguientes categorías :

FUNCION - Es el área de actividad específica del Estado, que tiene como finalidad inmediata o a corto plazo proporcionar un servicio público definido.

PROGRAMA - Es el instrumento que permite fijar los objetivos y las metas que debe cumplir el Estado, a través de sus diversas dependencias.

Los programas pueden dividirse en :

Programas de operación - Estos se caracterizan por su finalidad, es decir cumplen con las funciones del organismo, los gastos que generan - estos programas no significan un aumento al patrimonio de la entidad económica.

Los programas operativos pueden ser además básicos, cuando su objetivo primario es cumplir con la función del organismo; o de apoyo, cuando su finalidad es contribuir a la realización de las actividades básicas.

Los programas de operación están estructurados en : programa, - sub-programa, actividad y tarea.

Programas de inversión - Son aquellos que tienen por objeto incrementar la capacidad operativa del Gobierno o del organismo vinculado. -- Los programas de inversión están estructurados en : Programa, subprograma, proyecto, obra, trabajo.

SUB-PROGRAMA - Es la subdivisión de ciertos programas complejos, para facilitar la ejecución de un campo específico.

ACTIVIDAD - Es la división más reducida de cada una de las acciones que se efectúan para cumplir las metas de un programa de operación.

TAREA - Operación específica dentro de un proceso destinado a producir un determinado resultado.

PROYECTO - Conjunto de obras realizadas dentro de un programa o sub-programa de inversión para la formación de bienes de capital, -- constituidos por la unidad productiva capaz de funcionar de forma independiente.

OBRA - Bien del capital específico que forma parte de un proyecto.

TRABAJO - Esfuerzo sistemático para ejecutar cada una de las fases del proceso de una obra.

PARTIDA - Elemento que permite identificar el objeto del gasto, y que se subdivide en : Capítulo o naturaleza del gasto, concepto u objeto del gasto, Número ordinal o gasto específico.

V:4.- ELEMENTOS DEL CONTROL PRESUPUESTAL.

Para la formulación del presupuesto, el procedimiento que se sigue está establecido en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Públi

co Federal.

Primeramente se realiza un estudio preliminar, por los meses de agosto-septiembre, tendiente a determinar, con base en lo ocurrido hasta esas fechas, la magnitud del gasto para el año siguiente, fijándose además los límites de gastos corrientes a que deban sujetar su proposición las diversas dependencias del Ejecutivo Federal, al concluir este estudio, se somete a la consideración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Presidente de la República. La decisión final se les comunica a las dependencias responsables del presupuesto, en las que se les fija los límites del gasto corriente, se establecen las normas para la formulación de su anteproyecto de presupuesto, el que debe ser presentado a la Secretaría de Programación y Presupuesto a más tardar el día 1 de Noviembre. Con respecto a los organismos descentralizados, puesto que el control presupuestario que se ejerce sobre ellos es de tipo global, los anteproyectos de presupuesto de ingresos y de egresos se someten a la consideración de la Secretaría de Planeación y Presupuesto a más tardar el 1 de octubre para su análisis.

Al recibir los anteproyectos del presupuesto, se analizan cada una de las partidas, de acuerdo a su comportamiento que las mismas han tenido en el pasado. Con los responsables de cada presupuesto, se aclaran las proposiciones, rechazando las que a juicio de la Secretaría de Programación y Presupuesto no se justifican, y se incluyen las necesarias que se hubieren omitido en el anteproyecto.

Además la Secretaría de Programación y Presupuesto en relación de las inversiones, le son sometidas las proposiciones de las sumas a erogar, con su detalle y justificación correspondiente, esta Secretaría en consulta con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, determinan el nivel global del programa de inversiones del Sector Público para el año siguiente, y una asignación tentativa para cada entidad inversora.

La Secretaría de Programación y Presupuesto atiende todo lo relacionado con el proyecto del presupuesto, como las relaciones de costo beneficio, de aspecto social, prioridades de las inversiones; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público atiende lo relacionado con la cuenta pública, determinando los recursos disponibles para inversión y el tipo de éstas.

Así la Secretaría de Programación y Presupuesto, formula el proyecto de presupuesto de egresos para el año siguiente el que, con la expo-

sición de motivos que lo sustenta y la iniciativa de decreto que lo regulará se somete a la consideración del Presidente de la República, el que, con las modificaciones introducidas en cada una de los niveles mencionados, se prepara el documento final, y se envía a la Cámara de Diputados, lo cual debe ocurrir antes del 30 de noviembre; al respecto mencionaré el siguiente artículo de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal: Art. - 20.- "El proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación deberá ser presentado oportunamente al Presidente de la República por la Secretaría de Programación y Presupuestos, para ser enviado a la Cámara de Diputados a más tardar el día 30 de noviembre del año inmediato anterior al que corresponda".

En la Cámara de Diputados, el proyecto de presupuesto se turna a la Comisión de Cuenta y Presupuesto de la misma, la que lo estudia, -- emite un dictamen y lo propone al pleno de la Asamblea. Se discute, se vota y se envía al Ejecutivo Federal para su promulgación, convirtiéndose así, legalmente, en el presupuesto de egresos de Gobierno Federal que regirá para el año siguiente.

A continuación mencionaré algunos artículos contenidos en el Decreto, por medio del cual se promulgó el Presupuesto de Egresos de la Federación, para el ejercicio fiscal de 1978 :

Art. 9.- La Secretaría de Programación y Presupuesto, en el -- ejercicio del Presupuesto, cuidará que no se adquieran compromisos que re-- basen el monto del gasto que se haya autorizado, y en tal caso, no reco-- nocerá adeudos, ni pagos por cantidades reclamadas, o erogaciones efectua-- das en contravención a lo dispuesto en este artículo".

Art. 17.- La administración, control, y ejercicios de los ramos de inversiones, erogaciones adicionales y de los correspondientes a los or-- ganismos descentralizados, empresas de participación Estatal y Fideicomisos, se encomienda a la Secretaría de Programación y Presupuesto, y el de - - Deuda Pública a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Art. 18.- "La Secretaría de Programación y Presupuesto estará -- facultada para efectuar visitas, auditorías y evaluaciones, así como para -- contratar auditorías externas y asesoría técnica para investigación especiali-- zada, a las dependencias o entidades, con objeto de comprobar el avance -- y el cumplimiento de los programas, así como para proveer lo necesario en

los casos de incumplimientos de los mismos".

Art. 19.- En cada una de las dependencias y entidades, los en cargados de los programas de subprogramas, serán los responsables, tanto del avance de los mismos, como del manejo de los recursos económicos".

Art. 20.- "La Secretaría de Programación y Presupuesto deberá vigilar que la ejecución del Presupuesto de Egresos de la Federación, se haga en forma estricta, para lo cual tendrá amplias facultades a fin de que toda erogación con cargo a dicho presupuesto esté debidamente justificado con apego a la Ley, Pudiendo rechazar una erogación, si efectuadas las investigaciones del caso, ésta se considera lesiva para los intereses del Erario Federal o, de haberse efectuado, provera lo necesario para que se finquen las responsabilidades correspondientes. La dependencia del Ejecutivo Federal antes indicada tomará todas las medidas que estime necesarias, tendientes a lograr la mayor eficiencia y economía en los gastos públicos y a la realización honesta de los mismos" Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 28 de diciembre de 1977.

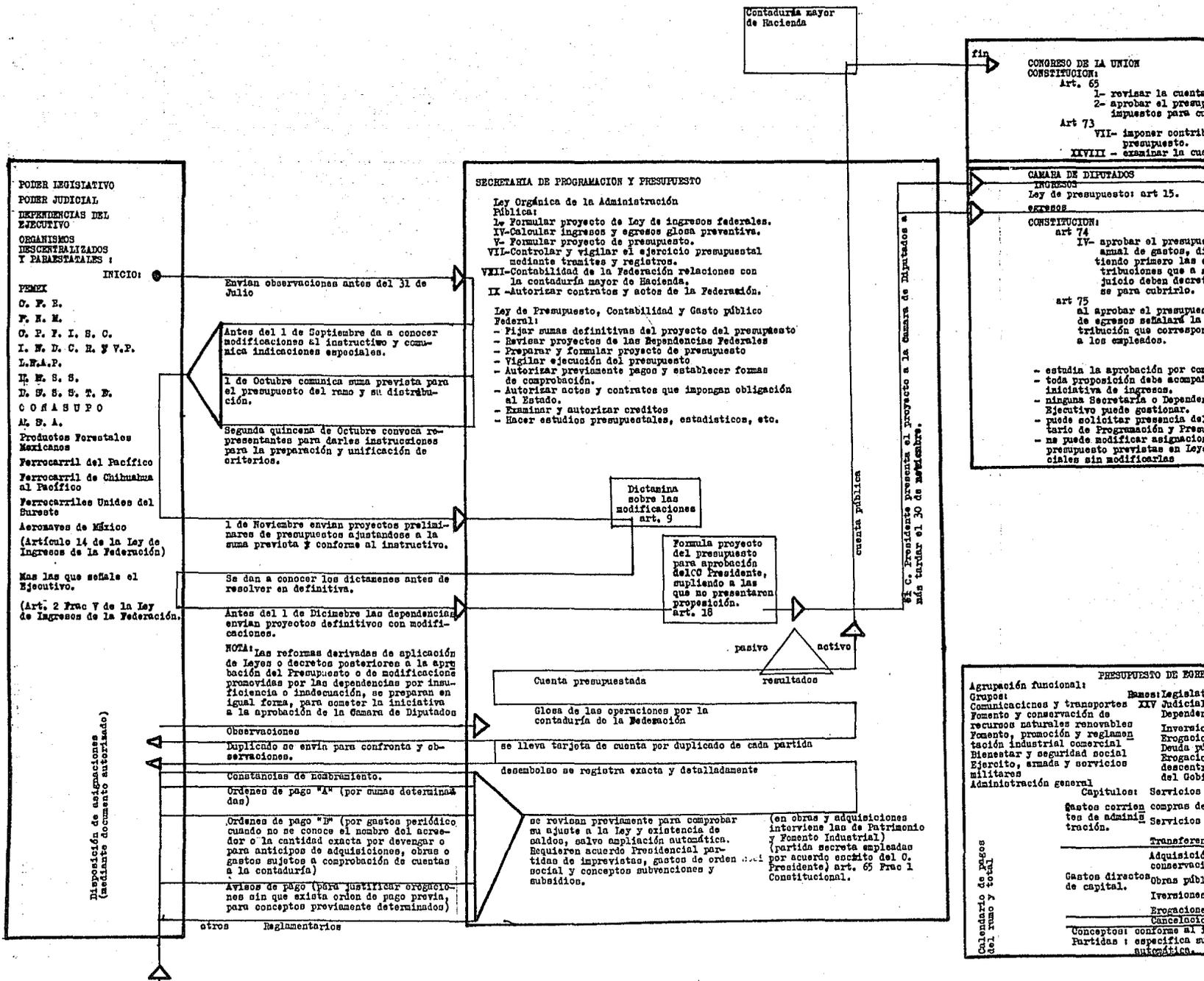
Además la Ley de Presupuesto, contabilidad y Gasto Público Federal nos dice en sus artículos siguientes :

Art. 37.- Quienes efectúen gastos públicos estarán obligados a proporcionar a la Secretaría de Programación y Presupuesto, la información que les solicite y a permitirle a su personal la práctica de visitas y auditorías para la comprobación del cumplimiento de las obligaciones derivadas de esta Ley y de las disposiciones expedidas con base en ella".

