



A. Aspectos generales	15
B. Los mecanismos centrales de planificación y sus relaciones con los centros de decisión	46
C. Los mecanismos sectoriales de planificación y su relación con los centros de decisión	61
D. Los planes de inversión pública	68
E. Asignación de responsabilidades para la ejecución del plan	71
F. La planeación administrativa en la etapa de ejecución	74
G. Coinversión del plan de programas operativos	83
H. Evaluación de planes y programas	87

El proceso administrativo de la planeación económica en México

Lic. Ignacio Pichardo Pagaza

A. ASPECTOS GENERALES

1. Antecedentes del sistema de planeación

En México no existe un organismo central de planeación, pero sí un sistema centralizado de planeación. Gracias a ese sistema se han logrado importantes avances en la movilización de los recursos materiales, humanos y técnicos del país. El gobierno actúa constantemente como una fuerza directiva, a través de diversos organismos que, en mayor o menor medida, llevan a cabo funciones de programación y planeación.

Los primeros intentos para conseguir cierto grado de planeación económica aparecen después de 1933. Baste recordar, por ejemplo, los planes sexenales de 1934-40 y 1941-46. De otra parte, la Comisión Nacional de Inversiones, creada en 1947, que entonces funcionó más bien de un modo formal, una vez reorganizada tuvo en 1953-54 mayor intervención en la preparación del plan de inversiones para el sector público, durante la administración gubernamental correspondiente al período 1953 -58.

A mediados de 1962 se elaboró el primer programa nacional de inversiones llamado “Plan de Acción Inmediata”. Constituyó un intento serio de programar las inversiones del sector público y elaborar estimaciones precisas para las del sector privado.

En el sector público federal el sistema de planificación se basa en los acuerdos presidenciales que obligan a todas las secretarías, departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal a presentar en un plazo determinado tanto sus programas de inversión como sus programas de actividades para el sexenio que se inicia. Esos programas deben 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 en el curso de un año y al final del sexenio, así como los medios que necesita para alcanzarlos y los recursos financieros indispensables, para la realización del programa. Dichos documentos se concentran en la Secretaría de la Presidencia para su estudio y aprobación.¹

Actualmente se encuentra en vigor el “Programa del Sector Público” referido al período 1965-70.

Conviene aclarar que la organización federativa de México impone restricciones formales a la planeación económica de carácter nacional, ya que los planes de desarrollo elaborados por el gobierno federal no pueden obligar a los estados federados ni a las autoridades municipales, sino tan sólo al sector público federal. Sin embargo, existen mecanismos de coordinación financiera entre las entidades federativas y el

¹ Comercio Exterior, marzo de 1965, p. 202.

gobierno federal que se establecen a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante el suministro de subsidios y la entrega de participaciones en impuestos federales. Además, el gobierno federal dispone de varios argumentos que pueden persuadir a las autoridades estatales y municipales a aceptar los lineamientos del plan. Un ejemplo de este tipo de influencia lo constituyen las facultades discrecionales de la Secretaría de Hacienda para señalar la prioridad en la inversión y ayuda federales a las entidades que sigan los lineamientos establecidos.²

En consecuencia y sin soslayar la existencia de esquemas de planificación estatales y regionales, en México la planificación es solamente federal y únicamente comprende al gasto público de inversión. En los dos últimos años se ha establecido un programa presupuestario para control del gasto corriente.³

2. La idea de la planificación económica y la opinión pública actual

La idea de planificación económica, administrativa y social forma parte de la plataforma y el programa de acción de los diversos partidos políticos mexicanos, aunque su distinta ideología se traduce, como es natural, en enfoques particulares del problema. También el gobierno y los grupos económicos y culturales importantes apoyan la noción de planificación.

Existen legalmente constituidos y autorizados cuatro partidos políticos nacionales con representación parlamentaria: el

² Presupuesto de Egresos de la Federación, arts. 12 y 18 (Diario Oficial, 29 de diciembre de 1967).

³ Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio de 1968 (Diario Oficial, 29 de diciembre de 1967).

Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Popular Socialista (PPS), el Partido de Acción Nacional (PAN), de tendencia conservadora, y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM).

En los estatutos y principios de acción del PRI se mantiene desde hace tiempo la exigencia de realizar la planificación nacional. De hecho, el programa de gobierno del candidato a la presidencia postulado por este partido, puede considerarse como un conjunto de metas cualitativas de un plan de desarrollo.

El PRI ha creado las llamadas Juntas de Programación, que proporcionan material para la elaboración de los programas de gobierno de los candidatos presidenciales; dentro del propio organismo político, funciona también el Instituto de Estudios Políticos Económicos y Sociales que tiene a su cargo el estudio específico de estos problemas.

Cabe mencionar, como antecedente, la iniciativa de la Ley Federal de Planeación, que un grupo de senadores de ese partido presentó a la Cámara de Senadores, el 29 de octubre de 1963. En ella hacen notar las condiciones especiales de la organización administrativa y política mexicana e insisten sobre la planeación de carácter obligatorio para el sector público, meramente indicativa o de simple orientación para el sector privado y de coordinación con los programas de los gobiernos locales.

Esta iniciativa no alcanzó el apoyo necesario para su aprobación, pero tuvo el mérito de reducir a términos claros (aunque discutibles) y a proposiciones concretas los diversos aspectos de la planificación nacional.

La iniciativa señala los objetivos del desarrollo nacional, los elementos mínimos del plan, y las bases de revisión, ejecución y control del mismo. Define los organismos responsables y auxiliares para llevar a cabo los diversos aspectos anteriormente citados.

Dentro de la Plataforma Política y Social que para 1967-70 emitió, el PAN considera que “es indispensable la cooperación de los sectores público y privado en la elaboración, ejecución y control de un plan de desarrollo económico y social”. Este postulado tiene especial significación porque representa un cambio en la tradicional política económica de este partido, que sostenía la conveniencia de limitar la actividad del Estado en materia económica.

El PPS presentó a la Cámara de Diputados una “Iniciativa de Ley de Planeación Económica Nacional”, cuya finalidad es dotar al gobierno de un mecanismo central de planificación. En la exposición de motivos se señala que “la planeación es también —y la experiencia de otras naciones lo demuestra— el único camino para coordinar y armonizar los trabajos de las diferentes dependencias del gobierno entre sí, y con los del sector privado”. Esa iniciativa prevé el establecimiento de bases jurídicas para la formulación de planes de desarrollo económico y social, así como para la ejecución y control de los mismos. Propone la creación de una Comisión Nacional de Planeación y un Consejo Nacional Económico-Social, el primero como órgano técnico de alto nivel y el segundo como organismo superior de coordinación y supervisión política.⁴

A pesar de que algunos miembros del sector privado mantienen actitudes en contra del intervencionismo estatal en

⁴ Cámara de Diputados, Diario de los Debates, 14 de diciembre de 1965.

la economía, dicho sector ha manifestado su disposición para colaborar en cierto grado en las tareas de programación del desarrollo. Así lo pone de relieve el discurso inaugural del V Consejo Nacional de Industriales, celebrado el 19 de febrero de 1964, pronunciado por el entonces Presidente de la Confederación de Cámaras Nacionales. que expresó: “El último gran tema del Congreso es el de las relaciones de la iniciativa privada con el gobierno. en orden a las grandes tareas económicas nacionales... La visión de un gobierno pasivo regulando excepcionalmente algún sector por motivos de orden público, ha sido sustituida por la concepción de un gobierno más activo que orienta, estimula, coordina y en ocasiones suple la actividad económica de los particulares.”

Recientemente, con motivo de las declaraciones oficiales en torno a la inversión pública aprobada para el año 1968, la Cámara Nacional de la Industria de Transformación y la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México expresaron su opinión favorable y consideraron la conveniencia de una mayor cooperación entre los sectores público y privado, a fin de que la inversión pública complemente a la inversión privada.⁵

La inclusión de la carrera de administración pública en la Escuela de Ciencias Políticas y Sociales, dentro de los estudios académicos de la Universidad Nacional Autónoma de México, así como la existencia del Instituto de Administración Pública y de la Asociación Mexicana de Planificación, muestran el interés que los centros académicos y los grupos culturales y técnicos tienen por la preparación de especialistas en esta materia.

⁵ El Día, 9 de enero de 1968.

3. Duración de los planes

La duración de los planes hasta ahora formulados ha dependido, por general, de lo avanzado que se halle el sexenio gubernamental; así, por ejemplo, el llamado Plan de Acción Inmediata cubrió solamente tres años: de 1963 a 1965, y el actualmente en vigor abarca de 1966 a 1970.

Es interesante señalar que algunos organismos descentralizados —por ejemplo la Comisión Federal de Electricidad— formulan planes de inversiones que comprenden períodos mayores de seis años, resultado de la naturaleza de las obras que realizan y del campo propio de su actividad. Por otra parte, en lo que podría llamarse el sector social, existe un completo y extenso “Plan para el Mejoramiento de la Educación Primaria en México” que prevé una duración de once años.⁶

El sector público, en conjunto, no tiene planes anuales distintos de propios presupuestos; sin embargo, algunas dependencias elaboran y publican planes anuales de inversión y programas de trabajo. Entre otros cabría mencionar el programa de trabajo del Instituto Mexicano del Seguro Social, que su director presentó a la asamblea general de dicho organismo,⁷ y el Plan Agrícola Nacional para el período 1967-68, que dio a conocer el Secretario de Agricultura y Ganadería en noviembre de

⁶ Jaime Torres Bodet, Secretario de Educación Pública: “La Comisión Nacional para formular un plan destinado a resolver el problema de la educación primaria en el país”, *El Día*, 19 de octubre de 1959.

⁷ *Comercio Exterior*, febrero de 1967, p. 110.

1967 y en el cual se establecen los niveles esperados de producción agrícola.⁸ No son éstos los únicos ejemplos.⁹

4. Naturaleza jurídica de los planes para el sector público y el privado

En el informe anual sobre la gestión de la administración que preside, relativo al período de septiembre de 1965 a agosto siguiente, el Presidente de la República Mexicana afirmó: “Nunca nos apartaremos del principio de que nuestra programación no es imperativa ni suprime la posibilidad de rectificaciones. En el sector público jerarquiza y determina. Para el sector privado indica, informa y orienta. Le concierne establecer pautas y realizar acciones que coordinen a ambos sectores de la economía nacional.” En consecuencia, los planes son obligatorios para los organismos del gobierno federal, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, y meramente indicativos para el sector privado.

Cabe mencionar el interés y la preocupación del gobierno federal por establecer una mejor coordinación entre sus actividades económicas y las del sector privado. Existen declaraciones gubernamentales que muestran esta preocupación, pudiendo citarse, entre otras, el Acuerdo Presidencial sobre la Planeación del Desarrollo Económico y Social del país (7 de julio de 1961), que establece en sus considerandos: “El progreso acelerado de la economía nacional exige mayores esfuerzos públicos y privados... Se requiere pugnar por una mejor y más fluida coordinación entre todas

⁸ Ibid, diciembre de 1967, p. 990.

⁹ En efecto, pueden citarse también los planes elaborados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, todos correspondientes al año 1967: programas de construcción de ferrocarriles para pasajeros y carga; programa nacional de telecomunicaciones; programa de aeropuertos en cooperación y programa nacional de aeronáutica civil.

las dependencias y organismos federales entre sí y con los gobiernos locales y los grupos privados.” El artículo I, fracción VI del propio Acuerdo, señala además que “corresponde al Ejecutivo Federal por medio de las secretarías, departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal intensificar sus esfuerzos para fomentar la coordinación de las actividades de las entidades del sector público entre sí y con los gobiernos estatales y municipales y la iniciativa privada”.

El “Plan de Acción Inmediata” relativo a 1962-64 fue el primer documento que estableció “guías o indicaciones al sector privado, en materia de inversión, con el propósito de conseguir una planificación a nivel nacional”. Dicho Plan abarcó la inversión tanto del sector público como la probable del sector privado y consideró los medios con que podía financiarse, declarando: “En particular, se ha sentido la necesidad imprescindible de que los sectores de iniciativa privada se compenetren mejor de los objetivos a largo plazo y de las perspectivas generales del desarrollo económico y efectúen oportunos estudios de sus respectivos sectores, sobre todo los industriales, a fin de armonizar sus proyectos de expansión entre sí y con los de otras ramas de la economía poder recibir de las instituciones oficiales la máxima cooperación en el desenvolvimiento de sus planes”.¹⁰

Aunque no existe participación formal del sector privado en la elaboración de los planes económicos nacionales del país, las consultas son frecuentes a distintos niveles. Además, la

¹⁰ Antonio Ortiz Mena, Desarrollo económico y social de México, presentado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, al Consejo Interamericano Económico y Social (México, octubre de 1962), cap. VI.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en su artículo 8, fracciones V a XIV enuncia las funciones que en materia de coordinación con el sector privado lleva a cabo en forma permanente la Secretaría de Industria y Comercio. También existen los Comités de Importación y Exportación, creados por esta misma Secretaría e integrados por representantes de diversos sectores industriales interesados, que operan de hecho como mecanismo de coordinación con el sector público.

5. Quién aprueba y toma las decisiones finales respecto a los planes

En México es el titular del Poder Ejecutivo la autoridad suprema que aprueba las decisiones finales respecto a los planes formulados por las entidades e instituciones responsables de realizarlas, todas las cuales forman parte del propio Poder Ejecutivo.

Diversos artículos de la Constitución Federal facultan al Poder Ejecutivo de la Unión para decidir de manera exclusiva en materias económicas. El Ejecutivo está autorizado para enviar iniciativas de índole económica al Congreso Federal. Varias leyes reglamentarias de la Constitución conceden facultades discrecionales al Poder Ejecutivo para regular diversos mecanismos económicos y fiscales. Así por ejemplo, la Ley sobre Atribuciones del Poder Ejecutivo, reglamentaria del artículo 28 de la Constitución, faculta al Poder Ejecutivo para intervenir en el sistema de asignación de factores productivos, que es uno de los instrumentos jurídicos indispensables para hacerse cargo de la ejecución de las diversas fases de la planeación económica nacional. Aunque no suele hacerse uso de las amplias prerrogativas que concede, permite regular hasta el nivel último de la estructura económica: la empresa privada misma.

