



NACIONES UNIDAS

CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/ECLA/Conf.30/L.16  
15 de febrero de 1968

ORIGINAL: ESPAÑOL

SEMINARIO SOBRE ASPECTOS ADMINISTRATIVOS  
DE LA EJECUCION DE PLANES DE DESARROLLO

Organizado por las Naciones Unidas, a través de la Comisión Económica para América Latina, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, la División de Administración Pública y la Oficina de Cooperación Técnica de la Sede Central

Santiago de Chile, 19 al 28 de febrero de 1968

Punto II del temario provisional

EL PROCESO ADMINISTRATIVO DE LA PLANEACION  
ECONOMICA EN MEXICO

Trabajo presentado por el

Licenciado Ignacio Pichardo, del  
Instituto de Administración Pública de México

INDICE

	<u>Página</u>
NOTA PRELIMINAR .....	v
A. ASPECTOS GENERALES .....	1
B. LOS MECANISMOS CENTRALES DE PLANIFICACION Y SUS RELACIONES CON LOS CENTROS DE DECISION .....	27
C. LOS MECANISMOS SECTORIALES DE PLANIFICACION Y SU RELACION CON LOS CENTROS DE DECISION .....	43
D. SI EN EL PAIS HAY PLANES DE INVERSION PUBLICA .....	49
E. ASIGNACION DE RESPONSABILIDADES PARA LA EJECUCION DEL PLAN	52
F. LA PLANEACION ADMINISTRATIVA EN LA ETAPA DE EJECUCION .....	56
G. CONVERSION DEL PLAN EN PROGRAMAS OPERATIVOS .....	65
H. CONTROL, EVALUACION Y AJUSTE DE PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS .....	69

NOTA PRELIMINAR

El presente trabajo fue desarrollado con vista a su presentación en el Seminario sobre aspectos administrativos de la ejecución de planes de desarrollo, organizado por la CEPAL, en Santiago de Chile del 19 al 28 de febrero de 1968. En su preparación se intentó ceñirse al cuestionario formulado por los organizadores, que fue redactado, precisamente como un guión de trabajo.

El cuestionario está concebido a partir de una premisa básica como referencia, a saber: que en el país existe un órgano y un sistema central de planificación económica. Con fundamento en este presupuesto se formulan las preguntas detalladas. Se trató de poner de relieve a lo largo del trabajo, que en México el proceso administrativo de la planeación económica está en pleno proceso de formación y consolidación. Año con año se hacen modificaciones más o menos importantes, tanto en cuestiones de procedimiento, como por lo que toca a creación de nuevos órganos o ampliación de las funciones de los existentes. No hay en México un sistema central de planeación unitariamente integrado. Varias dependencias y organismos realizan esta función. De allí que al responder a las diversas preguntas planteadas por el cuestionario, se tropezó, en ocasiones, con la dificultad que significa describir funciones de diversas dependencias que tal vez deberían ser realizadas por una sola. Igualmente, algunas cuestiones no pudieron responderse satisfactoriamente por la falta de definición clara de procedimientos y mecanismos que aún están en formación o que simplemente no existen. La etapa incipiente de desarrollo del proceso de planeación en México da origen a que no todas las funciones importantes de este proceso tengan un órgano correspondiente que las lleve a cabo. Tal es el caso, por ejemplo, de la función de coordinación y - en cierto grado - de la de control. Esto se refleja, en el trabajo, en algunas repeticiones, que tal vez sólo podrían haberse evitado dejando en blanco las preguntas correspondientes. Por razones de sistema se prefirió intentar la respuesta a todos los interrogantes.

El documento resultante es en realidad un borrador de trabajo. Las discusiones del Seminario y las conclusiones a que se llegue permitirán, así se espera, revisar el trabajo sobre la base de un enfoque más afinado.

México, D.F., enero de 1968.

/A. ASPECTOS

## A. ASPECTOS GENERALES

1. Indicar brevemente la clase de planificación en el país haciendo referencia a los diferentes tipos de planes.

### Antecedentes del sistema de planificación

En México no existe un mecanismo central de planificación. Sin embargo, se han logrado importantes avances en la movilización de sus recursos materiales, humanos y técnicos, debido a que el propio Gobierno ha intervenido constantemente como una fuerza directiva, a través de diversos organismos que, en mayor o menor medida, llevan a cabo funciones de programación y planificación.