Art. 43.- Los estados financieros presupuestales y contables que emanan de la contabilidad de las entidades comprendidas en el presupuesto de egresos de la Federación, serán consolidados por la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que será responsable de formular la cuenta anual de la Hacienda Pública Federal y someterla a la consideración del Presidente de La República, para su presentación a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en los términos del Artículo 74 de la Constitución; dentro de los 10 primeros días de junio del año siguiente al que corresponda.

El Departamento del Distrito Federal formulará su cuenta pública, anual, la que se someterá al Presidente de la República, por conducto de

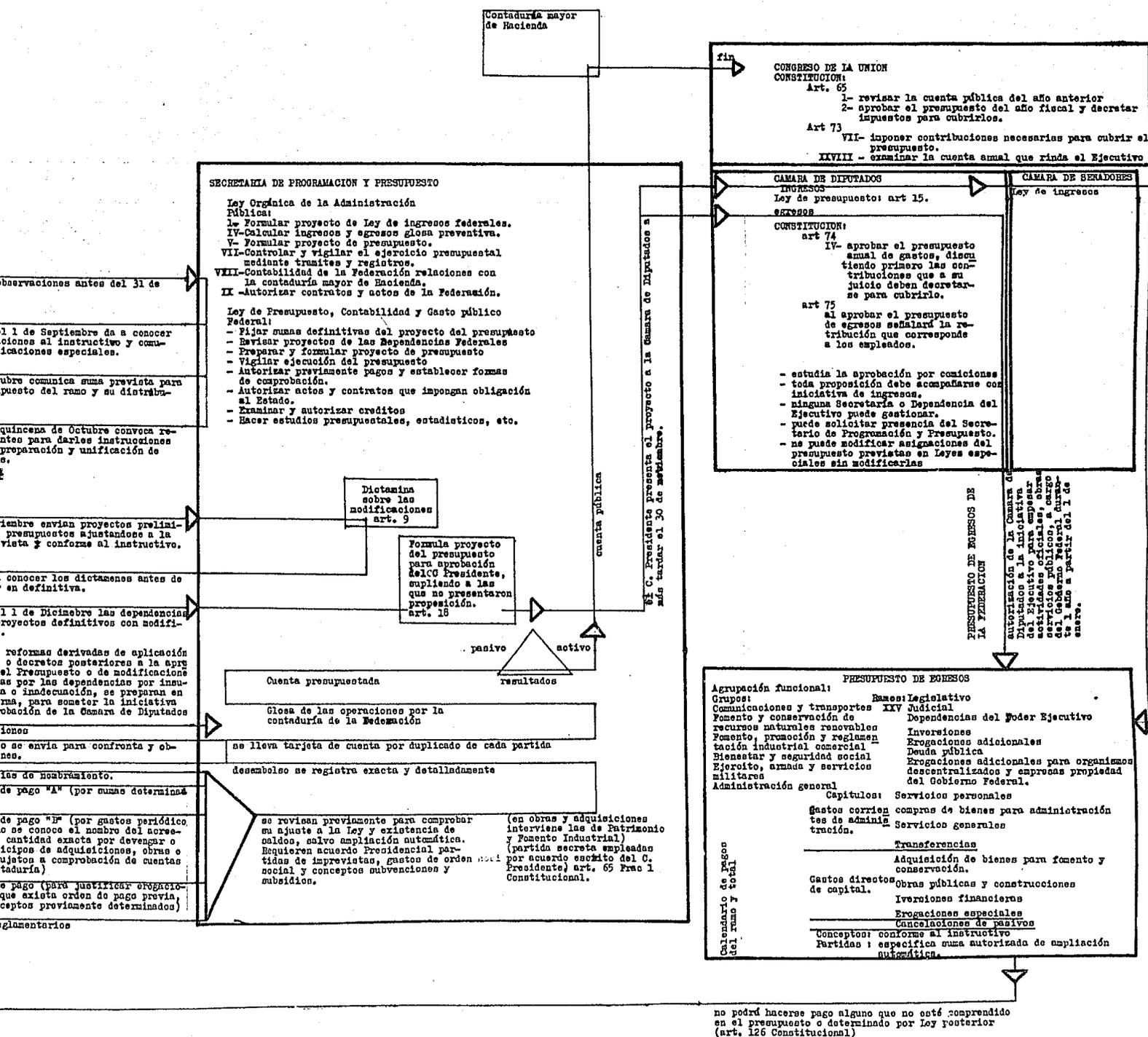
FORMULACION, APROBACION, EJERCICIO Y CONTROL DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION



no podrá hacerse pago alguno que no esté en el presupuesto o determinado por Ley (art. 126 Constitucional)

FORMULACION, APROBACION, EJERCICIO Y CONTROL DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS

DE LA FEDERACION



la Secretaría de Programación y Presupuesto, para los fines señalados en el párrafo anterior".

Con respecto al calendario de pagos para el ejercicio de las partidas, se llevan a cabo de acuerdo con las disponibilidades de fondos, en forma conveniente, durante el año de vigencia del presupuesto, que en México el año Fiscal se inicia el 1 de Enero y termina el 31 de diciembre.

Una vez promulgado el presupuesto, se inicia la fase del control de su ejecución. El control y vigilancia de la ejecución del presupuesto lo realiza la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Las oficinas pagadoras del gasto presupuestado depende de la Tesorería de la Federación, la cual es dependencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El decreto aprobatorio, del Presupuesto de egresos establece la obligación a las entidades que reciben un subsidio regular del Gobierno Federal, de proporcionar balances, estados de resultados y presupuesto de ingresos y egresos.

Para concluir mencionaré los elementos del control presupuestal, puesto que el establecer controles para cada operación permite reducir el desperdicio y corregir las diferencias.

Los propósitos básicos del control presupuestal son : el encontrar la dirección que deben seguir las operaciones, para obtener el rendimiento óptimo, formular un plan detallado, coordinado y balanceado para seguir la dirección escogida, ayudar en el control de las operaciones para que se ajusten al plan establecido.

A continuación mencionaré algunos elementos del control presupuestal, que deberán incluirse en el programa de registro presupuestal, entre ellos se debe citar, la asignación original, ampliación, reducción, estos tres primeros sirven para tener al día la información neta; compromiso, este nos ayuda a conocer lo que aún no se ha comprometido; ejercicio, nos indica lo que aún queda por ejercerse; además tenemos para el control de los presupuestos de ingreso y egresos, las cuentas de mayor : El Plan de Arbitrios, la cual se carga por el importe de los ingresos que se estima obtener en el ejercicio y se ubica dentro del activo circulante; presumpes

tos de egresos que se abona por el importe del presupuesto de egresos del ejercicio y se carga por el importe de todas aquellas transacciones que se realizan con cargo al presupuesto, su saldo representará la disponibilidad del ejercicio del presupuesto; Compromisos previos, ésta se abonará por el importe de todas aquellas operaciones que impliquen un compromiso aún no formalizado con cargo al presupuesto de egresos. En el momento que se lleva a cabo la formalización del compromiso con cargo al presupuesto de egresos, se efectúa un cargo en esta cuenta cancelando el compromiso previo, su saldo representa las obligaciones contraídas a la fecha; Cuentas por Pagar, se abona por el importe de los compromisos formalizados, los cuales constituyen un pasivo para el organismo y que se verá liberado en el momento en que se efectúe el pago de ellos, su saldo representa las cuentas no liberadas a la fecha. Estos datos nos permitirán conocer los compromisos y sus disponibilidades, efectuar evaluaciones de lo gastado contra lo realizado y medir la eficiencia del funcionamiento de la Dependencia.

El control del presupuesto se debe realizar partiendo del mismo sistema de presupuesto, registrando lo realizado, y por comparación, determinar las variaciones, las cuales se analizarán para dar lugar a acciones de corrección, que habrán de seguirse para eliminar la deficiencia.

Finalmente para cumplir debidamente el presupuesto, es preciso implantar un sistema de controles presupuestales, que giren alrededor de dos elementos esenciales: Control Fiscal, que implica: un sistema de adjudicación de todos los desembolsos relativos a las asignaciones, contabilidad apropiada para asignaciones y desembolsos, e información financiera frecuente y periódica acerca de ingresos y desembolsos de cada fondo; Y el Control Administrativo, que implica: Sistemas de costos y de Control de desempeño, información y revisión del desempeño, y el análisis de las operaciones e investigación administrativa, de todos los métodos de trabajo y de organización.

V: 5.- PRINCIPIOS DEL PRESUPUESTO.