6. Forma jurídica de las decisiones

Las decisiones del Ejecutivo se transforman en actos jurídicos mediante la promulgación de acuerdos presidenciales e iniciativas de ley. Estas últimas adquieren vigencia al ser sancionadas por el Congreso. Ejemplo de la primera forma aludida es el ya citado Acuerdo Presidencial sobre la Planeación del Desarrollo Económico y Social del país (*Diario Oficial de la Federación*, 2 de agosto de 1961), documento que analiza en detalle la conveniencia de utilizar técnicas de planeación para fomentar el desarrollo económico del país, y señala los objetivos de la planeación.

Como ejemplo de ley se puede citar la de Ingresos de la Federación. y el presupuesto de egresos, que desde 1965 incluye los presupuestos de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

7. Sanción jurídica que implica la aprobación de los planes

La sanción jurídica de los planes formulados por las secretarías de Estado, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal consiste en la “aprobación”, por parte de las instituciones competentes —que en otra parte se mencionan en detalle—, de esos planes y programas de inversión, de sus presupuestos y de las modificaciones a los mismos.

Por lo que se refiere a los planes formulados para el sector público en su conjunto, la sanción jurídica queda plasmada en la autorización del propio Presidente de la República, y en su publicación como acuerdo. En ambos casos, las secretarías y

departamentos de Estado, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, que constituyen el sector público federal, están jurídicamente obligados a cumplir los lineamientos señalados en los mencionados planes. Para el caso de incumplir lo dispuesto en ellos se prevén diversas medidas administrativas y financieras de carácter coercitivo, como retención de subsidios o desaprobación de partidas presupuestarias.¹¹

Por lo que se refiere al sector privado, no existe prácticamente ninguna sanción jurídica específica. La intervención gubernamental en este campo es puramente indicativa y se lleva a la práctica recurriendo a incentivos y estímulos, principalmente de carácter fiscal.

8. Base de la autoridad del organismo de planificación

Como ya se ha dicho, en México no existe un organismo central único de planificación. Las tareas de programación y planificación económica y social del país son responsabilidad de varios organismos e instituciones, cuya competencia se encuentra definida en las diversas disposiciones legales que se describen a continuación.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958, para el estudio, planeación y despacho de los negocios de los diversos ramos de la administración, creó 15 secretarías y 3 departamentos de Estado. En materia de planificación nacional, las atribuciones fundamentales recaen sobre la Secretaría de la Presidencia. En efecto, en el artículo

¹¹ Véase Ley de ingresos de la Federación para el ejercicio de 1968. (Diario Oficial, 29 de diciembre de 1967).

16 de la ley se consignan las responsabilidades que a esta dependencia corresponden, a saber:

- I. Estudiar y dar forma a los acuerdos presidenciales para su debida ejecución.
- II. Recabar los datos para elaborar el plan general del gasto público e inversiones del poder ejecutivo y los programas especiales que fije el Presidente de la República.
- III. Planear obras, sistemas y aprovechamientos de los mismos, proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que le señale el Presidente de la República, para el mayor provecho general.
- IV. Coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la administración pública y estudiar las modificaciones que a ésta deben hacerse.
- V. Planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.
- VI. Registrar las leyes y decretos promulgados por el Ejecutivo y los acuerdos y resoluciones del Presidente de la República.
- VII. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos o que le encomiende el Presidente de la República.”

En el artículo 6 de la mencionada ley se establecen las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, algunas de las cuales se relacionan directamente con la materia de que se trata. Por ejemplo:

- I. Estudiar y formular los proyectos de ley y disposiciones impositivas y las leyes de ingresos, federal y del Departamento del Distrito Federal.

-
- V. Proyectar y calcular los ingresos y egresos y hacer la glosa preventiva de los mismos, tanto de la Federación como del Departamento del Distrito Federal.
 - VI. Formular los proyectos de presupuestos generales de egresos de la federación, como el Departamento del Distrito Federal.
 - XI. Intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del crédito público.”

Las funciones de la Secretaría del Patrimonio Nacional, señaladas en el artículo 7 de la Ley, se relacionan con problemas de control y vigilancia de programas y planes, entre otras las siguientes:

“XII. Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen, posean o exploten bienes y recursos naturales de la Nación, o las sociedades e instituciones en que el gobierno federal posea acciones o intereses patrimoniales y que no estén expresamente encomendados o subordinados a otra secretaría o departamento de Estado.

XVII. Intervenir en la inversión de los subsidios que concede la Federación a los gobiernos de los Estados y de los Territorios Federales, municipios, instituciones particulares, cualesquiera que sean los fines a que se destine, con objeto de comprobar que se efectúa en los términos establecidos, conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia.”

El acuerdo presidencial del 29 de junio de 1959, que dispuso que las secretarías y departamentos de Estado, organismos descentralizados, empresas de participación estatal elaboren un programa de inversiones comprendiendo los proyectos que

se pretendían realizar anualmente de 1960 a 1964, teniendo entre otros objetivos, “acelerar el desarrollo económico y social del país”.

Como antecedente sobre la cuestión de cómo está determinada la base jurídica del mecanismo de planificación, debe recordarse el acuerdo presidencial del 26 de octubre de 1959 que establece la forma en que las dependencias del Ejecutivo, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal actuarán en relación con los programas de obras de inversión.

En el acuerdo presidencial sobre la planeación del desarrollo económico y social del país se manifiesta que para alcanzar los objetivos nacionales propuestos resulta indispensable que los problemas y necesidades que plantea el progreso del país se examinen con criterios de planeación integral; que las secretarías, departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, elaboren sus programas de acción persiguiendo precisamente dichos objetivos y sumen sus esfuerzos para la proyección y ejecución de programas coordinados de desarrollo económico y social del país.

A título de ejemplo podrían citarse otras disposiciones que complementan la base jurídica del sistema de planificación. Así, la Ley Federal de Estadística, la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias y la Ley Orgánica del artículo 28 de la Constitución en materia de monopolios.

9. Estructura del sistema de planificación

Dos elementos caracterizan al sistema de planificación en México: 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 parte, varios organismos gubernamentales especializados, con funciones exclusivas en materia de planificación algunos y otros que, además de actividades propias, llevan a cabo tareas de planificación o de 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 disposición constitucional. En efecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala al Poder Ejecutivo las bases para actuar sobre la totalidad de los mecanismos del sistema económico. Se pueden citar: el artículo 28 de la Ley Orgánica en Materia de Monopolios; el artículo 73, referido al crédito de la nación y a la política monetaria, y el artículo 39, relativo a la facultad del Poder Ejecutivo para imponer la exacta observancia a las leyes en la esfera administrativa, así como para nombrar y remover libremente a los empleados y funcionarios de la Unión, incluyendo a los secretarios de Estado.

De otra parte, cabe mencionar la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, publicada el 30 de diciembre de 1950, que sustituye a la ley Orgánica en Materia de Monopolios en aquellos aspectos que tratan del control de los precios. La Ley de Atribuciones otorga al Ejecutivo, entre otras, amplias facultades para regular la producción, la distribución y el comercio exterior; para fijar precios máximos al mayoreo o menudeo, y para solicitar información suficiente y veraz de los sectores económicos del país.

Ahora bien, con objeto de 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, aun 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 las Secretarías de la Presidencia y Hacienda y Crédito Público, con el fin de formular planes para el desarrollo económico y social del país a corto y a largo plazo

Singular importancia debe atribuirse al acuerdo presidencial del 2 de marzo de 1962 que constituyó la Comisión Intersecretarial. Hoy día la Comisión es el único organismo técnico, en todo el aparato del sector público federal, que realiza la coordinación múltiple entre los diversos programas de inversión que acompañan a los planes sectoriales. Las principales disposiciones del acuerdo que creó la Comisión son:

- “1° Se constituye una Comisión Intersecretarial integrada por representantes de las Secretarías de la Presidencia y Hacienda y Crédito Público con el fin de que proceda de inmediato a formular planes para el desarrollo económico y social del país a corto plazo.
- 2° La Comisión Intersecretarial tomará en cuenta las disposiciones del acuerdo presidencial del 7 de julio de 1961 y del 29 de junio de 1959, así como las disposiciones relacionadas con el presupuesto de egresos.

-
- 3° La Comisión calculará el monto, la estructura y el financiamiento del gasto y de la inversión nacionales.
 - 4° Para que las entidades del sector público gestionen créditos internacionales, será necesario que hayan cumplido con los requisitos establecidos en las diversas leyes y disposiciones aplicables...
 - 8° Los planes nacionales de desarrollo que se elaboren en los términos del presente acuerdo serán presentados por los titulares de las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público a la consideración del Presidente de la República a la brevedad posible.”

Al principio la Comisión Intersecretarial no tuvo de manera inmediata la fuerza e importancia necesarias para intervenir activamente en la planeación económica del país, como se esperaba en el momento de su creación, pero actualmente está dejando sentir su intervención en las decisiones gubernamentales en materia de política económica. El hecho de que no las representen los titulares de las secretarías referidas, sino altos funcionarios de nivel técnico, dificulta la posibilidad de obtener la coordinación de las directrices económicas al más alto nivel. Tampoco debe olvidarse el peligro de que los puntos de vista del órgano de planeación se vean influidos por las opiniones o criterios de una dependencia ejecutiva particular del sector público y de que, en consecuencia, los reflejen con excesiva parcialidad.

Entre las disposiciones que han sido puestas en vigor durante el presente sexenio de gobierno destaca el acuerdo presidencial del 23 de julio de 1965, que obliga a las secretarías de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal a enviar a la Secretaría de la Presidencia, antes del 31 de agosto de cada año, sus programas de

inversiones del siguiente ejercicio fiscal. Otra disposición muy importante para la adecuada vigilancia de las operaciones del sector paraestatal es la ley para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, de diciembre de 1965, que define las atribuciones de la Secretaría del Patrimonio Nacional como órgano de vigilancia de dichas instituciones e indica la competencia que tienen, en esos mismos aspectos de control y vigilancia, las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público.

b) La Secretaría de la Presidencia, en cuanto autoriza los gastos de inversión de todas las dependencias del sector público 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 y departamentos de Estado 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 los municipios, por su parte, mantienen vínculos con el gobierno federal a través de las dos secretarías mencionadas.

d) La Secretaría del Patrimonio Nacional tiene encomendadas, entre otras, las funciones de vigilancia y supervisión de las inversiones de los organismos y empresas del Estado.

En otro nivel, pero como organismos que también participan en el proceso de planificación, debe señalarse al Banco de México y la Nacional Financiera. Al primero corresponde el manejo de la política monetaria. A la segunda cabe

desempeñar las funciones propias de un banco de desarrollo, tanto para los organismos descentralizados como para el sector privado industrial.

10. Tendencias en la distribución de las inversiones públicas y privadas

En los programas de inversión se ha procurado estimar cuantitativamente en el monto de la participación del sector público y del sector privado. Se señalan enseguida algunos ejemplos generales pasados y presentes sobre distribución de niveles de inversión. En el año 1962 se elaboró y puso en ejecución un plan de promoción económica que requería una inversión global de 15 000 a 20 000 millones de pesos. El plan preveía una estrecha colaboración entre el gobierno y la iniciativa privada en materia de inversiones. Este fue el llamado "Plan de Acción Inmediata". Cubría el período 1963-65, y se propuso como objetivo básico "acelerar el crecimiento económico del país para pasar del 3.6 por ciento en 1962 al 6 ó 7 en años subsiguientes... El Plan de Acción Inmediata tiende a lograr un monto de inversión pública y privada durante el período 1962-64 que permita asegurar que el producto bruto interno crezca a una tasa media anual de 5 por ciento, como mínimo, en el quinquenio 1961-65."

De otra parte, en el primer informe presidencial del sexenio 1965-70, presentado el 1 de septiembre de 1965, se señala que "la inversión pública federal autorizada para 1965 asciende hasta agosto último a 16 000 millones... de la suma referida, 8 091 millones corresponden al gobierno federal, 6 077 millones a los organismos descentralizados y 1 808 millones a empresas de participación estatal." En esa ocasión no se establecieron estimaciones de la participación que correspondía a la iniciativa

privada en la inversión total. Únicamente se dijo que “para cumplir con el propósito de que México cuente con más y mejor iniciativa privada, se formuló una lista de 369 productos que pueden ser elaborados en condiciones favorables de competencia internacional. Los empresarios, que han demostrado estar dispuestos a contribuir a la industrialización del país, tienen ya a su disposición esa lista”.¹²

En el segundo informe presidencial del sexenio 1965-70, presentado el 10 de septiembre de 1966, se fijaron los montos de inversiones para ambos sectores en el Plan de Desarrollo 1966-70 y se indicó la distribución sectorial de las mismas por lo que al sector público se refiere. Las inversiones requeridas para alcanzar la meta propuesta —la obtención de una tasa anual de crecimiento de 6.5 por ciento en el período 1966-70— fueron fijadas en 275 000 millones de pesos, correspondiendo 95 000 millones al sector público y 180 000 millones al sector privado. Por lo que respecta al sector público se decía: “De 1966 a 1970 la inversión de 95 000 millones quedaría distribuida así: 39.5 por ciento a la industria; 22.6 por ciento a las comunicaciones y transportes, 14.2 por ciento al fomento agropecuario y pesquero; 22.1 por ciento a obras de beneficio social y 1.6 por ciento a la administración y defensa”.¹³

11. Ejecución de los planes del sector público

Desde el punto de vista de su participación en decisiones de política general, los diversos organismos que integran el sector público federal pueden agruparse en tres categorías: los que son meramente ejecutivos, los que tienen como función principal

¹² Lic. Gustavo Díaz Ordaz, I Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 1965.