En la elaboración del presupuesto fiscal, la teoría presupuestaria ha formulado las siguientes reglas de aplicación general destinadas a perfeccionar y explicar la información del documento presupuestal con fines de

discusión y análisis :

1.- En cuanto a la relación entre el presupuesto y las actividades financieras del Gobierno :

UNIVERSALIDAD - Todos los ingresos y gastos deben encuadrarse en el presupuesto y someterse a su proceso. Los créditos y gastos fuera del presupuesto, torna menos clara las finanzas públicas y sustrae del control colectivo operaciones que pueden ser de un volumen considerable. (Art. Conts. 126).

EXCLUSIVIDAD - Esta regla se refiere a la exclusión del presupuesto de toda materia no financiera o programática. Esto implica la necesidad de excluir del proyecto de presupuesto todo dispositivo ajeno a su naturaleza.

2.- En cuanto al tratamiento dado por el mecanismo presupuestario a los factores comprendidos en el presupuesto :

UNIDAD - El concepto de unidad incluye a la unidad formal, la unidad de fondo y la unidad orgánica. La unidad formal es cuando un único documento presupuestario comprende todos los ingresos y gastos del Gobierno. La unidad de fondo requiere que todos los ingresos y gastos estén incorporados a un solo fondo con el cual se puedan atender todos los requerimientos presupuestales. La unidad orgánica o sistemática se obtiene cuando el presupuesto es presentado de manera tal que el total de los gastos y el total de los ingresos se obtienen por simples adiciones; esto es sustrayéndose un total del otro, se podrá conocer la existencia de superávit, déficit o equilibrio.

ESPECIFICACION - El problema de esta regla es cuestión de grado. No debe ser excesiva porque se hace muy compleja la ejecución del presupuesto por parte de los organismos públicos; además dificulta la fiscalización parlamentaria. No debe ser demasiado sumaria pues de este modo disminuye la posibilidad del control legislativo y reserva un gran poder discrecional al Ejecutivo. La determinación del grado de especificidad que debe tener el documento presupuestal es muy difícil de precisar a priori para cada caso.

PERIODICIDAD - También llamada anualidad anteriormente. Este cambio obedece a una tendencia contemporánea que consiste en no fijar límites de tiempo a los presupuestos, por cuanto las necesidades de la programación, sobre todo en el caso de obras de gran envergadura, hacen indispensables el asegurar la provisión de fondos para períodos superiores a un año.

EXACTITUD - Consiste en mantener la rigurosidad de los métodos en la estimativa de los ingresos y en la evaluación precisa del costo de los programas formulados.

AUTORIZACION PREVIA - Esta regla exige que todos los gastos y la mayor parte de los ingresos, sean votados y autorizados por el Poder Legislativo antes de su ejercicio.

3.- En cuanto a la presentación formal del documento presupuestario :

CLARIDAD - El presupuesto debe ser presentado en términos que no dejen margen alguno para dudas o interpretaciones subjetivas : es fundamental que el presupuesto resulte inteligible para cualquier ciudadano.

PUBLICIDAD - El presupuesto no puede ser un documento reservado, de difícil acceso, sino por el contrario, un informe y un plan de actividad futura del Gobierno, hecho no solo para enterar al Poder Legislativo sino también al pueblo en general.

A manera de conclusión diremos que el presupuesto es una técnica auxiliar de programación del desarrollo económico y social, cubre principalmente el corto plazo, además es una técnica, especializada en cuanto abarca el ámbito de un sector, como lo es el Gobierno, utiliza dimensiones reales y financieras a la vez y abarca un campo interdisciplinario.

El presupuesto en la Administración Pública constituye un mecanismo de propósitos múltiples; como herramienta de política gubernamental e instrumento de programación de las actividades del Sector Público.

También es un mecanismo operativo anual de los planes de largo

y mediano plazo, instrumento de administración de los recursos asignados a cada tipo de actividad gubernativa, elemento de control de la ejecución - de los programas.

VI.- PRESUPUESTO POR PROGRAMA.

VI: 1.- CONCEPTO.

La adopción de un sistema presupuestario por programa por parte del sector oficial, supone un cambio que compromete a todos los niveles de la estructura administrativa. Por lo tanto, considerando, que el presupuesto programa es una complementación del presupuesto tradicional, que a sido enriquecido con recursos técnicos de la época actual, como son : técnicas contables, administrativas y de computación electrónica, y que permite evaluar, racionalizar y controlar más acertadamente los costos que implican el cumplimiento de los programas de trabajo de los organismos públicos (Secretarías de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal). Por lo que, se deberá considerar a el sistema presupuestario en su totalidad operante, y decidir qué transformaciones se implantarán primero, con qué propósitos y la secuencia ulterior de los restantes avances.

A continuación definiremos lo que es Presupuesto por programa :

"Un conjunto de técnicas y procedimientos que sistemáticamente adecuados en forma de programas y proyectos muestran las tareas a ejecutar, señalando objetivos específicos y sus costos de ejecución, además de racionalizar el gasto público, mejorando la selección de las actividades gubernamentales". (C.P. Cristóbal de Río).

Es importante establecer un concepto claro de lo que se entiende por presupuesto por programas. La división financiera de la O.N.U. sugiere que un presupuesto por programas es un sistema en que se presta especial atención a las cosas que el Gobierno realiza más que a las cosas que el Gobierno Adquiere. Las cosas que el Gobierno adquiere tales como servicios personales, materiales, equipos, etc., no son sino medios que emplea para el cumplimiento de sus funciones. Las cosas que el Gobier-

no realiza en cumplimiento de sus funciones son : caminos, escuelas, presas, etc.

El Manual del Presupuesto por Programas y Actividades de la O.N.U. dice que este sistema, se desarrolla y se presenta en base del trabajo que debe ejecutar sea atendiendo los objetivos específicos y de los costos de ejecución de dichos trabajos. El trabajo propuesto, su objetivo y costos conexos se elaboran en función de metas a largo plazo, como son las consignadas en los planes de desarrollo económico. Esta técnica clarifica los gastos conforme a programas propuestos y muestra las tareas o trabajos que se van a realizar dentro de ellos. Los programas están a cargo de las diversas dependencias administrativas del Gobierno, las que se convierten en unidades ejecutoras de programas.

Por medio de esta técnica, el funcionamiento se ve obligado a formular un programa de acción comprometiéndole a cumplir ciertas metas de trabajo; e stos trabajos a su vez, son sometidos por el Ejecutivo al Congreso para su autorización, formulándose un verdadero contrato, por el cual el Ejecutivo se compromete a prestar un volumen determinado de servicio.

Para concluir diremos que, la meta primordial del presupuesto por programa es asegurar una base más lógica para tomar decisiones, proporcionando datos acerca de costos y beneficios de enfoques optativos para alcanzar objetivos públicos propuestos, y valoraciones de rendimientos para facilitar una visión continúa de programas destinadas a conquistar objetivos elegidos.

VI: 2.- DIFERENCIAS DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMA, CON EL PRESUPUESTO TRADICIONAL FLEXIBLE.

El presupuesto tradicional gubernamental sólo mide las acciones y los planes inmediatos; el presupuesto por programas está orientado hacia metas de largo plazo que se alcanzan a través de planes a corto plazo.

El presupuesto tradicional es un instrumento administrativo y contable; el presupuesto por programa es un conjunto armónico de programas y proyectos con sus respectivos costos de ejecución a realizarse en el futuro inmediato.

El presupuesto tradicional únicamente separa los gastos por naturaleza y los involucra en un solo resultado; el presupuesto por programas separa los gastos y cada proyecto muestra su costo de ejecución.

El presupuesto tradicional centra su interés en lo que el Gobierno compra para hacer las cosas; el presupuesto por programa, presta especial atención a las cosas que un Gobierno realiza más bien que a las cosas que adquiere. Esto le permite hacer una estimación del costo de sus programas y proyectos, y compararlos con otras alternativas.

Como existe el análisis del costo - beneficio existe la oportunidad de escoger entre diferentes alternativas y decidirse por la que sea más conveniente para obtener mejores resultados.

El presupuesto tradicional sólo proporciona a las agencias públicas la información para la utilización que hagan de los fondos que se les asignen; esta información no contiene los antecedentes indispensables para que los funcionarios que la administren puedan tomar decisiones adecuadas. El presupuesto por programa, al reflejar no sólo acciones inmediatas, sino también metas de largo y mediano alcance, establecidas en programas globales o sectoriales de desarrollo, permite subsanar la falta de información de que adolecen los presupuestos tradicionales.

El presupuesto por programas posibilita la evaluación de eficiencia en el uso de los recursos.

El presupuesto tradicional ofrece un espejismo de precisión y control legislativo. En la práctica se frustran los intentos de interpretar lo que el presupuesto realmente significa en términos de la actividad del Estado. El presupuesto por programa implica por parte del Poder Ejecutivo, la obligación de lograr metas establecidas y por parte del Poder Legislativo, consignar las asignaciones suficientes por programa.

En resumen, conviene señalar que el pasar del presupuesto tradicional al presupuesto por programa; implica la necesidad de buscar las herramientas que permitan medir el desarrollo y el costo de las diferentes unidades de programación.

VI: 3.- IMPLICACIONES DEL SISTEMA.

El sistema de presupuesto por programa, es una técnica que permite administrar los recursos humanos, materiales y financieros en función de objetivos y metas de programa; nos permite el uso y distribución racional de los recursos escasos del organismo, además, se basa en técnicas de planificación y de programación, a efecto de integrar las previsiones en el presupuesto.

El presupuesto por programa, permite una visión global del organismo, a fin de distribuir los recursos de acuerdo a las políticas de gasto que se señalen; nos permite además orientar la conducta futura del organismo de acuerdo al contexto económico nacional. Proporciona mayores elementos para la toma de decisiones. Informa oportuna y permanentemente sobre el grado de avance de algunos programas selectivos y permite actuar cuando estos sufren desviaciones. Desde el punto de vista de la información a procesar, su operación puede ser simple o compleja, dependiendo de las necesidades del organismo; además contribuye al desarrollo de otras técnicas de administración a la vez que se apoya en ellas para su propio desarrollo.

Introducir el presupuesto por programas en una organización implica cambios substanciales dentro de ella, implica su re-estructuración total o parcial, implica cambiar la Contabilidad Gubernamental, sin embargo, estos cambios no deben ser radicales sino efectuarse en forma gradual y sostenida.

La implantación del presupuesto por programa trae como consecuencia el estudio y análisis de los siguientes factores :

La reclasificación de la cuenta y la implantación de nuevos registros para enriquecer la información que proporciona el presupuesto tradicional.

La mecanización de la contabilidad a nivel de cómputo electrónico con el fin de que no solo se obtenga información sino que ésta se obtenga oportunamente.

Diseñar el sistema de tal forma que los registros de costos refle-

jen el costo real de las inversiones públicas etapa por etapa.

Crear oficinas de programación y planeación en las cuales se programen los planes de desarrollo de cada una de las dependencias gubernamentales.

Descentralizar en gran parte las decisiones, permitiendo que las dependencias sean capaces de autocontrolarse y delimitar la responsabilidad de los funcionarios, haciéndolos responsables de la eficacia o ineficacia con que se hayan llevado a cabo los planes en cuya realización estén comprometidos.

Contar con el apoyo institucional por parte del nivel político de decisión y demás autoridades para lograr una participación efectiva de todas las dependencias y facilitar el proceso de implantación.

Implica además, la modificación a la forma de pensar y actuar que comprende a todos sus integrantes, dando paso a una nueva mentalidad con sentido de previsión, una actitud planificadora que permita una perspectiva más amplia que la ejecución de un presupuesto.

Establecer medios para medir la eficiencia administrativa en las oficinas.

Implantar un control fiscal y administrativo para supervisión de las transacciones financieras de las dependencias públicas, en lo que se refiere a los procesos de asignación, aprobación y ejecución de las obligaciones contraídas y los desembolsos con cargo al presupuesto.

Se elaborarán instructivos y manuales de procedimientos.

Se requerirá, un período de adaptación y estudio para su implantación tanto de las personas que intervienen en su desarrollo, como de los responsables de las unidades ejecutoras de los programas, de tal manera que se pueden obtener los resultados que del sistema se esperan lo que indudablemente no podrá lograrse a corto plazo.

Deberá realizarse a priori un programa de convencimiento, ya que la resistencia al cambio es uno de los principales obstáculos con que tropieza cualquier nuevo sistema.

Será necesario crear una nueva conciencia de trabajo de administración dinámica en la cual cada individuo participe con el máximo de su capacidad, interés y energía.

Se deberá enfocar el control hacia aspectos sustantivos como son las realizaciones y los programas, más que hacia el control fiscal.

La existencia de planes a mediano y/o largo plazo, que orienten y definan las metas a lograr y que sean concretizados en el documento presupuestario.

Confiar a una dependencia especializada la tarea de coordinar en forma permanente las diversas etapas de implantación y desarrollo del sistema.

Un proceso de coordinación y co-participación permanente de todas las unidades, dentro del área de su responsabilidad.

Establecer criterios globales de distribución de los recursos, pensando en forma institucional como un todo orgánico y no en aspectos parciales en función de unidades o de personas.

Para lograr lo anterior el personal deberá desarrollarse proporcionándole cursos de capacitación para que exista la mejor comprensión y entendimiento de lo que ha de hacerse y como ha de hacerse.

VI: 4.- ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMA.

La estructura de un programa constituye el marco dentro del cual se hacen las distribuciones de recursos. En el desarrollo de la estructura de programa, las dependencias deben de determinar categorías apropiadas a los rendimientos de operaciones, que abarque su labor; para ello es preciso subdividir la estructura de los programas en categorías, subcategorías y elementos.

Categorías de programas, es el instrumento destinado a cumplir las funciones del Estado, estableciéndose objetivos o metas cuantificables, que se cumplirán a través de la integración de un conjunto de esfuerzos --

con recursos humanos, materiales y financieros asignados a él, con un costo global y unitario determinado; la ejecución de este programa queda a cargo de una unidad administrativa de alto nivel dentro del Gobierno.

Subcategorías de programa, es la división de programas completos destinado a facilitar la ejecución en un campo específico, en los cuales se fijan metas parciales y cuantificables que se cumplirán mediante acciones concretas, y las realizan unidades de operación determinadas, con recursos humanos, materiales y financieros asignados, y con un determinado costo global y unitario.

Elementos del programa, es una división más reducida de cada una de las acciones desarrolladas para cumplir las metas de un programa o subprograma de operación, que consiste en la ejecución de ciertos procesos o trabajos, estos quedan a cargo de una entidad administrativa de nivel intermedio o bajo, como por ejemplo una sección. La ejecución de los elementos del programa a su vez, supone el cumplimiento de ciertas etapas dentro de un proceso denominadas tareas. Tarea es una operación específica, que forma parte de un proceso destinado a producir un resultado determinado.

La estructura de programa puede considerarse como un ordenamiento jerárquico, puesto que se requiere determinar cierto número de niveles o planos orgánicos en el seno de cada dependencia, y además los analistas de programa determinan los objetivos, eligen categorías de programa y preparan declaraciones descriptivas de cada elemento de la estructura.

Hay dos tipos de factores que influyen en la formación de la estructura de programas :

1.- Los factores relativos al enfoque global, en ésta quedan comprendidos : la magnitud de la estructura orgánica, las facultades constitucionales o estatutarias que posea el Ejecutivo. (Con respecto a la formulación de presupuestos), la personalidad y la actitud filosófica directiva del ejecutivo, y la aceptación que ameriten estos factores en el organismo; la comprensión y voluntad hacia la base filosófica de operaciones de los presupuestos por programa de parte de los responsables de la dependencia; y la capacidad, magnitud, prestigio y puestos en el organismo, del personal central de la dependencia responsable de la formulación de presupuestos por programa.

2.- Los factores que influyen en la reacción de las dependencias individuales; La comprensión y buena voluntad para enfocar los presupuestos por programa y la comprensión explícita de las normas contenidas en la estructuración del programa; la percepción del jefe de la dependencia respecto del apoyo de ejecutivo, a los principios fundamentales para los programas; la estructuración y la complejidad de la dependencia y las responsabilidades que se le hayan delegado; la índole de la misión o misiones encomendadas a la dependencia y la gama de operaciones por ejecutar; los tipos de programas a los que se oriente la dependencia y la diversidad de esos problemas; la inercia y las tradiciones imperantes en la dependencia; la popularidad de que gozan los programas de la dependencia y las relaciones que mantenga la dependencia con los legisladores claves; las relaciones entre las oficinas y divisiones en el seno de la dependencia (Posibilidad de entablar competencias); obligaciones estatutarias del organismo y naturaleza de sus grupos; y las características del sistema de información de los administradores existente en la dependencia, así como la competencia de su personal.

Para concluir mencionaré las distintas etapas de la formulación de un programa :

- a).- Estudiar la magnitud de la necesidad pública que trata de satisfacer el programa; para ello será necesario cuantificar el déficit real que existe en el campo específico que aborda el programa, para estudiar las metas de largo y mediano plazo fijadas al Gobierno para la absorción de dicho déficit.
- b).- Determinar los distintos subcategorías de programa dentro de los cuales convendría segregar los productos finales fijados como objetivos.
- c).- Establecer los elementos de programa concretos que se realizarán para cumplir las metas fijadas. Y en algunos casos convendrá precisar las tareas concretas por realizar dentro de cada elemento de programa.
- d).- Después de determinar cuantitativamente los resultados que se desea obtener dentro de cada elemento de programa, se calcula el volumen de los insumos que se requieren para -

producir dichas actividades y tareas; y además en la relación entre los resultados que se pretenden obtener y los insumos requeridos se puede fijar la cantidad de fuerza de trabajo, materiales y de equipo necesarios.

- e).- Establecer quién es el responsable del cumplimiento de las metas del programa y de la organización de los recursos humanos, materiales y financieros; para ello, debe indicarse con claridad la entidad ejecutora de la categoría de programa, que será una dirección general; así como las entidades ejecutoras de las subcategorías, que podrá ser una división o departamento; y de los elementos de programa que será una sección.

VI:5.- ETAPAS DE LA IMPLANTACION DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMA.

El proceso de implantación de un sistema nuevo en cualquier organización, significa un gran esfuerzo, puesto que ello provoca un cambio de mentalidad que afecta tanto las actitudes como las aptitudes del personal encargado de su operación.

Siendo el tiempo, la variable que más presiona a este tipo de estudios, hace necesario el diseño de un plan estratégico para la implantación de este sistema, influye sobre todo, por sus características novedosas, en aquellos que ven en lo tradicional el mejor sistema y que de una manera u otra suponen erróneamente, que podrían ver afectados sus intereses; por lo cual podremos decir que el principal obstáculo, es la resistencia al cambio, las instituciones y los hábitos de los hombres no se transforman rápidamente, las instituciones y los hombres defienden los sistemas establecidos -- con los que ya se ha habituado a vivir y los defiende, no por los beneficios que le reporte sino porque le intimida enfrentarse a los nuevos sistemas.

Dada su complejidad y magnitud, el intento merece la participación activa de todas y cada una de las dependencias, pues su operación es un proceso integral que afecta a todo el organismo. Para su etapa de diseño, requiere de la atención de todas aquellas dependencias o unidades --

que están involucradas en su implantación; se debe señalar dentro del esquema de las etapas de implantación, las áreas que por sus funciones tienen relación con este proceso, a menos que una vez autorizado el proyecto, se especifique su compromiso.

En este proceso, se pretende que la implantación, no se centralice en una sola área, convirtiéndose en un esfuerzo parcial, sino que tanto para su diseño como para su operación, comprometa dentro del área de sus responsabilidades, a todas las unidades que integran el organismo; por lo que, sus bases serán más sólidas al ser un proceso coordinado de diálogo permanente entre la oficina de presupuesto y las unidades operativas, y además cada una de las áreas hará suyas aquellas partes que les corresponda realizar, facilitando su operación, puesto que, los beneficios que podrán obtenerse a corto plazo del sistema, serán compartidos en mayor o menor medida de acuerdo al esfuerzo realizado.