¹³ Lic. Gustavo Díaz Ordaz, II Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 1966.

definir políticas y los de carácter mixto. La mayoría de los organismos descentralizados y todas las empresas de participación estatal pertenecen al primer grupo, pues son instrumentos de ejecución. Por el contrario, la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría de Hacienda son dependencias cuya principal función es definir políticas generales. Las restantes secretarías y departamentos de Estado son organismos mixtos en cuanto instrumentos para poner en ejecución la política económica y social del gobierno federal, pero influyen en ella, la interpretan y modifican a través de sus propias decisiones.

En la realización del plan, la función asignada a la mayor parte de las entidades que integran el sector público mexicano es ejecutiva. En efecto, basan su actuación en los planes particulares previamente autorizados por los órganos competentes, limitándose a actuar dentro de los márgenes señalados en los mencionados planes, de acuerdo con las indicaciones especiales que en su caso formulen los organismos de planeación.

En el informe presidencial de 1963 se manifestaba: “La autorización de inversiones se halla sujeta invariablemente al examen previo de las necesidades y de los programas de las entidades correspondientes, así como del monto y origen de los recursos utilizables, o sea de la disponibilidad del presupuesto, los fondos propios de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal y los financiamientos internos y externos, estos últimos dentro de la capacidad de pago y siempre que no sean inflacionarios”.¹⁴

¹⁴ Lic. Adolfo López Mateos, V Informe de Gobierno, 1º de septiembre de 1963.

12. Evaluación de los resultados

El gobierno federal no publica ningún informe técnico con el propósito exclusivo de evaluar los resultados de los programas y planes de desarrollo, en términos de las metas previstas. Sin embargo, se tendría una impresión falsa si se creyere que no existe suficiente información, en diversas fuentes, que permita evaluar rigurosamente la marcha de los planes, pues se dispone de los elementos necesarios (considerando las limitaciones estadísticas) para dar cuenta de los resultados obtenidos, compararlos con las metas previstas en el plan y llegar a una evaluación de logros.

De acuerdo con el artículo 93 de la Constitución Federal, las diversas dependencias que integran al sector público deben dar cuenta al Congreso de la Unión del Estado que guardan los asuntos a ellas encomendados. En cumplimiento de esa disposición, las secretarías de Estado publican informes anuales, con anexos estadísticos, sobre la marcha de sus programas. Estas publicaciones sirven de base al informe de gobierno sobre la marcha de la administración pública, que el titular del Poder Ejecutivo rinde al Congreso de la Unión cada 1° de septiembre. Dicho informe es un documento que en forma general presenta las actividades realizadas y las metas alcanzadas, comparándolas con las logradas en el año inmediato anterior y en ocasiones con las de varios ejercicios anteriores. Así, por ejemplo, el informe de gobierno del Lic. Gustavo Díaz Ordaz, del 1° de septiembre de 1967, estuvo estructurado del siguiente modo: política interior del régimen; política económica del país, capítulo en el que se exponen, entre otros aspectos, las inversiones autorizadas al sector público, la situación monetaria del país, la deuda pública, el crédito exterior utilizado, las condiciones y canalizaciones de

crédito del sistema bancario, el crédito agropecuario concedido, los ingresos y el gasto público, el movimiento financiero de los organismos descentralizados, los objetivos de la política arancelaria y la situación y condición especial de la agricultura, ganadería e industria: la política de bienestar social en lo que toca a salud pública, seguridad social, vivienda, educación y cultura; la política exterior, y un mensaje a los diferentes sectores sociales del país. Finalmente, los anexos de inversión pública federal, que por primera vez se incluyen en este documento, permiten analizar las inversiones autorizadas para 1967, tanto de las principales obras terminadas como de las que están en proceso.

Otro documento público anual de carácter económico es el emitido por la Comisión de Presupuestos y Cuenta de la Cámara de Diputados. Se trata de un análisis hecho por la Contaduría Mayor, que depende del Congreso de la Unión, sobre la cuenta pública que envía el Ejecutivo al Poder Legislativo. El documento se denomina "Dictamen relativo a la cuenta de la Hacienda Pública del Gobierno Federal". Tanto ese dictamen como la propia cuenta pública y la exposición de motivos de las dos leyes presupuestarias anuales (la Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos), proporcionan suficiente información para tener una idea cabal de la evolución financiera del sector público y del desarrollo de los programas de inversión.

Por otra parte, la Comisión Intersecretarial elabora un informe anual de circulación restringida, referido entre otros aspectos al crecimiento económico sectorial, a la canalización efectiva de las inversiones y al Estado de los créditos interiores y exteriores.

Existen, además, informes técnicos anuales que en forma detallada presentan varios aspectos de la situación económica del país, publicados por instituciones oficiales tan importantes como el Banco de México, la Nacional Financiera, el Banco Nacional de Comercio Exterior y la Dirección General de Estadísticas de la Secretaría de Industria y Comercio. Estos informes, lejos de limitar su información al sector público, proporcionan abundantes materiales estadísticos sobre los demás sectores de la economía. También algunas instituciones privadas publican datos sobre ramas de actividades.

Puede decirse, pues, que la literatura económica publicada regularmente proporciona suficientes elementos para realizar una evaluación detallada de los resultados obtenidos y para establecer relaciones comparativas de lo planeado y programado originalmente con lo efectivamente alcanzado.

13. Dificultades y estrangulamientos administrativos que han afectado más seriamente la ejecución del plan

En el informe de gobierno correspondiente al año 1966, el Presidente de la República se refirió a los problemas administrativos en relación con la política de desarrollo económico y social. La evaluación hecha, por proceder de la más alta autoridad del país, tiene especial significación. El Presidente dijo:

“A los espectaculares avances logrados en muchos aspectos, no corresponde un proporcional progreso de la ya muy compleja y extensa maquinaria administrativa, acorde con los grandes adelantos alcanzados por la moderna técnica de la administración. No puede negarse que las entidades oficiales han podido conducir con éxito las tareas, pero es evidente

también que la organización estatal resulta obsoleta y viejos y gastados sus sistemas.

“Nos proponemos iniciar una reforma a fondo de la administración pública que sin tocar nuestra estructura jurídico-política, tal como lo consagra la Constitución, logre una inteligente y equilibrada distribución de facultades entre las diversas dependencias del sector público; precise sus atribuciones, supere anticuadas prácticas y procedimientos. En resumen, se trata de hacer una administración pública moderna, ágil y eficaz que sirva mejor al país.

“No es labor para unas semanas o para unos meses; es una tarea de estudio y preparación que abarcará años, como ha sucedido en otras naciones que han emprendido trabajos similares. Requiere el concurso de todos, tanto de los particulares como de los servidores públicos.”

Es inobjetable la afirmación, generalmente aceptada, de que los procedimientos y métodos de la administración pública mexicana son obsoletos y no están a tono con el avance de la técnica en otros campos de actividad.¹⁵

Si se estudia la estructura de la administración pública federal tal como operaba en los primeros años del presente siglo — después de las importantes reformas introducidas entre 1890 y 1896 por el gobierno del general Díaz—, podrá notarse que no hay diferencias sustanciales con el aparato administrativo que funciona actualmente en México: algunas supresiones y

¹⁵ Estas observaciones y las de las páginas que siguen están basadas en mi trabajo “El propósito y el método de la reforma administrativa” en la revista Comercio Exterior (México, noviembre de 1966), p. 823.

agregados, éstos últimos, generalmente, con la tendencia a crear dos secretarías de Estado donde antes sólo existía una.

La administración pública central (se le podría llamar así para distinguirla del sector paraestatal) ha sido la única entre las estructuras jurídicas vigentes a principios de siglo que no sufrió transformaciones de fondo al consolidarse la Revolución Mexicana.

El hecho de que el número y la composición de los organismos que integran el núcleo central del Poder Ejecutivo federal haya variado muy poco en el último medio siglo no sería, por sí mismo, un índice de atraso de la administración pública si no fuera por la grave circunstancia de que los métodos y procedimientos administrativos empleados se han desarrollado a un ritmo considerablemente más lento que los avances técnicos en otros campos de actividad económica. Los procedimientos y sistemas obsoletos y la dificultad para que las funciones de la administración pública central se adapten a las exigencias de un rápido crecimiento económico y social, son responsables de la baja eficiencia y productividad con la que evidentemente opera el aparato gubernamental. El atraso relativo de la administración pública no se debe tanto a una inadecuada estructura general de la administración pública, como al uso de procedimientos y sistemas atrasados en todos los niveles del aparato gubernamental. La consecuencia inmediata de este estado de cosas es la baja productividad resultante.

Una prueba de que el meollo del problema administrativo no es la existencia de una estructura general inadecuada, sino la operación ineficiente de los organismos existentes, se encuentra en el desarrollo experimentado por el sector

paraestatal. Este sector ha jugado un papel decisivo en la creación de la infraestructura económica del país, lo que pone de relieve la capacidad del sector público para ejecutar programas y proyectos de gran complejidad técnica. La importancia que dentro del sector público federal tiene el subsector paraestatal —integrado por organismos descentralizados y empresas de participación estatal— puede medirse por las cifras presupuestarias que indican la proporción del ingreso total y del gasto total correspondiente a ese subsector en el año 1965, cuando por primera vez algunos organismos descentralizados y empresas de participación estatal integraron su presupuesto al del gobierno federal.¹⁶ El total de ingresos de la Federación ascendió en ese año a 64 282 millones de pesos, de los cuales 35 780 (o sea el 55.7 por ciento) correspondió a ingresos directos del gobierno federal y 28 501 (equivalentes al 44.3 por ciento) fueron ingresos de los organismos y empresas. Por otra parte, el gasto efectivo en ese mismo año fue de 64 019 millones de pesos, de los cuales 36 715 (o sea el 57.4 por ciento) correspondió al gasto directo del gobierno federal y 27 304 (equivalentes al 42.6 por ciento) a los organismos descentralizados y empresas propiedad del gobierno federal.¹⁷ Sin embargo, el cómputo de los gastos de los organismos descentralizados incluidos en la cuenta de la Hacienda Pública del gobierno federal comprende

¹⁶ Esta disposición se aplica a los siguientes organismos descentralizados y empresas: Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, Caminos y Puentes Federales de Ingreso y Servicios Conexos, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Compañía de Luz y Fuerza del Centro, Industria Eléctrica Mexicana, Nueva Compañía Eléctrica Chapala, Compañía Eléctrica Guzmán, Compañía Hidroeléctrica Occidental, Ferrocarril Chihuahua-Pacífico, Ferrocarriles Unidos de Yucatán, Aeronaves de México y Compañía de Subsistencias Populares.

¹⁷ Dictamen de la Comisión de Presupuestos y cuenta de la Cámara de Diputados, relativo a la Cuenta de Hacienda Pública Federal por el ejercicio fiscal 1965 (noviembre de 1966).

sólo 21 organismos de un total de 417 (aunque esos 21 organismos deben representar más de las dos terceras partes del gasto total del subsector). Si se incluyera el gasto de todos los organismos y empresas del Estado, la proporción se invertiría a favor de esos organismos. Un dato más que tiende a confirmar la anterior aseveración se encuentra en la Ley de Ingresos de la Federación para 1966. En ella se prevén ingresos totales por un monto de 49 235 millones de pesos (sin incluir la colocación de empréstitos), de los que el 42.7 por ciento son ingresos presupuestales directos del gobierno federal y 57.3 por ciento de los organismos descentralizados.

En estas condiciones puede afirmarse que la estructura general del sector público federal —incluyendo el núcleo administrativo central y los organismos y empresas del Estado— ha cumplido satisfactoriamente su tarea en el desarrollo económico y social de México. Un ejemplo sencillo puede ilustrar mejor esta afirmación. Muchos países en vías de desarrollo han tropezado con dificultades para mantener una tasa elevada de crecimiento económico por carecer de adecuados mecanismos financieros de promoción para el desarrollo, mediante los cuales se capten recursos internos y externos y se canalicen hacia programas con una alta prioridad en términos de desarrollo. En México, la Nacional Financiera S.A. ha llevado a cabo esa tarea con todo éxito; la institución ha sido objeto de estudios cuidadosos por la OCED —organización que agrupa a los países industrializados— y propuesta como modelo de banco de desarrollo para otros países.¹⁸

¹⁸ Angus Maddison (investigador del Centro de Desarrollo de la OCED), "Foreign skills and technical assistance in economic development", en *The OCED Observer*, n° 22 (junio de 1966).

El problema general del sector público de México no es de estructura inadecuada o incompleta; más bien se trata de la necesidad de elevar la eficiencia y la productividad del funcionamiento, en todos los niveles, del aparato institucional existente. En este sentido es correcto hablar de una reforma administrativa de fondo, es decir, que afecte todas las operaciones del sector público y que procure elevar la eficiencia general del aparato gubernamental. Los diversos diagnósticos formulados sobre la problemática de la administración pública mexicana apuntan en esa dirección.¹⁹

14. Opinión de un experto

Parece conveniente presentar aquí los puntos de vista de un conocido experto mexicano en relación con los problemas de la administración pública del país.²⁰ Por lo que se refiere a la planeación administrativa, el Lic. Miguel Duhalt Krauss opina que la “administración pública pone énfasis en la planeación económica y concede poca importancia a traducir los planes económicos en verdaderos planes administrativos u operativos. Por eso no hay términos de referencia en el trabajo en los distintos niveles y los planes son generalmente declarativos”. Y más adelante: “Si por eficiente organización entendemos la adecuada división y distribución del trabajo en todos los niveles aprovechando técnicas de organización y métodos y la correcta delegación de autoridad y responsabilidad y una fácil comunicación vertical y horizontal que asegure la indispensable

¹⁹ Véanse, por ejemplo, las opiniones de diversos expertos y capitanes de industria publicadas por Alardo Prats en *El Sol* (México, 6 al 15 de noviembre de 1966).