La implantación del presupuesto por programa implica un cambio profundo en los conceptos, no es un ajuste a los sistemas tradicionales sino que constituye una transformación completa en la estructura administrativa y los sistemas contables de las instituciones, al implantarlo se deberán introducir sus elementos en forma gradual y ordenada. La implantación del presupuesto por programa, supone una buena marcha presupuestaria, administración financiera, personal calificado y responsable para la formulación y ejecución del presupuesto, un sistema que registre y comunique oportuna y eficazmente los datos financieros.

Para la implantación del presupuesto por programas, se requiere del estudio y diseño de algunos requisitos previos que den base sólida al sistema, entre los cuales mencionaremos los siguientes: una estructura de programa, que es la integración racional de los diversos niveles de programación en función de objetivos, es decir, la suma total de los programas que ejecuta una dependencia conformados por niveles de responsabilidad, de decisión y de operación para alcanzar sus objetivos; un catálogo de cuentas Presupuestales por objeto del gasto, en este documento son clasificados en forma sistemática todas aquellas cuentas que son susceptibles de ser utilizadas y que expresan el tipo de bien o servicio que se pretende, normalmente nos indica en que se va a gastar el dinero; un código programático, es un ordenamiento numérico de claves que identifican integralmente a través de dígitos o espacios, todos los movimientos presupuestales que se efectúan durante el ejercicio y que permiten la fácil identificación de

la unidad presupuestaria donde se origina el movimiento, el nivel de programación y la cuenta de gastos que va a ser afectada; los formatos e instructivos para la formulación del anteproyecto de presupuesto, y una metodología para el análisis y discusión de los anteproyectos.

A continuación mencionaré algunas etapas para el proceso de implantación del sistema de presupuesto por programa :

1.- Obtener el apoyo de las autoridades políticas tratando que los poderes legislativos y ejecutivos lleguen a una plena comprensión y aprobación para efectuar la reforma, puesto que el presupuesto por programa interesa a todos los niveles gubernamentales, por lo que debe crearse un espíritu de cooperación entre todos los niveles y la directiva central.

2.- Estudio de las estructuras administrativas con objeto de convertir la estructura del presupuesto en clasificaciones por programas y responsabilizar a cada departamento de un programa completo o parte de él.

3.- Capacitar al personal encargado del sistema la cual es necesaria en varios niveles: el personal técnico encargado de la gestión del sistema; los empleados que tienen a su cargo las obligaciones propias de los programas y los altos jefes que tienen a su cargo funciones tan importantes como son la toma de decisiones.

El proceso de capacitación debe iniciarse al principio el proceso de conversión y continuar después en forma permanente mientras sea necesario.

4.- Preparación de manuales, instructivos y formularios para que las diferentes dependencias del sector público confeccionen sus programas y peticiones de gastos.

5.- Anunciar oficialmente a todos los departamentos y organismos la decisión de adoptar el presupuesto por programa, describiendo los beneficios que se derivarán del sistema y debe señalarse lo que significa esta técnica en todo el proceso de administración pública.

6.- Celebrar reuniones con los representantes de los distintos departamentos y oficinas con el fin de promover en todos los sectores de la administración pública una comprensión de lo que significa el sistema de

presupuesto por programa estimulando su interés y el apoyo en favor del mismo; preparar a los miembros del personal central encargado de implantar el presupuesto a fin de que pueda contestar preguntas concretas sobre el establecimiento y manejo del sistema, las limitaciones, y las ventajas que aconsejan su implantación.

Durante la confección del presupuesto por programa de todas las dependencias, la unidad central deberá proporcionar asistencia técnica a las unidades ejecutoras para la preparación de los programas y peticiones de gastos, presentándoles toda la cooperación que necesiten, ayudándoles a coordinar los distintos programas entre sí y a preparar el proyecto de presupuesto de acuerdo a las técnicas del presupuesto por programas.

Finalmente es necesario la formación de grupos permanentes de discusión y análisis del sistema de presupuesto por programa a fin de revisar y actualizar los planos y programas, discutir las nuevas técnicas e introducir los cambios y mejoras que vayan propiciando el desarrollo del sistema.

VI:6.- LIMITACIONES.

El sistema de presupuesto por programas no es instrumento que en forma aislada pueda solucionar todos los problemas de una institución que se han venido arrastrando a lo largo de los años, el sistema requiere del apoyo y la participación de otras unidades, del personal y de otros sistemas que en forma complementaria, se integren a las políticas generales señaladas por las autoridades, para el mejor desarrollo de las funciones que se le han encomendado.

El proceso de implantación no es una actividad que pueda ser restringida en el tiempo, en tanto, no sea comprendida en su operación por todos los integrantes; de ahí, que solo a mediano plazo podrán alcanzarse los resultados que de él se esperan.

El aspecto técnico o las bases teóricas para el diseño del sistema, implican un período de estudio y análisis, para ser adecuadas a la organización con la funcionalidad requerida, de ahí que en tanto no estén perfectamente definidos sus elementos, más vale esperar a efectuar análisis

más acuciosos que decidir establecer bases poco sólidas, que modifiquen a corto plazo su estructura.

En relación a los resultados y realizaciones de los programas, en un principio, no podrán estimarse en forma muy precisa, lo que podrá lograrse a medida que se va operando el sistema, esto mismo sucede con las previsiones de insumos de las necesidades futuras, las que serán cada vez más precisas a medida que se prosigue la implantación.

El proceso deberá ser desarrollado de tal forma, que sus bases vayan consolidándose poco a poco, a efecto de que sea irreversible en su operación y funcionamiento.

La resistencia al cambio, es un obstáculo al que hay que hacer frente, convenciendo a las gentes sobre las virtudes y limitaciones del nuevo sistema y sobre todo dando a conocer los beneficios directos que podrán alcanzarse a corto y mediano plazo.

Para concluir con este capítulo, mencionaremos brevemente las posibilidades y alcance del sistema de presupuesto por programa :

El presupuesto por programa es un instrumento que facilita la racionalización de las decisiones de alto nivel en lo que se refiere a la orientación de la política de acción global y por funciones.

El presupuesto por programa es un instrumento con posibilidades de mejorar sensiblemente la eficiencia y la productividad de los servicios ; permite los estudios de costos a todos los niveles de la acción programada ; facilita el desarrollo de los sistemas de administración de recursos humanos ; de administración de compras y almacenes, y de actualización de inventarios de activos fijos y, a su vez, depende del desarrollo de estos sistemas para su propia consolidación ; permite y requiere del funcionamiento paralelo de sistemas de registro y controles de administración financiera, tanto de carácter contable y presupuestario como de tesorería, así como de registros y controles de resultados de la acción y efectos de los servicios ; desarrolla y requiere el funcionamiento de un sistema de información y evaluación de las actividades programadas de tal forma que desde los niveles de jefatura de las unidades de base hasta el más alto nivel de autoridad se pueda seguir de modo permanente la marcha de la gestión, para poder decidir oportunamente los cambios que correspondan, con el objeto de asegurar de

la consecución de las metas programadas.

El presupuesto por programa cumple con la función de instrumento de coordinación de la gestión de cada entidad del sector público con el resto de la actividad del Estado. Esta posibilidad que, aparentemente, no resulta de mayor interés para cada entidad en particular, tiene una importancia capital desde el momento que es un concepto implícito de la gestión pública planificada.

VII.- PRESUPUESTO BASE CERO.

VII.1.- OBJETIVO.

El mundo en que vivimos es dinámico, por lo cual debemos adaptarnos con facilidad a los cambios del medio ambiente. Puesto que generalmente los procedimientos de planificación y presupuesto forman la mecánica para que el Gobierno realice cualquier ajuste de importancia, un procedimiento efectivo de planificación y presupuesto debe producir respuesta y reacciones rápidas ante los cambios de ajuste. Por esto el presupuesto base cero ha sido un instrumento eficaz al enfrentar situaciones de rápido cambio y tiene distintos potenciales especiales inherentes al sistema, puesto que los paquetes de decisión se pueden modificar o suprimir sin causar trastornos en los otros paquetes o clasificaciones; en cualquier momento, se pueden preparar paquetes de decisión para nuevos programas o actividades, y añadirlos en sus posiciones adecuadas en la clasificación; las clasificaciones se pueden revisar fácilmente conforme a los cambios en las prioridades; la alta gerencia puede revisar los niveles de financiamiento en forma continua, sin que circulen constantemente las entradas del presupuesto de las organizaciones.

El presupuesto base cero, es el concepto que trata de reevaluar cada año todos los programas y gastos.

La filosofía y los procedimientos que se utilizan para implantar el presupuesto base cero en la industria y el gobierno son casi idénticos, lo único que difiere es la forma de implantarlo, que debe ajustarse a las necesidades de cada organismo.

El proceso base cero proporciona información detallada a la alta gerencia sobre el dinero que se necesita para lograr los resultados deseados, además de destacar la duplicación de esfuerzo de los departamentos, enfoca la atención hacia el capital necesario para los programas en lugar de enfocarse hacia el porcentaje de aumento. También especifica los aspectos de mayor prioridad existentes en los diferentes departamentos y divisiones -

entre ellos; permite hacer comparaciones entre unos y otros con respecto a las actividades financiadas, y hace posible una auditoría de los resultados para determinar si cada actividad u operación rindió lo esperado.

VII:2.- ELABORACION DE PRESUPUESTOS BASE CERO.

La elaboración de los presupuesto base cero consta de dos pasos:

1.- Preparación de paquetes de decisión.

Es el análisis y la descripción de todas las actividades, existentes o nuevas que se incluyan en cada paquete de decisiones.

Paquete de decisión : es un documento que identifica y describe una actividad específica de manera que la gerencia pueda : evaluarla y clasificarla de acuerdo con las demás actividades que compiten por obtener recursos, y decidir si se aprueba o no; la información que se incluye en cada paquete debe proporcionar a la gerencia los datos necesarios para hacer dicha evaluación.

El paquete de decisión, proporciona información completa sobre cada actividad, función u operación para que la gerencia pueda evaluarla y compararla con otras actividades.

La información contenida en los paquetes de decisión :

Propósito.

Consecuencias que trae el no adoptar la actividad propuesta.

Medida de rendimiento.

Otros posibles cursos de acción.

Costos y beneficios.

Al estructurar un paquete de decisión se deberá tomar en cuenta:

Las diferentes formas de llevar a cabo una misma función. Se analiza las diferentes formas en que se pueden hacer una actividad, y después se selecciona la mejor y se descarta las demás.

Diferentes niveles de esfuerzo para realizar la función. En este análisis se identifican los diversos niveles de esfuerzo que se tienen como alternativa y los niveles de gastos necesarios para realizar una función específica, también se deberá establecer el nivel mínimo de esfuerzo, que al igual que los niveles adicionales se deben identificar por separado en paquetes de decisión distintos.

Los paquetes de decisión se formulan al nivel mínimo para poder identificar detalladamente las actividades y alternativas y para provocar el interés y la participación de los gerentes que están más familiarizados con cada actividad y serán además los responsables de la operación del presupuesto aprobado.

Para iniciar la preparación de estos paquetes, debe identificarse las actividades y operaciones del año en curso, después debe analizar el nivel de gastos presupuestados para ese año, con el fin de identificar las actividades que generan dichos gastos y así calcular el costo de cada actividad; después se identifica cada actividad en el nivel existente, así como el método de operación de ésta, sin identificar formas distintas o diversos niveles de esfuerzo para realizar la función; después de identificar las operaciones existentes y hacer la relación de actividades para las que necesita paquetes de decisión, puede comenzar a analizar los requerimientos del año siguiente, para esto, deberá de formular una serie formal de supuestos de planificación.

2.- Clasificar los paquetes de decisión: Los paquetes se enumeran ya clasificados, en orden decreciente de beneficio o importancia. Después de esto se pueden identificar los beneficios que se derivarán de cada nivel de gastos y pueden estudiar los paquetes inferiores a ese nivel y determinar su aprobación, tomando en cuenta sus consecuencias; la preparación inicial de los paquetes de decisión se debe efectuar al nivel general de la organización, para que cada gerente pueda evaluar la importancia de sus propias actividades, y clasificar sus paquetes de acuerdo a esta evaluación. El gerente que se sitúa en un nivel superior revisará estas clasificaciones y le servirán como guía para producir una sola clasificación consolidada.

La amplitud y profundidad de las organizaciones en estos agrupamientos se determinará considerando :

- a.- El número de paquetes implicados, y el tiempo y esfuerzo necesario para su revisión y clasificación.
- b.- La capacidad y voluntad de la gerencia para clasificar actividades que no le son muy conocidas.
- c.- Los agrupamientos naturales que proporcionan una perspectiva lógica de análisis, como puede ser un centro de productividad en la industria, en el que el número de paquetes cuyo financiamiento ha sido aprovechado se relaciona en forma directa con los objetivos y pronósticos de productividad de la organización.
- d.- La necesidad de revisar detalladamente los límites de la organización a fin de determinar las alternativas de los niveles de gastos.

Para la clasificación, se recomienda mostrar los niveles acumulativos de costos para que el gerente pueda identificar fácilmente los costos del financiamiento de los programas a actividades.

VII:3.- IMPLANTACION DEL PRESUPUESTO BASE CERO.

La organización debe diseñar los procedimientos que seguirá para implantar el presupuesto base cero.

Primeramente se deberá analizar en donde se implantará si en uno o varios departamentos o en toda la organización, para ello se deberán de tomar en cuenta :

La política de la gerencia; dimensión y ubicación de la organización; potenciales administrativos, el presupuesto base cero puede ampliarse a una organización más grande puesto que los gerentes tendrán menor dificultad para analizar sus operaciones y elaborar los paquetes de decisión; envergadura organizacional en cuanto al desarrollo de paquetes de decisión; tiempo, se debe tener el tiempo apropiado para planear y administrar la implantación efectiva en organizaciones más grandes; formatos de la forma, puede ser que la gerencia quiera probar uno o varios formatos --

antes de adoptarlos en la organización.

Para implantar el presupuesto base cero se pueden seguir los siguientes pasos :

- 1.- Desarrollar procedimientos de presupuesto base cero, manual de instrucciones, formas y calendarios de actividades en — que la división u organismo estará lista para la revisión de la alta gerencia.
- 2.- Conjuntar personal centralizado para implantar y coordinar el proceso entre las organizaciones y para dar a la alta gerencia el apoyo y el análisis realizados por el personal.
- 3.- Lograr que cada director de organismo o división asigne a — una persona de su organización la responsabilidad de implantar el proceso y de formar sus grupos organizacionales.
- 4.- Revisar con los directores de división y los grupos de presupuesto base cero los principios, procedimientos e instrucciones para el presupuesto.
- 5.- Los grupos de división determinan el nivel organizacional — en sus divisiones donde se desarrollan los paquetes.
- 6.- Los grupos establecen cualesquiera directrices de erogaciones o planificación necesaria, guías de política y programas, que requieran los gerentes al preparar los paquetes.
- 7.- Las divisiones preparan su calendario interno para clasificaciones, revisiones y fechas de presentación para cumplir — con los requerimientos generales de calendario establecido — por la gerencia.
- 8.- Los grupos de división distribuyen los manuales de presupuesto base cero y las formas entre los gerentes que preparan — los paquetes de decisión.
- 9.- Los grupos organizan juntas para explicar y analizar los procedimientos y las formas con los gerentes que preparan los —

paquetes.

- 10.- Los grupos trabajan con los gerentes que preparan paquetes para :

Ayudar a determinar el costo de cada función.
Prestar ayuda para hacer los análisis financieros.
Reevaluar el nivel en que se preparan los paquetes.

- 11.- Mediante la implantación, los grupos y la alta gerencia de división se mantienen informados del progreso y los problemas, participan en las revisiones de nivel inferior para entender mejor los paquetes, identifican las áreas problema en el momento en que se puede emprender la acción y evitan que los gerentes de niveles inferiores pierdan tiempo elaborando paquetes innecesarios.

VII: 4.- MOTIVACION HUMANA.

Motivar significa dar motivo para una cosa, explicar el motivo o razón de algo. De donde, Motivación se ocupa de dar al hombre motivos para que sienta la necesidad y el íntimo gozo de actuar como tal, para que quiera ser digno de tal; le despierta sus poderes ocultos y le da plena conciencia de ellos; le hace pensar.

Definiremos primeramente la motivación en el campo administrativo :

"Es esencialmente una fuerza, que es efectiva para lograr que los miembros individuales de la organización subordinen sus objetivos personales a los objetivos de la empresa" (Gómez H. Octavio).

"Motivación : procedimiento que debido a los incentivos adecuados permite la realización de una acción basada en una decisión. También la obligación puede resultar en acción, pero los resultados finales son muy diferentes a los obtenidos con la motivación. Este punto es vital en la participación individual, pues representa la bujía del proceso administrativo". (J.A. Fernández Arena).

"El problema fundamental de las motivaciones está en cómo crear una situación en la que los empleados puedan satisfacer sus necesidades individuales, mientras trabajan para alcanzar las metas de la organización".- (Rangel Villagómez, Eduardo).

De la primera definición, se desprende que el riesgo de que el trabajador, al subordinar sus objetivos a los de la empresa, pueda quedar insatisfecho. Mientras que en la última definición nos dice : para el empleado está primero satisfacer sus necesidades, después alcanzar otras metas.

La empresa al esgrimir la Motivación Humana, entiende y justifica la razón existencial del hombre, demostrándole que no está ignorado en sus deseos y preocupaciones más fundamentales. De todo ello podemos decir, que una acción fundada en la motivación produce satisfacción en el trabajo, mientras que una acción fundada en la obligación produce insatisfacción.

La motivación humana debe considerarse dentro de la contabilidad administrativa, puesto que está constituida por refinamientos, interpretaciones y técnicas adicionales a la contabilidad financiera o tradicional, se basa en evidencias subjetivas, y es por tanto el criterio más que la regla que apoya la información a la dirección. Por eso se le ha designado también Contabilidad Decisional o de Alternativas, porque como es una fase de la Contabilidad que prescinde de reglas y definiciones rígidas se convierte esencialmente en una proyección dinámica con enfoque al futuro, en donde la apreciación personal es utilizada para fines internos de planeación y control de operaciones. Aquí es donde se justifica la motivación : como un refinamiento, como una apreciación subjetiva en la planeación y en el control.

De lo cual deducimos, de que todos los factores de carácter humano merecen importancia, y que la motivación humana pertenece a los estudios de vanguardia de la Contabilidad Administrativa. De lo cual podemos decir que resulta lógica la asociación de estos dos conceptos :

- 1.- Ambas pertenecen al ámbito de la Contabilidad Administrativa.
- 2.- La motivación en forma aislada, debe afectar a la contabi

lidad por áreas de responsabilidad.

- 3.- La contabilidad por áreas de responsabilidad por sí sola reclama a la motivación, por la naturaleza de su mecánica :

Elaboración de presupuestos con participación del propio responsable de observarlos; existencia de informes de responsabilidad como vehículo de elogio ante desviaciones presupuestales por eficiencia; estrecha comunicación entre los niveles de la organización, tendiente a un rendimiento individual más productivo; elevación de los responsables más humildes a elementos de la administración, como jueces de sus propias decisiones.

Para concluir veremos como la Motivación se aplica por entero a disminuir, hasta el mínimo posible, los factores humanos de carácter negativo, con miras a lograr una eficiente ejecución del trabajo, sus frutos son necesariamente mejores que los ofrecidos por la simple obligación.

VIII.- PAPEL QUE REALIZA EL LICENCIADO EN ADMINISTRACION EN EL PROCESO Y EN EL PRESUPUESTO.

El trabajo del Administrador es complejo y demandante. Dinámico por naturaleza, el Administrador tiene cabida en todos los niveles y campos de la sociedad. En términos de resultados el Administrador emplea las herramientas de la técnica y de la ciencia para lograr mayores metas de productividad, sea en el sector privado, sea en el sector público o en el sector paraestatal.

Colocado frente al desarrollo compartido del País, el Administrador se interdisciplina con otras profesiones para ampliar la imaginación del Hombre en la mejor satisfacción de necesidades sociales, económicas, políticas y culturales.