²⁰ Miguel Duhalt Krauss, conferencia sustentada el 7 de mayo de 1964 en el Seminario de Administración Pública de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

coordinación de los órganos, tendremos que reconocer que en México es todavía deficiente”.²¹

Manifiesta el autor que las limitaciones del análisis hacen difícil emitir un juicio acerca de si la centralización existente es “excesiva para el desarrollo”, lo que no le impide agregar que es un hecho la debilidad de la administración pública a nivel estatal y municipal y la urgencia de llevar a cabo programas de capacitación administrativa. Reconoce que, en cuanto al sistema de compras y suministros, se han tomado medidas tendientes a asegurar la moralidad en esta actividad, pero insiste en la necesidad de aplicar técnicas modernas sobre procedimientos de compra, almacenamiento, suministros y transporte en todo el sector público federal.

En México, indica Duhalt Krauss, en muchos casos la decisión se toma de acuerdo con un criterio político y no con un criterio puramente administrativo. Sobre el problema de la carencia de una coordinación verdaderamente eficaz dice: “La deficiente organización, la debilidad de los gobiernos locales y municipales, la insuficiente comunicación y la falta de unidad y cohesión de los altos niveles, trae como consecuencia un bajo índice de ‘acción compartida’. Aún no se presta la debida atención a la información hacia la opinión pública en todas las dependencias oficiales.”

15. Tres áreas de estrangulamiento

A nuestro juicio, las dificultades y estrangulamientos que afectan más seriamente la ejecución de los planes se manifiestan en los dominios siguientes:

²¹ Véase también Unión Panamericana, La administración pública en América Latina, y M. Duhalt Krauss, El caso de México, pp. 1 y 16.

a) Deficiente coordinación general de las actividades de las distintas dependencias, secretarías, departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal. El problema de la inadecuada coordinación es un factor limitante de la administración pública mexicana. En un régimen político federativo como el de México no debe olvidarse, además, la necesidad del establecimiento formal de métodos para lograr la colaboración del gobierno federal con los gobiernos estatales.

b) Retraso en la adaptación y uso de modernas técnicas de administración y organización destinadas a elevar la productividad del trabajo, a simplificar sistemas y procedimientos y a racionalizar decisiones. Se advierte la necesidad de formar grupos de expertos que, además de coadyuvar a la formación de unidades técnicas, creen la disposición favorable a la idea de que son indispensables los cambios de sistemas y procedimientos y el uso de las técnicas modernas.

c) Carencia de una óptima integración del personal de funcionarios y empleados al servicio del Estado. Parece indispensable centralizar la administración del personal federal y unificar los métodos de reclutamiento y selección del mismo, así como establecer un instituto de capacitación para funcionarios públicos.

B. Los Mecanismos Centrales de Planificación y sus Relaciones con los Centros de Decisión

1. Grado de participación de los organismos de planificación en las decisiones de las instituciones públicas de crédito y bancos de fomento

Los organismos de planificación no tienen una intervención formal y claramente definida en las decisiones de las corporaciones y bancos de fomento del país. La participación se realiza indirectamente a nivel superior. Dentro de los consejos de administración de dichos bancos y corporaciones están representados algunos organismos planificadores, especialmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (por lo general, con el carácter de presidente de tales consejos).

A título indicativo se pueden citar:

a) La Nacional Financiera, principal órgano auxiliar de las instituciones de crédito, encargada de estimular y encauzar la inversión de capitales y realizar funciones de promoción industrial y otorgamiento de créditos, tanto al sector público como al privado, para proyectos de alta prioridad en materia de desarrollo. Su consejo de administración, órgano supremo, está integrado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, como presidente del mismo; y como titulares, entre otros, por el Secretario de Industria y Comercio, el Secretario del Patrimonio Nacional y el Director del Banco de México.

b) El Banco Nacional de Comercio Exterior, institución nacional de crédito dedicada al fomento de las relaciones comerciales del país con el exterior; el presidente del consejo de administración es el Secretario de Industria y Comercio, y los titulares principales son el Subsecretario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; el Secretario de Agricultura y Ganadería, el Secretario del Patrimonio Nacional, el Secretario de Relaciones Exteriores, el Subsecretario de Ingresos de Hacienda y Crédito Público y el Subdirector del Banco de México.

c) En el Consejo de Administración del Banco Nacional Agropecuario, cuya finalidad es canalizar mayores recursos financieros al sector rural, tanto provenientes del exterior como de la banca privada, participan el Director del Banco de México como presidente, el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, el Subsecretario de Agricultura y Ganadería, y el Director General de la Nacional Financiera.

d) El Banco Nacional de Crédito Agrícola, uno de los dos bancos tradicionales de fomento al campo, integra su consejo de administración con el Secretario de Agricultura y Ganadería, como presidente, el Director de Crédito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Subsecretario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Subsecretario de Crédito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La coordinación de los organismos planificadores y las instituciones de fomento se realiza entre sus directivos. Existe un Comité Coordinador de las Instituciones Nacionales de Crédito bajo la presidencia del Secretario de Hacienda e integrado por los directores del Banco de México y de las principales instituciones nacionales de crédito. Actúa como órgano encargado de delimitar competencias, considerar planes conjuntos de financiamiento, encauzar el crédito y, en general, promover la colaboración entre las instituciones.

2. Grado de participación de los organismos de planificación en las decisiones gubernamentales en materia de transporte, energía y otras inversiones de infraestructura

En el seno de la Comisión Intersecretarial para la Formulación de Planes de Desarrollo (integrada por representantes técnicos

de las Secretarías de Hacienda y Presidencia) se determina anualmente, en combinación con las dependencias respectivas, el conjunto de inversiones en infraestructura que se harán durante el año. Esta determinación se lleva a cabo tomando en cuenta la calidad de los proyectos de inversión, la jerarquización de las inversiones según los programas generales del sector público y la disponibilidad de los recursos financieros internos y externos. Con estos datos se preparan cuadros denominados de inversión-financiamiento que sirven de base a la operación de la Dirección General de Inversiones Públicas.

La función de este organismo, que depende de la Secretaría de la Presidencia, es establecer los lineamientos generales de la política a seguir en materia de inversiones y los objetivos generales de la misma. También formula una evaluación individual de cada uno de los proyectos de inversión en infraestructura y autoriza o no tales inversiones en función de la calidad intrínseca del proyecto y de su importancia en términos de un sistema general de prioridades derivado del programa de inversiones públicas (actualmente se hace referencia al programa 1966-70).

Las decisiones finales que modifican los planes originales se hacen del conocimiento de las dependencias y organismos cuando solicitan de la Dirección General de Inversiones Públicas la autorización correspondiente a las inversiones que pretenden efectuar.

Las medidas vigentes hoy modifican antiguos procedimientos para la autorización de inversiones, pues contemplan la necesidad de aprobar el conjunto de las inversiones del sector público de acuerdo con el marco de referencia que significan los cuadros de inversión-financiamiento y, al mismo tiempo, la

aprobación individual de proyectos específicos a lo largo del ejercicio fiscal. Como se dijo, la primera tarea la lleva a cabo, preponderantemente, la Comisión Intersecretarial; la segunda, la Dirección General de Inversiones.

3. Participación de los organismos de planificación en la política monetaria nacional

Los principales ordenamientos jurídicos aplicables en materia de moneda y banca son la Ley Monetaria, la Ley Orgánica del Banco de México y la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. Esta última regula la actividad de las instituciones bancarias en el país, fundamentalmente las de carácter privado puesto que las instituciones nacionales por lo general se rigen por su propia ley orgánica o sus estatutos particulares.

La política monetaria es conducida en forma coordinada, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México. Existen, además, organismos de supervisión —la Comisión Nacional Bancaria y la Comisión Nacional de Valores— que coadyuvan en la adecuada aplicación de dicha política.

El Banco de México, como banco central, establece y reglamenta el instrumental monetario destinado a estimular el desarrollo de la producción nacional, dentro de un ambiente de estabilidad. El Banco de México influye sobre el poder adquisitivo interno de la moneda, regulando su emisión y circulación; tiene la responsabilidad de mantener la convertibilidad externa del peso mexicano; opera como banco de reserva y como cámara de compensación respecto de las instituciones a él asociadas y actúa como agente financiero

del gobierno federal y como representante del mismo ante los organismos internacionales de crédito.

La Comisión Nacional Bancaria es el órgano de vigilancia de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, cuidando de que operen de acuerdo con las normas especialmente establecidas para ellas. Asimismo tiene la obligación de apoyar, con sus normas e instrucciones, la política de regulación monetaria que compete al banco central.

La Comisión Nacional de Valores tiene por objeto organizar un régimen de vigilancia del mercado de valores y estimular una correcta canalización del ahorro nacional. Mantiene estrechas relaciones con el Banco de México, con el que colabora en su política de control selectivo del crédito mediante un sistema que exige la autorización, por parte de la Comisión, de los valores ofrecidos al público. También mantiene estrecho contacto administrativo y funcional con la Comisión Nacional Bancaria.

Los objetivos centrales de la política monetaria están dirigidos a mantener la estabilidad interna de la moneda, a la vez que a evitar presiones en el mercado de cambios que puedan afectar la paridad cambiaria del peso mexicano, todo ello dentro del objetivo fundamental de la política económica general del país que consiste en lograr un acelerado desarrollo económico. Para cumplir adecuadamente con sus propósitos, el Banco de México dispone de tradicionales y conocidos instrumentos tales como variaciones en la tasa de redescuento, compra-venta de valores en el mercado, cambios en la tasa de depósito obligatorio, fijación de tasas máximas y mínimas del interés que deban cubrir los bancos privados, así como el establecimiento de porcentajes respecto de los diversos renglones del pasivo con relación a su capital y reservas.

De lo anterior se desprende que los organismos de planificación, en tanto que su función preponderante es programar las inversiones, no tienen relación directa alguna con las decisiones de política monetaria. Es el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien define esa política previa opinión del Director del Banco de México. Es claro que el propio titular de la mencionada Secretaría puede conjugar los factores económicos de carácter general con los requerimientos específicos de la política crediticia.

4. Participación de los organismos de planificación en materia de política crediticia

En lo que se refiere a la política financiera en general y particularmente a sus aspectos monetarios y crediticios, el órgano de planificación es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Al frente de dicha dependencia está un Secretario nombrado y removido libremente por el Presidente. En el aspecto crediticio se auxilia por un Subsecretario y un Director General de Crédito, funcionario este último que es la autoridad encargada de llevar a la práctica la política general en estas materias.

El crédito interno otorgado por el sistema bancario privado se regula a través del Banco de México. Por otra parte, el Comité Coordinador de las Instituciones Nacionales de Crédito, presidido por el Secretario de Hacienda, está encargado de programar el crédito oficial. En el reglamento sobre las instituciones nacionales y organizaciones auxiliares nacionales de crédito, expedido el 29 de junio de 1959, se establece que “cuando el Comité deba ocuparse de problemas relativos o relacionados con las demás instituciones nacionales de crédito u organizaciones auxiliares nacionales de crédito, los directores

o gerentes generales respectivos, integrarán también dicho Comité”.

Además de las funciones realizadas a través del banco central, el gobierno federal ejercita las funciones de inspección y vigilancia de la actividad bancaria y crediticia a través de la Comisión Nacional Bancaria, organismo que cae en la categoría que algunos tratadistas llaman “desconcentrados” y en cuyo comité ejecutivo participa el Director General de Crédito. Este organismo cumple las funciones que en otros países desempeña la superintendencia de bancos. Para llevar a cabo esta actividad en forma coordinada, se mantienen ininterrumpidos contactos de tipo personal entre los funcionarios de la Secretaría de Hacienda, el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria.

El crédito externo de México se ha coordinado y jerarquizado a través de la Comisión Especial de Financiamientos Exteriores, organismo que opera dentro de la administración de la Nacional Financiera. Dicha Comisión está presidida por el Secretario de Hacienda y Crédito Público; la integran, como miembros, el Director del Banco de México y el Director de la Nacional Financiera. “En el uso de financiamiento del exterior, Nacional Financiera observa una política tendiente a favorecer proyectos ahorradores o generadores de divisas, captando recursos en las mejores condiciones posibles y laborando activamente a través de la Comisión Especial de Financiamientos Exteriores, para lograr la ampliación de plazas y de períodos de gracia en la contratación de créditos externos, limitando a lo estrictamente necesario el endeudamiento a plazo corto y mediano, a fin de limitar el servicio financiero y procurando aplicar en forma óptima los recursos tomados en préstamos”.²²

²² Nacional Financiera, Informe anual 1964 (México, 1965).

5. Participación de los organismos de planificación en la política de comercio exterior

Fundándose en que “al Estado corresponde, a través de los organismos idóneos, proporcionar un marco institucional y operativo que aliente y coordine la actividad privada de exportación, pero no hay ningún sustituto de esta actividad, dentro de los marcos en que se desarrolla la vida económica de México”,²³ la participación de los organismos que realizan la planificación en materia de comercio exterior varía en concordancia a sus funciones particulares y a la relación que guardan como partes integrantes de ese marco institucional y operativo.

Conviene observar algunos aspectos de la estructura administrativa que prevalece en esta área. La participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es de dos tipos: directa, a través del manejo de los aranceles —función que ejecuta en coordinación con los mecanismos de control selectivo de las importaciones y de las ventas al exterior realizados por la Secretaría de Industria y Comercio—, e indirecta, aunque no menos importante, a través de su participación en el órgano superior de la política comercial externa, el Consejo Nacional de Comercio Exterior. El Consejo fue reestructurado no hace mucho mediante un decreto presidencial que le otorgó el carácter de órgano de coordinación de las actividades de las secretarías e instituciones que dentro del marco del Poder Ejecutivo intervienen en el fomento y regulación del comercio exterior.²⁴ A las reuniones de dicho

²³ Francisco Alcalá Quintero, Subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en conferencia de la Asociación para el Fomento de las Exportaciones Mexicanas (Monterrey, N. L., 2 de diciembre de 1966).