El licenciado en Administración por sus conocimientos que tendrá podrá prestar sus servicios y desarrollarse, en dependencias gubernamentales, empresas descentralizadas, empresas de participación estatal, en la iniciativa privada, etc.

El licenciado en Administración debe saber que la falta de máxima eficiencia en las dependencias de un organismo público, no afectan de suyo su existencia. Una dependencia cuya función sea necesaria no habrá de desaparecer por el hecho de que se estén realizando sus actividades con mayor lentitud, con mayor costo y dentro de ciertos límites, con resultados de pobreza administrativa.

El Administrador que preste sus servicios en un organismo social de orden público debe estar conciente de que posee los conocimientos suficientes para coadyuvar mediante la estructuración de instrumentos administrativos, modificación de sistemas, procedimientos, asesoría, división de funcionamiento, capacitación, etc., al logro de un fin particular: la máxima eficiencia que logre en un organismo social de orden público.

El Administrador es el profesional capacitado más idóneo para -- participar activamente en la administración de las empresas del sector público, que si bien no tiene como objetivo inmediato el obtener utilidades, si requieren de alta eficiencia en sus operaciones, para asegurar su productividad y subsistencia, en beneficio de la comunidad a quien sirve.

Tradicionalmente la función administrativa de las empresas y de los organismos públicos ha sido realizada por personas ajenas a las técnicas de administración. El Administrador satisface una necesidad fundamental -- dentro de esta importantísima actividad gubernamental.

El Licenciado en Administración tiene adiestramiento para la planeación integral de las empresas, tanto a corto como a largo plazo y se -- encuentra en una posición ideal para conciliar las demandas múltiples y a veces antagónicas de sus distintas funciones, puesto que busca el óptimo -- rendimiento dentro de la solidez de la posición financiera.

Con la colaboración de especialistas idóneos el Licenciado en -- Administración, puede hacerse cargo del diseño y elaboración de un sistema de presupuesto que permita el logro de los objetivos. En la planeación -- para la obtención de dichos objetivos, el administrador introduce en sus -- presupuestos las técnicas más avanzadas de predeterminación de rendimientos, principalmente la de correlación de volumen-costo-utilidad y la de selección de proyectos con base en su valor actual.

Paralelamente a su intervención en la planeación de la inversión, el Administrador se ocupa del establecimiento de los sistemas que constituyen el control presupuestal, para que a través de su interpretación puedan revisarse los planes.

Para concluir diremos que las técnicas administrativas en la mayoría de las empresas públicas en México, están muy atrasadas con respecto a las que se utilizan en las empresas privadas y es precisamente por esta razón que se deduce, que quien requiere la presencia del Licenciado en Administración y quien le ofrece el mayor campo de acción, es el ámbito gubernamental.

En el desarrollo de nuestro País se ha considerado que los Administradores y Contadores no hemos contribuido tanto como debieramos; sabemos que no somos simples espectadores de la evolución económica sino que

profesionalmente nos corresponde un papel más activo y a pesar de ello - tal parece que nos vamos quedando rezagados en la marcha de los acontecimientos. Debieramos anticiparnos a las necesidades de las modernas organizaciones industriales y comerciales, ayudarlas a encauzar y controlar sus cada vez más complicadas operaciones.

CONCLUSIONES

La reforma administrativa a llevado proporcionalmente y en su primer etapa, los servicios públicos a los lugares en que se requiere, para el mejor funcionamiento de los organismos.

Ahora abrá que tener en cuenta una mejor formación a funcionarios que estén más en contacto con la realidad, para dar soluciones más confiables y oportuna.

La concentración de la información necesaria y suficiente, para que se constituyan, los funcionarios, en normadores de la planeación económica, social y cultural del país.

La administración pública mexicana, debe diseñar sus propios sistemas de administración, que se adapten a sus antecedentes históricos.

La falta de disponibilidades de recursos podrá aligerarse evitando las fugas de los ingresos de la administración, representados por la deficiencia administrativa, que aumentan los gastos y disminuyen los ingresos.

En la administración pública, existen gran cantidad de intereses creados, que paulatinamente se oponen a cualquier cambio o modificación estructural; para lo cual deberán buscarse los mecanismos más adecuados para que día a día sean menos estas presiones.

Otro problema para la implantación completa de la reforma administrativa, es el jurídico, lo que hace que la administración se encuentre sujeta o limitada, por Leyes, Reglamentos, Circulares, Aclaraciones, Acuerdos Interpretativos, etc.

La capacitación como punto importante, puesto que no podemos tener una administración eficaz, sin tener el personal adecuado; puesto que la lentitud y frecuentes retrasos de las labores administrativas del Gobier--

no, se deben casi siempre a la carencia de personal para el adecuado cumplimiento de las funciones, para lo cual los titulares de la Dependencia deberán promover campañas de información y orientación al personal, que den a conocer en forma accesible los objetivos y necesidades del programa de reforma.

Finalmente recomiendo estudiar más profundamente nuevas formas de análisis y presentación del gasto público, como el presupuesto por programas, el Presupuesto Base cero como complemento, y una adecuada motivación del personal que labora en los organismos.

BIBLIOGRAFIA

- "INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO".
EDUARDO GARCIA MAYNES.
Editorial Porrúa, S.A.
Edición Revisada 22
México, 1974.
- "DERECHO ADMINISTRATIVO".
ANDRES SERRA ROJAS.
Tomos I, II
Porrúa Hnos, S. A.
Edición 5.
México, 1972.
- "CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS".
Leyes y Códigos de México.
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1974.
- "LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL".
Leyes y Códigos de México.
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1978.
- "LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL".
Editorial Andrade, S.A.
Edición I
México, 1977.
- "LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO".
ALEJANDRO CARRILLO CASTRO.
Ediciones INAP
Edición 2
México, 1975.

CONTROLES A QUE ESTAN SUJETOS LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL

NOEMAS

ORGANOS

TIPO

SECTOR CONTROL

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

Art. 32.
IV- Plana, autoriza, coordina, vigila, y evalua los programas de inversion publica de las dependencias de la Administracion Publica.

Art. 32.
XII- Controla y vigila financiera y administrativamente, sus operaciones cuando manejan, posean o exploten bienes y recursos naturales.

Art. 32.
XV- Interviene en las adquisiciones de toda clase.

Art. 32.
XVII- Interviene con presidencia en inversion de subsidios.

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION, de 29 de Diciembre de 1970.

Art. 14 - Dispone la forma y terminos en que deben concentrar sus ingresos en la Tesoreria de la Federacion, cualquiera que sea el concepto. (Ramo XIV ademas que señale el Ejecutivo)

Art. 15- Autoriza gestion de credito o aceptacion de pasivos contingentes, fija los requisitos y resuelve dudas en la aplicacion de este articulo.

LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL

Art. 9- Administra, controla y ejercita el Ramo XXV, fideicomitente unico del Gobierno Federal.

Art. 10- Aprueba creditos para financiar programas

Art. 18- Formula proyecto de presupuesto

Art. 24- Presentan sus proyectos de presupuestos y modificaciones.

Art. 30- Autoriza contratos de obras publicas, de adquisiciones o de otra indole, que rebasen las asignaciones.

Art. 41- Vigila y controla a los organismos con subsidios.

Art. 43- Vigila la estricta ejecucion del presupuesto.

ACUERDO de 29 DE JUNIO DE 1969

Art. 8- Puede ordenar al Banco de Mexico S.A. inmovilizacion de fondos cuando se utilicen para financiar inversiones no aprobadas.

Art. 9- Impide la entrada al Pais de bienes de importacion que pretendan destinarse a inversiones no aprobadas.

ACUERDO DEL 2 DE MARZO DE 1962

Art. 2- Tiene como base lo dispuesto en el acuerdo de 30 de junio de 1959 relativo a inversiones publicas, a disposiciones relacionadas con el presupuesto de egresos y el uso del credito por parte del sector publico.

ACUERDO DE 4 DE SEPTIEMBRE DE 1965

Art. 4- Enviar a la Secretaria de Hacienda y Credito Publico los contratos de obra en los tres meses siguientes a la fecha de autorizacion de la iniciacion de dichas obras.

Art. 6- Comunicar a Hacienda los calendarios de pago de las partidas destinadas a obras publicas e inversiones.

Art. 7- Someter a la Secretaria de Hacienda y Credito Publico los calendarios de pago de cada obra.

LEY PARA EL CONTROL, POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL, DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL.

Art. 1 - Ejerce control

Art. 5- Vigila y regula su operacion por auditoria permanente o inspeccion tecnica, vigila el cumplimiento de las disposiciones en materia de vigilancia de las inversiones y ejercicio del presupuesto fijado respectivamente.

Art. 6- Dicta disposiciones para que concentren sus ingresos en la Tesoreria de la Federacion.

Art. 7- Revisa de sistemas de contabilidad, control y auditoria interna, revisa estados financieros mensuales, fija normas con fuerza de las cuales el Auditor Interno debe presentar sus informes, vigila el cumplimiento de los presupuestos y programacion mensual de operaciones y que se lloven a cabo de acuerdo con las normas que establezca.

Art. 11 - Tiene un representante en cada uno de estos organismos

Art. 12- Autorizan la publicacion en el Diario Oficial de sus estados financieros.

Art. 13- Somete al Ejecutivo modificaciones a su estructura, organizacion y operacion

Art. 14- Somete al Ejecutivo iniciativas para disolver y liquidar las que no cumplen sus fines u objeto social o no sean convenientes desde el punto de vista economico o del interes publico.

Art. 15 y 18 - El conducto del Ejecutivo para autorizar enajenacion de inmuebles y muebles.

Art. 19- Autorizan la cancelacion de adeudos a cargo de terceros.