²⁴ El decreto que reestructura el Consejo Nacional de Comercio Exterior fue publicado en el Diario Oficial, 30 de septiembre de 1965.

Consejo concurren los titulares de las Secretarías y Departamentos de Estado cuando los asuntos que se traten sean competencia de sus respectivos ramos y tengan relación con el comercio exterior.

Las resoluciones definitivas adoptadas por el Consejo deben ser ejecutadas, en la parte correspondiente, por cada una de las secretarías y departamentos de Estado (previamente notificados) que intervengan en su formulación. Ello equivale a decir que las decisiones del Consejo tienen fuerza obligatoria para los organismos de la administración pública, los cuales deben informar a éste de su cumplimiento. Las bases consideradas para emitir decisiones y criterios son los estudios y opiniones que las secretarías de Estado, departamentos o instituciones gubernamentales envían al Consejo, así como el resultado de las investigaciones realizadas por las comisiones técnicas consultivas o grupos especiales de estudio establecidos por el propio Consejo.

A pesar de esa estructura, que prevé cierto grado de coordinación, sigue siendo válida la observación de que “es preciso reconocer que la reestructuración del Consejo no ha hecho menos necesaria la revisión de la actual división de funciones y responsabilidades entre los numerosos organismos públicos y de carácter mixto que actúan en materia de comercio exterior... No es poco frecuente el caso de algunos organismos que, creados para resolver problemas específicos, presten servicios apenas conocidos por las personas interesadas y sin vinculación con otras dependencias, lo cual, naturalmente, disminuye su utilidad para los operadores del comercio exterior”²⁵

²⁵ Opinión editorial de la revista Comercio Exterior (México D. F., octubre de 1965), p. 695.

La participación de los otros organismos nacionales de planificación —Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional y la Comisión Intersecretarial— se reduce a revisar, aprobar y controlar los planes y programas de trabajo de los distintos órganos públicos que intervienen y participan en el comercio exterior.

En cuanto a la coordinación de actividades del sector privado, merecen la pena citarse los Comités Consultivos de Importación y de Exportación, dependientes de la Secretaría de Industria y Comercio e integrados con representantes de productores, comerciantes y usuarios. También debe aludirse al auxilio de esa misma secretaría para la organización de ferias o participación en ellas, organización de misiones comerciales al exterior, etc.

De la proliferación de organismos que operan en el campo del comercio exterior surgen problemas administrativos. A ellos se refería recientemente el Lic. Armendáriz al afirmar: “Sin decir nombres, porque quizá resultara un poco tediosa la enumeración de nombres muy largos, funcionan en la actualidad más de veinte organismos que necesariamente obligan al exportador a tocar cada una de esas puertas cuando sería tan fácil que sólo dos o tres tuvieran que abrir. Por lo demás, con tanto organismo no puede ubicarse la responsabilidad”.²⁶

Confirman esta opinión las conclusiones a las que llegó la 1ª Convención Nacional de Comercio Exterior, celebrada el 11 de noviembre de 1967. La primera de ellas declara: “Se requiere la centralización de las funciones relacionadas con

²⁶ Lic. Antonio Armendáriz, Director del Banco Nacional de Comercio Exterior, en la revista Comercio Exterior (México D. F., diciembre de 1966), p. 905.

comercio exterior en un organismo que debe crearse para tal efecto y que tenga dependencias regionales en los principales centros de producción y consumo de la República.”

6. Participación de los organismos de planificación en la política de remuneraciones para los sectores público y privado

La fijación de remuneraciones al sector privado se funda en el artículo 123 de la Constitución Federal y en la Ley Federal del Trabajo. Esta última define el salario mínimo y establece su determinación a través de las comisiones regionales de salarios mínimos. Como órgano superior de tales comisiones, ha sido creada la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, que depende directamente del Presidente de la República, quien designa a un representante suyo para que la presida.

En México, salvo líneas generales establecidas por el Ejecutivo de la Unión, no existe una política específica de salarios, por lo que es nulo el grado de participación de los organismos planificadores en este campo. La Comisión Nacional de Salarios Mínimos no tiene relación alguna con la Comisión Intersecretarial para la Formulación de Planes. Su trato con la Secretaría de Hacienda obedece exclusivamente al ejercicio de su propio presupuesto, y las relaciones con la Secretaría del Trabajo son principalmente de tipo informativo. A esta última dependencia corresponde la vigilancia del cumplimiento de los salarios mínimos, porque la Comisión no tiene atribuciones ejecutivas ni coactivas.

Por lo que al sector público se refiere, existe gran heterogeneidad en remuneración de empleados y funcionarios públicos. En efecto, se observan amplias discrepancias entre

las distintas secretarías, departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, cada organismo de los cuales determina en forma independiente su política salarial. Tampoco existen políticas y lineamientos tendientes a modificar tales discrepancias ni a establecer una base de tabulación para el sector público en su conjunto.

7. Participación de los organismos de planificación en la política tributaria y de crédito público

La política tributaria del país es de exclusiva responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El ciclo presupuestario se inicia con las actividades anuales de dicha secretaría tendientes a la preparación del presupuesto de egresos y de la ley de ingresos. Antes del 31 de julio de cada año, las secretarías y departamentos de Estado y los más importantes organismos descentralizados y empresas de participación estatal envían a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sus observaciones y modificaciones al presupuesto vigente. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a su vez, hace del conocimiento de las otras dependencias la aceptación o rechazo de las modificaciones y al mismo tiempo señala el monto global asignado a cada uno de los ramos. Fijado el límite presupuestario para cada dependencia, éstas tienen la obligación de presentar proyectos de egresos preliminares a la Subsecretaría de Egresos (de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) que comprendan las inversiones a efectuar en el siguiente ejercicio, a efecto de estudiar las necesidades de financiamiento extraordinario. El dictamen sobre los presupuestos preliminares que la Secretaría de Hacienda prepara se discute conjuntamente con las otras dependencias.

La competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es exclusiva en materia de política tributaria. Sin embargo, no cabe duda que se actúa en forma coordinada con instituciones del sector público. Esta condición de “coordinación” fue claramente señalada por un alto funcionario del gobierno federal, quien expresó:

“En lo tocante al grado de coherencia alcanzado en el manejo de dichos instrumentos [tributarios], aun cuando en un principio no fue muy alto, en razón de que se estaba apenas en una etapa de creación, prueba y perfeccionamiento de los propios instrumentos, en los últimos diez años se ha ido logrando un cada vez mayor grado de coordinación en el uso de los mismos. Un ejemplo bastante ilustrativo es el de la gran coordinación con que se manejan el arancel de importaciones y sistema de permisos previos, y la coordinación alcanzada entre las políticas de producción y precios de las empresas estatales productoras de energéticos y otros insumos estratégicos en la medida en que ha ido avanzando el proceso de sustitución de importaciones... Sin duda, no podría afirmarse que se haya logrado todo en este terreno y que por consiguiente no se pueda mejorar aún más el uso de los instrumentos, tan es así que el gobierno federal está haciendo todos los esfuerzos necesarios para lograr una coordinación cada vez más ágil y efectiva. Además, en la medida en que el sector público vaya avanzando en las tareas de programación de su actividad, el grado de coordinación irá siendo cada vez mayor”.²⁷

De otra parte, en materia de crédito público es sustancial la participación de los organismos de planeamiento. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es el órgano competente para

²⁷ Francisco Alcalá Quintero, “El desarrollo industrial de México”, en la revista Investigación Fiscal (México, D. F., agosto de 1967), p. 91.

intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del crédito público, así como para manejar la deuda del país. En efecto, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal no pueden gestionar ni obtener créditos, cualquiera que sea su destino o forma de documentación, sin autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dichas autorizaciones se dan exigiendo siempre que las inversiones a las cuales se dediquen se encuentren comprendidas en programas aprobados por el Ejecutivo y que la solvencia de los organismos y empresas sea suficiente, a juicio de la propia secretaría, para liquidar los compromisos que se contraigan. A este efecto, los organismos y empresas deberán comunicar periódicamente a la secretaría sus estados financieros. La secretaría no autoriza la contratación de financiamientos destinados a gasto corriente sino a gastos de inversión y de capital de trabajo para procesos productivos. Se vigila constantemente la capacidad de pago del sector público en general y de las entidades que lo forman, en particular por lo que toca a endeudamiento tanto interno como externo, para lo cual se hacen los estudios necesarios.

Al principio estas facultades se referían exclusivamente a los créditos obtenidos en el exterior, pero la necesidad de un control más estricto del endeudamiento del sector público en general hizo necesario extenderlas también a los créditos internos. Las decisiones de la Secretaría de Hacienda en lo que toca a los gastos de inversión se fundan en autorizaciones expedidas por la Secretaría de la Presidencia, la cual se apoya, a su vez, en los trabajos de una subcomisión encargada de realizar estudios en materia de inversión y financiamiento y en la cual participan funcionarios de ambas dependencias.

Respecto a las instituciones nacionales y organizaciones auxiliares nacionales de crédito, cabe decir que en materia de

crédito interno funcionan los controles ya enunciados anteriormente y en materia de crédito externo existe la limitación de que sólo pueden adquirir compromisos, previa autorización de la Secretaría de Hacienda, el Banco de México, la Nacional Financiera, el Banco Nacional Agropecuario, el Banco Nacional de Comercio Exterior y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. Las demás instituciones nacionales que necesiten recursos procedentes del exterior operarán por conducto de algunas de las instituciones nacionales mencionadas. De acuerdo con el Reglamento sobre las Instituciones Nacionales de Crédito y Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, la Secretaría de Hacienda autoriza las emisiones de valores internos y externos que lleve a cabo la banca oficial y vigila en general su política de endeudamiento.

En materia de crédito externo, la entidad competente para autorizar negociaciones y gestiones es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y ella decide las entidades del sector público que pueden gestionar los financiamientos relativos, así como las modalidades de negociación y contratación.

C. Los Mecanismos Sectoriales de Planificación y su Relación con los Centros de Decisión

1. Relaciones existentes entre los mecanismos sectoriales de planificación y las decisiones del jefe del Estado

El Presidente de la República es constitucionalmente el titular del Poder Ejecutivo federal y en consecuencia el eje central del sistema de decisiones del gobierno. Es él quien, mediante

acuerdos verbales y escritos, señala lineamientos de decisión a sus colaboradores más inmediatos. Como no existe un sistema de gabinete ministerial, tampoco hay decisiones políticas colectivas.

En México los mecanismos sectoriales de planificación de tipo “vertical” funcionan internamente dentro de dos direcciones generales de la Secretaría de la Presidencia, la de Inversiones y la de Planeación Sectorial y Regional, con diversas secciones tales como las de agricultura, industria, industrias extractivas, etc.

En cuanto al problema del financiamiento, que podría considerarse como un sector “horizontal”, la responsabilidad recae sobre la subcomisión que con ese nombre se ha formado dentro de la Comisión Intersecretarial. En consecuencia, las relaciones entre los mecanismos sectoriales de planificación y el jefe del Estado son de carácter orgánico. La Dirección General de Inversiones, la Dirección General del Plan del Gasto Público y la Dirección de Planeación Sectorial y Regional son partes integrantes de la Secretaría de la Presidencia. Como ya se ha dicho, los titulares de las diversas secretarías dependen directamente del jefe del Estado —es decir, del Presidente de la República, que es también jefe de gobierno— y sólo son responsables ante él. De otra parte, la Comisión Intersecretarial, que tiene la función de elaborar los planes de desarrollo para toda la economía, está integrada por representantes técnicos de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Presidencia. Los titulares de ambas dependencias, conjuntamente, someten el plan de desarrollo a la aprobación del Presidente de la República.

Por lo que toca a la influencia y autoridad que los órganos de planificación tienen respecto del resto del sector público, uno de los más conocidos expertos en la materia, Wionczek, opina: “La ventaja potencial de un gobierno central fuerte o, con mayor exactitud, de un jefe del ejecutivo extremadamente fuerte, se ve contrarrestada, en medida considerable, por una curiosa herencia del pasado mexicano: la difusión del poder político y económico dentro y fuera del gobierno. El hecho de que para todos los propósitos prácticos, el Presidente de México no tenga gabinete, y que todas las cuestiones fundamentales sean resueltas directamente por él con el Secretario de Estado o el jefe de la dependencia inmediata responsable, con muy poca coordinación con los demás organismos federales interesados, hace que sea difícil lograr la unidad de acción entre todos los llamados a formular la política en su respectivo campo y ello, sin aludir a posibles acuerdos sobre la política general a seguir”.²⁸

2. Los mecanismos de planificación sectorial y los organismos de formulación de políticas

En México no existen otros organismos sectoriales que definan políticas que las propias secretarías de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Así, por ejemplo, en materia de petróleo y petroquímica, Petróleos Mexicanos (PEMEX), organismo descentralizado, realiza las tareas de programación; en materia eléctrica, la Comisión Federal de Electricidad y compañías filiales; en materia de agricultura, la Secretaría de Agricultura y Ganadería, etc.

²⁸ Miguel Wionczek S., Bases para la planeación económica y social de México. Seminario de la Escuela Nacional de Economía, UNAM (México, 1965).

El nuevo sistema de programación de inversiones del sector público, que se explica en otra parte de este trabajo, prevé que la autorización de los proyectos de inversión se lleve a cabo previa su discusión entre las divisiones sectoriales de la Dirección General de Inversiones y de Planeación Sectorial y Regional y las secretarías de Estado y organismos descentralizados que formulan tales proyectos; la Dirección de Planeación elabora programas para el desarrollo de los sectores de la actividad nacional y de ciertas zonas o regiones del país previamente seleccionadas, a fin de lograr un desenvolvimiento equilibrado; la Dirección de Inversiones Públicas se encarga de someter a programas, coordinar y vigilar las inversiones públicas. De ahí que las relaciones existentes entre los mecanismos sectoriales de planificación y los órganos encargados de formular las políticas sectoriales de planificación sean directas y que consistan en discutir y estudiar, ya que los programas de las entidades del sector público se analizan agrupándolos por sectores. Con este procedimiento se precisa el papel que corresponde desempeñar a cada entidad, el grado de coordinación que es factible lograr y las interconexiones para definir las medidas más aconsejables de una política uniforme en cada rama de actividad.

3. Los centros nacionales de decisión sobre medidas de fomento

Las secretarías y departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal tienen el carácter de entidades de decisión. El examen del funcionamiento de estas entidades dentro de la administración pública mexicana revela que existe un número excesivo de centros de decisión en diversos sectores. Así, por ejemplo, hay demasiados organismos de toda naturaleza que operan

en el sector agropecuario, con los consiguientes defectos de coordinación, duplicidad y hasta de funcionamiento, derivados de su número y de la circunstancia de estar integrados con miembros de alta jerarquía, a quienes resulta difícil concurrir con asiduidad y colaborar en forma útil. Los problemas de coordinación existentes justifican que la Secretaría de la Presidencia —en el seno de la cual funcionan los mecanismos sectoriales de planificación— sea responsable no sólo de la formulación de planes y programas de desarrollo, sino también de coordinar su ejecución y vigilar su cumplimiento.

De todo ello se desprende que la estructura y el funcionamiento de la administración pública mexicana no satisfacen aún las necesidades de la planeación integral. Será necesario, basándose en las directrices emanadas como consecuencia de la aplicación de los planes de desarrollo, ir haciendo los ajustes y modificaciones necesarios para lograr la adecuación y coordinación de los centros decisorios en cada sector.

4. Los mecanismos sectoriales de planificación y las entidades descentralizadas, autónomas, empresas públicas o mixtas

La relación entre las entidades descentralizadas y empresas de participación estatal con los mecanismos sectoriales de planificación es muy estrecha. Los organismos y empresas son los instrumentos de ejecución material de las decisiones y programas aprobados y autorizados por los mecanismos sectoriales de planificación representados por las distintas dependencias de la Secretaría de la Presidencia. No debe olvidarse, sin embargo, que son los propios organismos descentralizados y empresas de participación estatal quienes tienen la responsabilidad de elaborar sus propios programas de trabajo e inversión.

5. Participación de los organismos regionales y locales en la formulación y ejecución de los planes sectoriales

La participación de los estados, territorios y municipios en el proceso de formulación y aprobación del programa de inversión pública federal ha sido mínima hasta ahora. La confluencia de las inversiones federales hacia una región determinada ha dependido de las necesidades concretas de su ubicación y de la dirección que el desarrollo nacional impone en cada etapa, así como de las interrelaciones sectoriales que de él se desprenden. Sin embargo, siguiendo el trabajo de Medina Aullón,²⁹ cabe señalar tres formas de intervención:

a) Por persuasión: Un estudio realizado por el Departamento de Investigaciones Industriales del Banco de México, denominado *El desarrollo regional en México*, considera que “sólo cuando se trata del aprovechamiento de recursos naturales alternativos, tanto por su utilización como por su situación geográfica, la intervención de los gobiernos locales se ha manifestado a través de su capacidad de persuasión ante los ministerios respectivos”.

En este nivel juegan un importante papel los factores políticos, más que los económicos, en los casos de programas marginales que la federación elabora, tales como los de extensión agrícola, bienestar social rural, etc.

b) Por participación financiera: Existe cierta influencia de los gobiernos locales basada en su capacidad financiera para participar en los programas que bajo el sistema de “cooperación” realiza el gobierno federal, mediante la

²⁹ Carlos Medina Aullón, Consideraciones sobre el gasto público y la planeación, tesis profesional, UNAM, 1967.

aportación de cantidades iguales por los sectores federal y local. Quedan comprendidos en esta situación los caminos vecinales, las escuelas y algunos servicios públicos. Nótese que, por las exigencias de dicha “cooperación”, este tipo de programas se realiza en los estados de mayor desarrollo y en los centros urbanos más avanzados, produciendo lógicamente desequilibrios de desarrollo entre los estados “ricos” y “pobres”.

c) Por gestión directa: Estableciendo contactos directos ante las dependencias relativas, especialmente con la Secretaría de la Presidencia (en las direcciones de Planeación Sectorial y Regional y de Inversiones Públicas). Sin embargo, no existe un mecanismo administrativo específico para instrumentarlos. Se advierte, en consecuencia, que es del sector federal del que depende la responsabilidad de promover el desarrollo regional.

No existe información sistemática sobre la inversión pública a nivel municipal.

Las cifras relativas a la distribución de la inversión pública federal por regiones acusa desigualdad entre las regiones económicas del país, desigualdad que se observa también en el interior de las mismas y en la finalidad del gasto.

Es muy reducida la participación financiera de los Estados en la inversión pública. Por ejemplo, en el período 1959-64, la inversión pública global alcanzó un monto cercano a los 59 000 millones de pesos, de los que correspondieron algo más de 52 000 a la Federación, cerca de 5 900 a los gobiernos estatales y sólo 910.5 millones a todos los municipios del país.

“La política federal de inversión pública no ha tenido como objetivo explícito, definido e instrumentado operativamente, el desarrollo regional equilibrado del país. Lo ocurrido hasta ahora muestra que otros criterios de inversión han tenido prioridad sobre los del desarrollo estatal y regional; el objetivo general de lograr el desarrollo económico integral del país, no se ha logrado porque no se ha partido de la base de explotar racionalmente los recursos de todas las regiones que componen el país, ni se ha tenido presente el desarrollo económico de las diversas regiones”.³⁰

Creados por el Ejecutivo y dependientes del gobierno federal, existen dos tipos de organismos que tienen como objetivo lograr el desarrollo económico regional: unos de carácter ejecutivo y otros sólo de estudio e investigación. Entre los primeros cabe destacar las diversas “comisiones” de cuencas y ríos, como las del río Papaloapan, del río Balsas, del río Fuerte, del río Grijalva y la del Lerma-Chapala-Santiago, que tienen por objeto, además de proporcionar energía a otras zonas del país, desarrollar las regiones donde se encuentran ubicadas las plantas generadoras; las comisiones forestales estatales; las juntas federales de mejoras materiales; las juntas locales de caminos, y el Programa Nacional Fronterizo, creado en 1961 para estimular el desarrollo comercial, educativo, industrial, de urbanización, etc., de las zonas fronterizas de México.

D. Los planes de inversión pública

1. Participación de los organismos de planificación sectorial en la elaboración, ejecución y control de los planes de inversión pública

³⁰ Ibid.

La planificación realizada en México ha sido preponderantemente planeación de las inversiones públicas, aun cuando recientemente, como se dijo, se han iniciado esfuerzos para sujetar los gastos corrientes a mecanismos de planeación. También ha quedado establecido que la Secretaría de la Presidencia es, tal vez, el principal órgano de planeación. Está integrada por un secretario, un subsecretario, un oficial mayor y cinco directores encargados de las direcciones generales de Inversiones, Planeación Sectorial y Regional, de Control y Vigilancia de Inversiones y Jurídica.

Los planes anuales y a plazo intermedio de inversión pública se formulan mediante un proceso que va de abajo a arriba. Es decir, originalmente, son las distintas entidades del sector público quienes formulan los planes y programas a seguir; toca a los organismos de planeamiento hacer el estudio y análisis de dichos planes, y en su caso, mediante discusión, modificarlos o enviarlos a la Comisión Intersecretarial, con su dictamen, para que esa Comisión los revise. Finalmente, el plan de inversiones se somete a la consideración del Presidente de la República, quien lo aprueba y lo da a conocer al público por conducto de la Secretaría de la Presidencia.

Basándose en el estudio de los planes de inversión presentados por las entidades públicas, la Secretaría de la Presidencia pide su opinión a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual se aboca a analizar los estudios de financiamiento, recabando, al efecto, información necesaria de los organismos públicos que efectuarán la inversión. Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Dirección de Crédito, otorgar el financiamiento acordado, y a la Secretaría de la Presidencia, con intervención de la Dirección de Vigilancia de las Inversiones Públicas y Subsidios Federales, el control de los citados planes.

2. Integración de los planes de inversión en el presupuesto público

Los presupuestos anteriores al de 1967 se formulaban con independencia de los programas de inversión. Al respecto vale la pena citar las declaraciones del Dr. Emilio Martínez Manatou, Secretario de la Presidencia, acerca del programa de inversiones del sector público para 1962:

“De este modo, la coordinación en materia de inversiones públicas mostró claros progresos durante el último trienio, particularmente al ponerse en ejecución, por primera vez en 1967, el programa de inversión-financiamiento, que consiste en analizar de modo coordinado las inversiones proyectadas por las entidades del sector público y los medios que permitirán realizarlas, de tal manera que los recursos financieros disponibles se utilicen en forma óptima en relación a las inversiones programadas, lo que permite oportunidad, continuidad, y economía en las obras respectivas.

“También en 1967 y como consecuencia del programa de inversión-financiamiento, se dio otro paso importante al analizar los programas de inversiones: aun cuando se proyecten a plazos mayores, sólo se autorizan las inversiones que es factible llevar a cabo cada año, de acuerdo con la capacidad de las entidades del sector público. Con ello se elimina la posibilidad de diferir la ejecución de obras que por falta oportuna de proyectos, ausencia de estudios económicos, o trámites para la obtención de financiamiento, tenían que realizarse en años posteriores al de su aprobación, lo que limitaba los efectos de la inversión pública sobre la economía del país, e impedía obtener sus beneficios en la forma prevista debido al retraso en la ejecución de las obras. Al afinar los sistemas de planeación de las

inversiones y efectuar estudios más completos, pudieron precisarse las sumas autorizadas que estaban en ese caso.

“Por tal motivo, en 1967 se tomó la decisión de cancelar las autorizaciones que no habían sido ejercidas y en consecuencia se otorgaron otras nuevas, mediante la selección y jerarquización de los proyectos, con el propósito de que lo programado sea precisamente lo que se realice. Así, el programa de inversiones acrecienta su eficacia como instrumento de política económica, al asegurar que las obras se lleven a cabo siempre con oportunidad y previos estudios, proyectos y financiamientos adecuados.”

E. Asignación de responsabilidades para la ejecución del plan

1. Sobre la coordinación y revisión global de la ejecución del plan

Como ya se dijo, las funciones generales de planeación y control del sector público están fundamentalmente a cargo de tres secretarías de Estado, que las realizan conforme a sus respectivas atribuciones legales: a la Secretaría de la Presidencia corresponden la planeación, la coordinación y la vigilancia; a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la ejecución de la política fiscal, la elaboración y el control del presupuesto, así como el crédito público, y a la Secretaría del Patrimonio Nacional, la vigilancia y los controles específicos sobre el sector descentralizado y los bienes patrimoniales del Estado. Se presenta así un complejo sistema de planeación y control que no corresponde al esquema tradicional de un órgano central suficientemente integrado.

En materia de coordinación, la facultad última y más importante está en manos del titular del Poder Ejecutivo federal. Al nivel

de los titulares de las secretarías y departamentos de Estado, la ausencia de reuniones de gabinete tiene como resultado depositar íntegramente la pesada carga de coordinar la política gubernamental en el titular del Poder Ejecutivo. A ello se agrega la tarea agobiante que representa mantener la responsabilidad directa de un gran número de organismos públicos, además de las propias secretarías y departamentos de Estado.

Huelga decir que no existe en México una entidad central dedicada en forma especial a la coordinación y revisión global de la ejecución del plan. En la Comisión de Programación del Sector Público, órgano interno de la Secretaría de la Presidencia, en la que participa la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se analizan los programas de actividades de las secretarías, departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, con el fin de integrar un programa del sector público agrupado en sectores de la actividad nacional. Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Dirección de Egresos) fijar los órdenes de pago para el financiamiento de los proyectos presentados. A la Dirección General de Control y Vigilancia, de la Secretaría de la Presidencia, exclusivamente por lo que a organismos descentralizados se refiere, toca constatar el adecuado manejo de los fondos disponibles. Interviene en ello, además, la Secretaría del Patrimonio Nacional a través de la Dirección General de los Organismos Descentralizados.

En México no existen entidades de plana mayor, a nivel superior, que intervengan en el proceso de ejecución de los planes y programas. Sin embargo, cabe recordar a la Comisión de Administración Pública, órgano dependiente de la Secretaría de la Presidencia, encargada de estudiar la estructura y funcionamiento de la administración y de proponer las

reformas necesarias. De la etapa inicial de análisis y estudio —en la que se encuentra actualmente— pasará a tomar parte activa, fijando directrices relativas a organización, métodos, administración de personal, etc., en todo el campo administrativo.

En México, tanto las secretarías y departamentos de Estado como las demás entidades del sector público son, precisamente, los órganos ejecutantes de los planes dentro del ámbito a ellas señalado y autorizado por sus respectivas leyes orgánicas. No hay entidades especiales dedicadas a la ejecución del plan.

2. Nivel de descentralización financiera (en términos de asignaciones presupuestarias para el desarrollo) establecida para la ejecución del plan

El Presupuesto de Egresos de la Federación incluye, en realidad, dos tipos de presupuesto. El correspondiente al gobierno federal central y el que corresponde al subsector paraestatal, es decir, al de los principales organismos descentralizados y empresas de participación estatal. El presupuesto individual de cada uno de los organismos mencionados en último término es, de hecho, autónomo, puesto que depende de los recursos propios de cada organismo. La presentación y aprobación de ambos, consolidada en un sólo documento final, sólo tiene efectos de control y coordinación. Sin embargo, cada organismo tiene su patrimonio propio y sus recursos no tienen como origen la recaudación fiscal del gobierno federal, salvo aquellos casos en los que el gobierno federal otorga subsidios o transferencias. Una vez aprobado el presupuesto de egresos del sector público federal por la Cámara de Diputados y publicado en el Diario Oficial de la

Federación, se controla su ejercicio por medio de una tarjeta-cuenta y un calendario de pagos. Cada entidad pública dispone de sus asignaciones mediante la expedición de documentos legales (constancias de nombramiento, órdenes de pago, etc.).