Art. 26- Vigila a traves de un Cominario a las empresas de Participacion Estatal minoritaria.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

SECRETARIA DEL PATRIMONIO Y FOMENTO INDUSTRIAL

Externo
Genérico
A priori y a posteriori
Permanente
Financiero y administrativo

Externo
Genérico
A priori
Permanente
Financiero

Externo
Genérico
A priori y a posteriori
Permanente
Administrativo

Externo
Genérico
A priori
Permanente
Financiero y administrativo

Externo
Genérico
A posteriori
Permanente
Financiero y administrativo

Externo
Genérico
A posteriori
Permanente
Administrativo

Externo
Específico
A priori
Permanente
Administrativo

Externo
Específico
A priori
Excepcional
Financiero

Externo
Específico
A priori
Permanente
Financiero

Externo
Genérico y específico
A priori
Permanente
Financiero y administrativo

Externo
Específico
A posteriori
Permanente
Financiero

Externo
Genérico y específico
A priori
Permanente y excepcional
Financiero y legislativo

Externo
Genérico
A priori
Permanente
Administrativo

Externo
Genérico
A posteriori
Permanente
Financiero

Externo
Genérico
A posteriori
Permanente
Administrativo y financiero

Externo
Genérico
A priori
Permanente
Administrativo y financiero

Interno
Genérico
A priori
Permanente
Administrativo

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL

ROLES A QUE ESTAN SUJETOS LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL

ORGANOS

TIPO

SECTOR CONTROLADO

ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

Coordina, vigila, y evalua los programas e las dependencias de la Administración

financiera y administrativamente, que sejan, posean o exploten bienes y recur

adquisiciones de toda clase.

residencia en inversión de subsidios.

FEDEERACION, de 29 de Diciembre de 1970.

orma y terminos en que deben concentrar oranja de la Federación, cualquiera que XXIV además que señale el Ejecutivo)

ión de crédito o aceptación de pasivos requisito y resuelve dudas en la apli

ENTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL

ontrola y ejercita el Ramo XXV, fideico- orno Federal.

on para financiar programas

cto de presupuesto

proyectos de presupuestos y modificaciones.

atos de obras públicas, de adquisiciones robanen las asignaciones.

rola a los organismos con subsidios.

icta ejecución del presupuesto.

DE 1969

l Banco de México S.A. inmovilización de on para financiar inversiones no apro-

al País de bienes de importación que nverciones no aprobadas.

D DE 1962

se lo dispuesto en el acuerdo de 30 de o a inversiones públicas, a disposiciones recuento de egresos y el uso del crédito público.

ELBRE DE 1965

secretaría de Hacienda y Crédito Público o en los tres meses siguientes a la o de la iniciación de dichas obras.

vienda los calendarios de pago de las obras públicas e inversiones.

secretaría de Hacienda y Crédito Público o de cada obra.

OR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL, DE LOS ADADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL.

u a su operación por auditoría permanente e gila el cumplimiento de las disposiciones a de las inversiones y ejercicio del pectivamente.

onias para que concentren sus ingresos ederación.

oma de contabilidad, control y auditoría on financieros mensuales, fidei comiso Auditor Interno debe presentar sus info- miento de los presupuestos y programación y que se lleven a cabo de acuerdo con las

esentante en cada uno de estos organismos

publicación en el Diario Oficial de sus

ecutivo modificaciones a su estructura, ón

ecutivo iniciativas para disolver y liquidar o fines u objeto social o no sean econo- mista económico o del interés público.

cto del Ejecutivo para autorizar enajenación

cancelación de adeudos a cargo de terceros.

su de un Comisario a las empresas de Parti- ritarias.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

SECRETARIA DEL PATRIMONIO Y FOMENTO INDUSTRIAL

Externo
Genérico
A priori y a posteriori
Permanente
Financiero y administrativo

Externo
Genérico
A priori
Permanente
Financiero

Externo
Genérico
A priori y a posteriori
Permanente
Administrativo

Externo
Genérico
A priori
Permanente
Financiero y administrativo

Externo
Genérico
A posteriori
Permanente
Financiero y administrativo

Externo
Genérico
A posteriori
Permanente
Administrativo

Externo
Especifico
A priori
Permanente
Administrativo

Externo
Especifico
A priori
Excepcional
Financiero

Exter
Especifico
A priori
Permanente
Financiero

Externo
Genérico y específico
A priori
Permanente
Financiero y administrativo

Externo
Especifico
A posteriori
Permanente
Financiero

Externo
Genérico y específico
A priori
Permanente y excepcional
Financiero y legislativo

Externo
Genérico
A priori
Permanente
Administrativo

Externo
Genérico
A posteriori
Permanente
Financiero

Externo
Genérico
A posteriori
Permanente
Administrativo y financiero

Externo
Genérico
A priori
Permanente
Administrativo y financiero

Interno
Genérico
A priori
Permanente
Administrativo

ORGANISMOS
DESCENTRALIZADOS

EMPRESAS DE
PARTICIPACION ESTATAL

"LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA VIDA ECONOMICA DE MEXICO".

FRANCISCO LOPEZ ALVAREZ.
EDITORIAL PORRUA, S.A.
Edición 2
México, 1956.

"INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA".

PEDRO MUÑOZ AMATO.
Tomo I
Editorial Fondo de Cultura Económica.
Reimpresión 4
México, 1973.

"ADMINISTRACION REGIONAL EN AMERICA LATINA".

Seminario del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
Ediciones SIAP.
Edición I
Buenos Aires, Argentina 1976.

"LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL".

PEDRO ZORRILLA MARTINEZ
MARIO MARTINEZ SILVA
MIGUEL DUHALT KRAUSS
RAUL MIRANDA PASQUEL
UNAM. Tomos I, II
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Seri. Estudios 26.
México, 1976.

"LA REFORMA ADMINISTRATIVA".

ALBERTO SALINAS.
Editorial : Fondo de Cultura Económica.
Edición I
México, 1975.

"PRINCIPIOS DE ADMINISTRACION"

GEORGE R. TERRY, Ph. D.
Compañía Editorial Continental, -
S.A.
Segunda Impresión de la Edición 5.
México, 1971.

"ADMINISTRACION PUBLICA".

DWIGHT WALDO.
Editorial Trillas.
Reimpresión I
México, 1974.

"LA ADMINISTRACION PUBLICA PA
RA EL DESARROLLO INTEGRAL".

WILLBURG JIMENEZ CASTRO.
Fondo de Cultura Económica.
Edición 2
México, 1975.

"LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN
EL ESTADO DE MEXICO Y LA PARTI
CIPACION DEL LICENCIADO EN AD
MINISTRACION EN LA MISMA".

Sexto Congreso Nacional de la Ad
ministración. México 1976.

"LA PARTICIPACION DEL LICENCIA
DO EN ADMINISTRACION Y DE --
LOS COLEGIOS DE LICENCIADOS -
EN ADMINISTRACION EN LA REFOR
MA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL".

Sexto Congreso Nacional de la Ad
ministración. México 1976.

"ORIGENES Y PERSPECTIVAS DE LA
ADMINISTRACION".

ADALBERTO RIOS SZALAY
ANDRES PANIAGUA ADUNA
Editorial Trillas
Edición I
México, 1977.

- "EL PROCESO ADMINISTRATIVO" JOSE ANTONIO FERNANDEZ --
ARENA.
Editorial : Herrero Hnos., S.A.
Edición 6
México, 1972.
- "PROYECTO DE PLAN BASICO DE -
GOBIERNO 1976-1982". VII Asamblea Nacional Ordinaria.
México, 1975.
- "BASES PARA LA PLANEACION - -
ECONOMICA Y SOCIAL DE MEXI-
CO". Seminario Celebrado por la Escue-
la Nacional de Economía.
UNAM.
Editorial Siglo XXI
Edición 6
México, 1974.
- "LA PLANEACION DEL DESARROLLO". JAN TINBERGEN
Fondo de Cultura Económica.
Reimpresión 6
México, 1974.
- "DIEZ AÑOS DE PLANIFICACION -
Y ADMINISTRACION PUBLICA EN -
MEXICO". IGNACIO PICHARDO PAGAZA
INAP.
México, 1974.
- "PLANIFICACION DEL DESARROLLO". ALBERT WATERSTON
Fondo de Cultura Económica.
Edición 1
México, 1969.
- "TECNICA PRESUPUESTAL". CRISTOBAL DEL RIO GONZALEZ.
Ediciones Contables y Administrati-
vas, S.A.
Edición 6
México, 1976.

"PLANIFICACION Y PRESUPUESTO
POR PROGRAMA".

GONZALO MARTNER.
Siglo XXI
Edición I
México, 1967.

"PRESUPUESTOS POR PROGRAMAS -
PARA EL SECTOR PUBLICO DE ME-
XICO".

FRANCISCO VAZQUES ARROYO.
UNAM.
Edición I
México, 1971.

"LA CONTABILIDAD POR AREAS DE
RESPONSABILIDAD".

FRANCISCO PEREA C.P.
Ediciones Contables y Administrati-
vas, S.A.
Edición 3
México, 1977.

"PRESUPUESTO BASE CERO".

PETER A. PYHRR.
Editorial LIMUSA
Edición I
México, 1977.

"ADMINISTRACION Y PRESUPUES-
TOS PUBLICOS".

ALAN WALTER STEISS.
Editorial DIANA
Edición I
México, 1975.

"PRESUPUESTOS POR PROGRAMAS".

Conferencistas :
Dr. JEAN CLAUDE MOURET
Dr. DANIEL HOURI
Facultad de Contaduría y Adminis-
tración. UNAM.
México, 1976.

"GASTO PUBLICO, PLANIFICACION
Y EVALUACION".

EDUARDO VILLARREAL MARTINEZ.
Seminario de Investigación Adminis-
trativa.

UNAM. Facultad de Contaduría y
Administración.
México, 1975.

"OBJETIVOS Y APLICACION DEL -
PRESUPUESTO.
POR PROGRAMAS EN EL SECTOR -
PUBLICO".

MARIA MARTHA ZARATE MON--
TIEL.

Seminario de Investigación Conta-
ble.

UNAM. Facultad de Contaduría y
Administración.
México, 1973.

"EL GASTO PUBLICO Y LOS PRESU-
PUESTOS POR PROGRAMA".

EZEQUIEL DAVILA CHAVELA
Seminario de Investigación Conta-
ble.

UNAM. Facultad de Contaduría-
y Administración.
México, 1976.