Todo el movimiento presupuestario lo maneja la Contaduría de la Federación a través de cuentas, primero registrando en “cuentas presupuestales” propiamente dichas y posteriormente en “cuentas de balance” de la Hacienda Pública.

Por su parte, los organismos descentralizados y empresas de participación estatal —exclusivamente las que consigna la Ley de Ingresos de la Federación— están obligados a concentrar en la Tesorería de la Federación todos los ingresos que perciban, cualquiera que sea el concepto que los origine.³¹

Asimismo, en relación al financiamiento de la inversión pública mediante créditos, todo el sector público se sujeta a la aprobación previa de la Secretaría de la Presidencia y a autorización de la de Hacienda y Crédito Público para obtener aquéllos y para suscribir títulos de crédito u otros documentos en que se haga constar obligaciones a cargo de las entidades públicas.

F. La planeación administrativa en la etapa de ejecución

1. La planificación administrativa

Hasta ahora la planificación administrativa no se ha realizado simultáneamente con la económica y la social. Esta declaración, sin embargo, no debe tomarse en un sentido

³¹ Ley de ingresos de la Federación para el ejercicio de 1968 (Diario Oficial, 29 de diciembre de 1967).

absoluto, pues la práctica en la administración pública mexicana es que en las áreas en que se ha realizado (por ejemplo, en los sectores agrícola, de irrigación, de obras públicas, educación o seguridad social), paralelamente a la planificación de dichas actividades, siempre ha existido cierta adecuación de la maquinaria y procedimientos administrativos a los propósitos del programa.

En la actualidad, al mismo tiempo que se está trabajando para la planificación económica y social del país, se están haciendo estudios de planes y proyectos conducentes a introducir en la administración pública las reformas necesarias para su ejecución. Al efecto, existe desde hace tres años una Comisión de Administración Pública, dependiente del Ejecutivo, como parte integrante de la Secretaría de la Presidencia.

El gobierno federal se ha dado cuenta de la importancia que tiene modernizar la administración pública haciéndola ágil y eficaz. Recientemente, en su ya citada declaración, el Dr. Emilio Martínez Manatou, Secretario de la Presidencia, dijo:

“La Secretaría de la Presidencia, según su atribución legal y la del C. Presidente de la República, inició los trabajos necesarios para determinar la más adecuada estructura de la administración pública y las modificaciones que deberán hacerse a su organización a fin de coordinar mejor sus actividades y acelerar el proceso de desarrollo económico y social del país; introducir las técnicas modernas de organización administrativa que resulten convenientes para alcanzar el objetivo anterior y lograr una mejor capacitación del personal gubernamental, todo ello sin lesionar los intereses legítimos de los trabajadores al servicio del Estado, con cuya colaboración se contará para lograr los propósitos planteados.”

Y más adelante:

“Las investigaciones y estudios realizados se han expresado en un informe en el que se proponen principios fundamentales que deben regir las reformas a la administración pública y los mecanismos para ejecutarlas. Esto último es responsabilidad de cada una de las entidades del sector público y corresponde a Secretaría de la Presidencia promover y coordinar esta tarea.”

Los estudios realizados por la Comisión de Administración Pública del Gobierno de México incluyen, como parte principal de su contenido, el análisis detallado de las instituciones y los procedimientos existentes. Se han realizado estudios para determinar su grado de eficiencia, midiéndolo en función de la programación realizada, así como su conveniencia desde el punto de vista de la planeación del desarrollo económico y social del país.

La breve existencia de la Comisión no le ha permitido extender sus análisis a todas las instituciones y sus respectivos procedimientos.

2. Etapas necesarias para establecer nuevas organizaciones y procedimientos

Cada vez que hay necesidad de crear nuevas organizaciones y procedimientos se llevan a cabo estudios precisos, a cargo de las propias dependencias del Ejecutivo interesadas en el asunto. Esos estudios forman parte del proyecto de iniciativa que se presenta al Ejecutivo federal, el cual es turnado a la Comisión de Administración Pública para que dictamine sobre la iniciativa.

En los casos en que es indispensable alguna disposición legislativa, la iniciativa correspondiente suele provenir del Ejecutivo —elaborada como se ha descrito en párrafos anteriores— y se presenta al poder legislativo para su consideración y en su caso, aprobación. Es decir, rige el principio de que sea la función la que dé origen al nuevo organismo y no a la inversa.

En aquellas dependencias en que existen unidades de organización y métodos o su equivalente, se encarga a dichos cuerpos la determinación de los pasos necesarios para que las nuevas organizaciones y procedimientos entren en operación. Desgraciadamente, no se ha contado hasta la fecha ni con el suficiente número de estas unidades ni con el personal necesario para equiparlas, lo cual ha creado en muchos casos problemas de carácter administrativo, especialmente en lo que se refiere a la clara determinación de líneas de autoridad, estructura organizativa y procedimientos. Puede decirse, pues, que los sistemas, procesos y operaciones en la administración pública mexicana se han ido estableciendo empíricamente en el transcurso del tiempo. De ahí que, hasta en instituciones de reciente creación, suelen efectuarse reorganizaciones sucesivas más o menos a corto plazo.

Una de las principales recomendaciones incluidas en los estudios del Comité de Procedimientos Administrativos es la de crear en cada dependencia, principalmente de la administración pública central, cuerpos de organización y métodos encargados tanto de la elaboración de estudios previos como de la puesta en marcha de las nuevas organizaciones y procedimientos.

3. Programas de adiestramiento para capacitar personal técnico y directivo

Salvo raras excepciones, no ha existido en forma sistemática la previsión de programas de adiestramiento para capacitar personal técnico y directivo. Esta deficiencia se ha subsanado, en parte, por el cuidado en la búsqueda de personal técnico directivo entre los elementos humanos preparados por las universidades e institutos de cultura superior existentes tanto en la capital como en la mayoría de los estados de la República.

Además, debido a la continuidad que ha tenido la administración pública mexicana desde la época de la Revolución, prácticamente se ha creado una clase de funcionarios con capacidad ejecutiva y técnica, que permanecen en la administración aunque no necesariamente en las mismas dependencias del gobierno federal. Se observa que los elementos capacitados llegan a tener una permanencia dentro del gobierno de 12, 15 ó más años.

La creación de múltiples organismos descentralizados ha permitido también brindar mayor y mejor ocupación al elemento capacitado en la función pública y, periódicamente, cada seis años (coincidiendo con el cambio del Presidente de la República) se produce una afluencia de ejecutivos y funcionarios del sector descentralizado hacia las dependencias regulares del gobierno federal, y viceversa.

Como consecuencia de los trabajos de la Comisión de Administración, se prevé la elaboración de programas de adiestramiento, cumpliendo así la obligación que imponen la Constitución y la ley reglamentaria correspondiente,³² para

³² Estatuto jurídico de los trabajadores al servicio del Estado (Diario Oficial, 29 de diciembre de 1962).

crear los medios que requiere la enseñanza de la administración pública.

4. El proceso de planificación y las facilidades administrativas para su ejecución

El proceso de planificación en los países en desarrollo, como es el caso de México, se encuentra apenas en sus etapas iniciales, por lo que no ha habido todavía la oportunidad ni el tiempo para relacionarlo con las facilidades administrativas que requiere la ejecución del plan. Sin embargo, en los avances en materia de planificación sí se han tomado en cuenta las facilidades económicas, financieras y técnicas. Se estima que será un fenómeno de evolución natural —impulsado por las directrices derivadas de la reforma administrativa— el que obligue a la administración pública en su conjunto, a crear las condiciones necesarias para la ejecución de planes y programas que cada vez encuentran una materialización más amplia.

La tendencia actual en el Gobierno de México es la de prever simultáneamente al proceso de planificación, la creación de las facilidades administrativas adecuadas. Por la situación especial que actualmente existe en el país, con respecto a los ajustes e implantación de nuevos métodos, se puede decir que los factores que deben considerarse para determinar la factibilidad administrativa del plan global serán los siguientes: adecuado cumplimiento del presupuesto por programas de manera sectorial, organización y funcionamiento de las entidades interesadas, recursos humanos con que se cuenta, facultades legales reglamentarias y sistemas de comunicación determinados.

La Comisión de Administración Pública ha tenido en cuenta la necesidad de hacer un estudio de la administración, no por ramos sino por sectores de actividad económica y social, conforme al programa del servicio público para el período 1966-70. Se ha tratado, además, de abordar la planificación administrativa en algunas secretarías y organismos importantes del gobierno federal (a nivel sectorial y bajo una directriz sectorial). Estas medidas no han sido de carácter sistemático como parte integrante de una planificación administrativa general, sino más bien como casos esporádicos condicionados por diversos factores, tales como la naturaleza de las actividades de dichas dependencias, la decisión de sus superiores o la presión del público al exigir mejores servicios.

Según el Dr. Martínez Manatou, “en los trabajos de la reforma administrativa, que cubrirá los diversos sectores, se otorga actualmente máxima prioridad al agropecuario con el propósito de mejorar los mecanismos de coordinación, que permitan una acción inmediata, para elevar en forma significativa la productividad y el ingreso de las mayorías campesinas”.

De otra parte, el sistema federal mexicano impide la intervención directa del gobierno federal en la administración de los gobiernos estatales como consecuencia de la autonomía constitucional de estos últimos. En años recientes se ha despertado en México un resurgimiento por parte los gobiernos de los estados y de algunos municipios importantes del país, manifestándose principalmente en un desarrollo económico más acelerado, concomitante al aprovechamiento más intensivo de los recursos regionales.

Un buen número de estados han iniciado con éxito reformas administrativas de importancia y algunos se han preocupado seriamente por la planificación administrativa más o menos

en consonancia con los requerimientos del avance económico. En un país tan vasto como México, en el que existen 30 estados, dos territorios, un distrito federal y cerca de 146 000 localidades en las que se comprenden desde las ciudades hasta los ejidos rancherías, el progreso del planeamiento administrativo regional y local es un proceso a muy largo plazo.

5. Participación múltiple en el proceso de planeamiento administrativo

La participación de las secretarías y otros organismos importantes del gobierno federal, la planeación administrativa, es una realidad en México. Se espera que cada secretaría y departamento de Estado cree una unidad de organización y métodos que tenga, entre otras, la función de estudiar, analizar y planear la actividad administrativa de la respectiva dependencia; que cada secretaría y departamento de Estado proceda a ordenar y codificar las normas que actualmente regulan su actividad; que a base de los estudios realizados, cada dependencia revise después las normas que determinan su estructura orgánica y regulan su actividad, para lograr un rendimiento óptimo; que dichas unidades tengan entre sus funciones las de formular y mantener al día los instrumentos administrativos apropiados para la técnica de las actividades de la dependencia. Por lo que se refiere a los gobiernos regionales y locales, se espera una participación cada vez más creciente, pero no tan importante como las entidades anteriormente referidas debido a la limitación de sus recursos económicos y técnicos.

La participación del sector privado en el proceso de planeamiento administrativo se ha desarrollado con gran intensidad en los últimos años debido a la formación de una

conciencia cada vez más extendida de que la administración pública no sólo es un asunto que interesa a los funcionarios y empleados, sino que afecta a la sociedad en su totalidad. Otro factor ha influido notablemente en la participación del sector privado: la organización de éste en cámaras, asociaciones, confederaciones, etc., que al agrupar ramas sectoriales ha dado mayor consistencia a las demandas de los particulares para erigir una administración pública más eficiente y económica. Se estima que al dar prioridad en las reformas administrativas a aquellas entidades que entrañan mayor contacto con el público, la colaboración técnica será mayor, proporcionando información y capacitación a través de actividades docentes.

Como consecuencia de los estudios realizados por la Comisión de Administración Pública, localizada en el seno de la Secretaría de la Presidencia, se ha considerado conveniente llevar a cabo, a nivel macroadministrativo (es decir, análisis referido a dos o más dependencias del Ejecutivo) una investigación de los sistemas, procedimientos y operaciones en la administración pública mexicana.

En el caso de las secretarías de Estado, organismos importantes e instituciones semiautónomas del gobierno federal, se comienza a pedirles que preparen programas administrativos, basados en el análisis de sistemas, procedimientos y operaciones, como paso preliminar para su participación en la planificación administrativa global. Esta exigencia guarda relación con el grado de avance que tienen esas entidades dentro del proceso de la planificación económica y social, por lo que es muy desigual la participación de cada una de ellas en el conjunto.

Con relación a los gobiernos regionales y locales, en razón a las limitaciones que establece la Constitución de la República, no se les exige la preparación de programas administrativos detallados, ya que la planificación administrativa global no podría extenderse a entidades que por naturaleza son “libres y soberanas”, según expresa el propio mandato constitucional.

No se ha llegado a determinar un procedimiento legal para regular la realización de estudios de factibilidad administrativa, como paso previo la formulación de proyectos. En este aspecto, México se encuentra en la etapa de exigir estudios de factibilidad administrativa para la aprobación de ciertos proyectos importantes de carácter industrial auspiciados por el Estado. El procedimiento técnico que se espera sirva de base para esta regulación es la implantación de técnicas de presupuesto por programa que actualmente se encuentran en gestación.

Tampoco existen en México entidades de administración central en materia de planificación de personal, organización y métodos. La Comisión de Administración Pública, consciente de esta deficiencia, ha recomendado su creación.

G. Coinversión del plan de programas operativos

1. El plan operativo anual

El plan operativo anual tiene como marco de referencia para su formulación el “Plan nacional de desarrollo económico y social 1966-1970”. Recientemente se ha creado la Comisión de Programación, compuesta de directores y subdirectores, que se encarga de la elaboración de los plan anuales de inversión. Participan en ella la Secretaría de la Presidencia y

la Secretaría de Hacienda. La Comisión se encarga de vigilar que el gasto público de inversión se oriente en los términos que establece el “Programa del sector público 1966-1970”, que constituye un anexo del Plan Nacional antes citado.

Existe el mecanismo formal para conseguir la coordinación entre los planes y los presupuestos públicos. El decreto aprobatorio del presupuesto de egresos para los años de 1967 y 1968 establece y obliga al Ejecutivo federal a destinar al plan de inversiones de la Presidencia de la República los excedentes de ingresos ordinarios que se obtengan sobre el presupuesto aprobado.³³

La Comisión de Programación, encargada de la elaboración de los planes anuales, establece el orden de prelación de las inversiones en función de las metas globales de desarrollo y de acuerdo con la disponibilidad de recursos fiscales y de crédito interno y externo. La Comisión se reúne frecuentemente con los secretarios de la Presidencia y Hacienda a fin de darles a conocer sus puntos de vista sobre el desarrollo y cumplimiento de las metas, intercambiar ideas y sugerir procedimientos para la aplicación de instrumentos de política económica.

De hecho, el plan anual comprende solamente al sector público, pues es el único que tiene directrices concretas en el plan nacional de desarrollo. La iniciativa privada es estimulada a través de medidas indicativas (protección arancelaria, disponibilidad de crédito, estímulos fiscales, obras de infraestructura, etc.), y mediante el uso de indicadores directos e indirectos se comprueba el grado de integración del sector

³³ Presupuesto de egresos de la Federación (Diario Oficial, 29 de diciembre de 1967).

privado en el cumplimiento de las metas que le señala el plan nacional de desarrollo.

Los planes anuales no se sujetan a un protocolo aprobatorio formal. La Comisión de Programación del Sector Público, de la Secretaría de la Presidencia, formula los planes anuales de inversión, los somete a la consideración del Presidente de la República y los incorpora al presupuesto de egresos donde su cumplimiento es obligatorio para el Poder Ejecutivo.

2. Características del plan anual en lo referente a su formulación y ejecución

Juzgado aisladamente, el plan anual carece de significación jurídica, pues no se ha institucionalizado. Los secretarios de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público se limitan a informar acerca de la naturaleza, alcance y significado de los planes al Presidente de la República, quien dicta las disposiciones económicas para que se cumpla el plan del sector público por conducto de las distintas secretarías de Estado. De hecho, el plan anual y los programas concretos de desarrollo adquieren vigencia cuando quedan incorporados en el presupuesto general de egresos de la Federación.

Se ha dicho que el “Plan nacional de desarrollo económico social 1966-1970” constituye el marco de referencia para elaborar los planes y programas anuales. En efecto, en él se establecieron una serie de metas globales de desarrollo (población, producto, consumo, inversión, importación y exportación de mercancías, balance de pagos, financiamiento de la inversión, requerimientos de fuerza de trabajo y crecimiento de la demanda).

Las secretarías y departamentos de Estado, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, a su vez, formularon programas específicos que se detallaron en el anexo “Programa del sector público 1966-1970”. En dicho programa se estableció que los requerimientos de inversión bruta fija en el sector público federal alcanzarían un monto de 95 000 millones de pesos en el quinquenio, y que dicha inversión actuaría como estimulante poderoso para el sector privado. El párrafo 18 del Plan Nacional establece:

“... Las perspectivas más favorables de la demanda global, derivadas del crecimiento de la inversión pública y de las políticas generales de promoción establecidas en el Plan, así como las metas sectoriales, fortalecerán y promoverán las decisiones del sector privado necesarias para asegurar la expansión deseada de sus propias inversiones y la orientación de las mismas hacia las actividades de alta prelación nacional. En el período 1966-1970 el sector privado debería realizar en total, incluida la construcción privada, una inversión bruta de 180 000 millones de pesos frente a 151 000 millones de pesos en 1960-1965. Ahora bien, si la inversión privada no alcanzara ese nivel, el sector público haría frente a los requerimientos del desarrollo mediante medidas compensatorias adecuadas.

La ejecución de los planes operativos anuales queda a cargo de las distintas dependencias del sector público. Existe una intervención directa de las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público en lo que hace al control de la exención, que consiste en el refrendo o aprobación previa, la autorización financiera y la verificación de la efectiva realización de proyectos. El control indirecto se consigue a través de diversos mecanismos tales como comisiones mixtas de vigilancia, informaciones, etc.

Las prioridades del plan se fundan en las tendencias a corto plazo, en el comportamiento de la inversión privada y en el juicio político. Los programas simultáneos de inversión-financiamiento que habrán de aplicarse en todo el sector público facilitarán esta acción.

Hasta hace muy poco los presupuestos se manejaban en forma casi independiente de la planeación. De ahí que se hicieran varias modificaciones administrativas y legales en el sistema presupuestario para que quedara incorporado a él un proceso racional de planificación. Seguramente serán necesarias otras medidas para conseguir un acoplamiento más adecuado entre ambos procesos.

H. Evaluación de planes y programas

Puede afirmarse que sólo en parte existe, a nivel superior, la organización y los procedimientos necesarios para un control continuo y oportuno en las distintas fases de ejecución del plan. La continuidad y oportunidad en la realización de éste y, por lo tanto, en el propio control de la ejecución, están confiados a las mismas dependencias públicas ejecutantes.

Sin embargo, la actitud del gobierno no es pasiva ante esta situación. Como se ha declarado reiteradamente, se han venido tomando disposiciones que tienden a conseguir la continuidad y la oportunidad en el control del gasto público de inversión: “el programa de inversión-financiamiento... consiste en analizar de modo coordinado las inversiones proyectadas por las entidades del sector público y los medios que permitirán realizarlas, de tal manera que los recursos financieros disponibles se utilicen en forma óptima en relación a las inversiones programadas, lo que permite oportunidad, continuidad y economía en las obras respectivas”.

En la misma declaración del Dr. Martínez Manatou, Secretario de la Presidencia, se dice:

“También en 1967 y como consecuencia del programa de inversión-financiamiento, se dio otro paso importante al anualizar los programas de inversiones: aun cuando se proyecten a plazos mayores, sólo se autorizan las inversiones que es factible llevar a cabo cada año, de acuerdo con la capacidad de las entidades del sector público. Con ello se elimina la posibilidad de diferir la ejecución de obras que por falta oportuna de proyectos, ausencia de estudios económicos o trámites para la obtención de financiamiento, tenían que realizarse en años posteriores al de su aprobación, lo que limitaba los efectos de la inversión pública sobre la economía del país e impedía obtener sus beneficios en la forma prevista debido al retraso en la ejecución de las obras. Al afinar los sistemas de planeación de las inversiones y efectuar estudios más completos, pudieron precisarse las sumas autorizadas que estaban en ese caso.

“Por tal motivo, en 1967 se tomó la decisión de cancelar las autorizaciones que no habían sido ejercidas y en consecuencia se otorgaron otras nuevas, mediante la selección y jerarquización de los proyectos, con el propósito de que lo programado sea precisamente lo que se realice. Así, el programa de inversiones acrecienta su eficacia como instrumento de política económica, al asegurar que las obras se lleven a cabo siempre con oportunidad y previos estudios, proyectos y financiamientos adecuados.”

No existe en México una entidad central de control que vigile el desarrollo del plan general. Estas funciones se encuentran distribuidas entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,

la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Corresponde a la Secretaría del Patrimonio Nacional, conforme a las atribuciones que en esta materia le otorga la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en su artículo 79 y en la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, ejercer la vigilancia y control de los organismos y empresas de Estado para que operen de manera económicamente rentable, de acuerdo con prácticas eficaces de administración y para que su funcionamiento se integre a los programas nacionales de desarrollo económico. Esta misma secretaría puede hacer revisar los sistemas de contabilidad, control y auditoría internos de tales entidades, a través de auditorías externas.

La existencia de varias entidades de control, con idéntica jerarquía administrativa y en ocasiones con similitud de funciones, dificulta el control. De ahí que “la condición para la efectiva operancia del control estriba en la posibilidad de que las mencionadas dependencias se coordinen adecuadamente, superando anacrónicas prácticas derivadas de la persistencia de feudos administrativos y financieros en el nivel superior de la actividad gubernamental”.³⁴

El control administrativo y contable del gasto público es función propia de la Contaduría General de la Federación, organismo dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En esa entidad se concentran los informes y documentos que comprueban la exactitud de las erogaciones hechas conforme

³⁴ Lic. Álvaro Rodríguez Reyes, “Coordinación y control del sector público descentralizado”, Comercio Exterior, enero de 1966, p. 15.

a las autorizaciones presupuestarias. Aún no existe un mecanismo de coordinación entre el control contable del presupuesto y la evaluación de tipo económico que los órganos de planificación, especialmente la Secretaría de la Presidencia, llevan a cabo sobre la ejecución de los planes.

Sin embargo se ha venido perfeccionando un tipo de control legislativo a *posteriori* que combina ambos elementos: la supervisión contable y la evaluación económica. Se trata del análisis de la Cuenta de la Hacienda Pública que realiza anualmente la Cámara de Diputados por mandato constitucional. El análisis de los legisladores versaba antes sólo sobre la exactitud de las erogaciones, pero ahora se realiza una evaluación en términos de los objetivos señalados en los planes de desarrollo que es debatida por todos los partidos políticos.

El control y vigilancia ejercidos por la Secretaría de la Presidencia es anual y permanente. La primera fase la realiza en el momento de la elaboración del plan general del gasto público e inversiones del gobierno federal, al coordinar los programas de inversión de las diversas dependencias públicas. El control permanente lo lleva a cabo en el transcurso del desarrollo y ejecución de los planes, a través de la Dirección del Plan General del Gasto Público y de la Dirección General de Inversiones y Vigilancia.

La Secretaría de la Presidencia explora la posibilidad de contribuir al perfeccionamiento de la planeación del gasto público mediante la implantación de presupuestos por programas. Estos constituyen una técnica según la cual los cálculos presupuestarios se basan en programas, subprogramas y actividades, incluyendo entre otros los

siguientes elementos: especificación de metas; medios que se requieren para alcanzarlas; precisión de los costos; determinación de índices de productividad y eficiencia de la acción pública; evaluación del avance anual del programa de desarrollo; adecuación de las metas y recursos disponibles e integración del financiamiento respectivo. De este modo resulta más fácil precisar la forma en que se cumplen, en magnitud y tiempo, los objetivos de desarrollo social y económico programados por el Estado.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público ejerce sus funciones de vigilancia en tres formas: con su participación en las Comisiones Intersecretarial y de Programación; cuando los organismos descentralizados y empresas de participación estatal gestionan u obtienen créditos (la autorización de esta secretaría es indispensable) y en los casos en que el Ejecutivo concierte empréstitos sobre el crédito de la Nación (previa aprobación de la Cámara de Diputados), y en forma permanente durante el ejercicio de las autorizaciones y órdenes de pago a favor de las entidades públicas.

“La Contaduría de la Federación realiza una primera auditoría del ejercicio del presupuesto de la Federación, del Departamento del Distrito y de la Lotería Nacional, para que el Poder Ejecutivo entregue la cuenta pública al Congreso. La Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente de la Cámara de Diputados, no hace, en la práctica, sino revisar las mismas cuentas que ya han sido anteriormente glosadas por la contaduría de la Federación”.³⁵

³⁵ Mauricio Carril, Ifigenia M. de Navarrete y Ricardo Torres Gaitán, Bases para la planeación económica y social de México, resumen y resultados del Seminario, abril de 1965, p. 9. Escuela Nacional de Economía de la UNAM.

La intervención de la Secretaría del Patrimonio Nacional es permanente a través de las auditorías externas y de la inspección técnica para los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.³⁶ Con excepción de las auditorías externas, cuya oportunidad de información está garantizada, puesto que en el momento de advertir cualquier anomalía el auditor externo está en condiciones de informar, los controles establecidos no informan con la rapidez necesaria para permitir ajustes oportunos en los planes.

De otra parte, no se han establecido en México sistemas de recolección de datos estadísticos tendientes a obtener directamente suficientes elementos para determinar de modo inmediato el mayor o menor grado de eficiencia en la ejecución del plan. Es atribución legal de la Secretaría de Industria y Comercio llevar la estadística general del país.³⁷ Esta entidad realiza dicha función a través de su Dirección General de Estadística, la que publica periódicamente gran cantidad de información económica y social: indicadores básicos de la economía, anuarios estadísticos, censos periódicos relativos a un área geográfica especial, población, agricultura, etc.

Además, todas las entidades públicas elaboran informes estadísticos anuales que consignan las operaciones realizadas. Por otra parte, existen organizaciones nacionales que realizan labores de información estadística de los distintos sectores de la economía nacional, entre los que se pueden citar el Banco Nacional de Comercio Exterior, el Banco de México y la Nacional Financiera. Los métodos utilizados por tales entidades no siempre coinciden en los criterios técnicos para sistematizar

³⁶ Ley para el control por parte del gobierno federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, art. 5.

³⁷ Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, diciembre de 1958, art. XIII.

los datos. Cada entidad elabora sus propios anuarios e informes periódicos, a menudo con criterios propios, y ello origina a veces cierta anarquía en las apreciaciones.

En el resumen y resultados del seminario celebrado en la Escuela Nacional de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, en abril de 1965, se afirmó “que una de las limitaciones de peso para lograr un efectivo sistema de planeación económica en México es precisamente la mala calidad de la información y de la estadística, con frecuencia las estadísticas se manejan confidencialmente en el ámbito nacional, mientras los investigadores extranjeros cuentan con toda suerte de facilidades en este sentido, lo que coloca en posición desfavorable a la publicación de investigaciones nacionales”.³⁸

No se ha elaborado análisis alguno cuyo objeto exclusivo haya sido determinar en términos del plan los resultados obtenidos. En cambio, amplias informaciones estadísticas permiten conocer la marcha de la actividad económica del sector público federal y de la iniciativa privada en todas las áreas.

Las medidas correctivas de los planes no se originan en el análisis detallado de variantes, sino que resultan de apreciaciones globales acerca de la marcha de la economía del país.

³⁸ Mauricio Carril y otros, op. cit.