Los primeros intentos para conseguir cierto grado de planificación económica aparecen, tímidamente, después de 1933. Así encontramos, por ejemplo, los Planes Sexenales de 1934-1940 y 1941-1946; la Comisión Nacional de Inversiones creada en 1947 que en ese entonces funcionó más bien de un modo formal, pero que reorganizada, tuvo en 1953/54 una mayor intervención en la preparación del plan de inversiones para el sector público, durante la administración gubernamental correspondiente al período 1953-1958.

A mediados de 1962, se elaboró el primer programa nacional de inversiones llamado "El Plan de Acción Inmediata" con el propósito de que abarcara toda la economía. Constituyó un intento más serio de programar las inversiones del sector público y elaborar estimaciones precisas de las del sector privado.

Modus operandi: El sistema de planificación en el sector público federal, en vigor, tiene como base los acuerdos presidenciales que obligan a todas las Secretarías, Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal para que presenten en un plazo determinado (90 días), 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 ameriten 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 alcanzarlas y los

Es interesante señalar que algunos organismos descentralizados, por ejemplo la Comisión Federal de Electricidad, formulan planes de inversiones que comprenden periodos mayores de 6 años, resultado de la naturaleza de las obras que realizan y el campo propio de su actividad. De 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.<sup>4/</sup>

El sector público en su conjunto, no tiene planes anuales distintos de sus propios presupuestos; sin embargo, algunas dependencias sí elaboran y publican planes anuales.

A título indicativo se pueden citar:

i) El programa de trabajo del Instituto Mexicano del Seguro Social que presentó a la Asamblea General de dicho organismo el Director del mismo, documento que señala entre otros las distintas unidades hospitalarias a construir, el monto de la adquisición de bienes de operación, etc.<sup>5/</sup>

ii) El Plan Agrícola Nacional por el periodo 1967-1968, que el 18 de noviembre de 1967 presentó públicamente el Secretario de Agricultura y Ganadería en el cual se informan los niveles de producción agrícola.<sup>6/</sup>

iii) De la Secretaría de Comunicaciones y Transportes podemos citar, aún cuando no se refieren a planes anuales sino a programas referidos a periodos mayores, entre otros los siguientes.<sup>7/</sup>

- 1) Programas de Construcción de Ferrocarriles para pasajeros y carga. - 1967.
- 2) Programa Nacional de Telecomunicaciones. - 1967.
- 3) Programa de Aeropuertos en Cooperación. - 1967.
- 4) Programa Nacional de Aeronáutica Civil. - 1967.

---

<sup>4/</sup> Véase la Declaración del Secretario de Educación Pública: "La Comisión Nacional para formular un plan destinado a resolver el problema de la educación primaria en el país", publicada en el periódico "El Día", el 19 de octubre de 1959.

<sup>5/</sup> Ver: Revista Comercio Exterior, febrero 1967, p. 110.

<sup>6/</sup> Ver: Revista Comercio Exterior, diciembre 1967, p. 990.

<sup>7/</sup> Ver: Publicaciones respectivas.

De otra parte, el "Plan de Acción Inmediata" relativo a 1962-1964 fue el primer documento que establece "guías o indicaciones al sector privado, en materia de inversión, con el propósito de conseguir una planificación a nivel nacional. En efecto, el Plan abarcó la inversión tanto del sector público como la probable del sector privado y consideró los medios con que podía financiarse dicha inversión, 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".<sup>8/</sup>

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

Además, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en su artículo 8, Fracciones V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII y XIV, enuncia las funciones que en materia de coordinación con el sector privado lleva a cabo la Secretaría de Industria y Comercio en forma permanente.

Existen, por otra parte, los Comités de Importación y Exportación creados por esta misma Secretaría, integrados por representantes de diversos sectores industriales interesados, que operan, de hecho, como un mecanismo de coordinación con el sector público.

2. ¿Apoyan la idea de la planificación los partidos políticos, el Gobierno y otros grupos económicos y culturales importantes?

¿En qué forma participan en el proceso de la planificación?

¿El plan es realmente considerado como una herramienta de desarrollo más que como una serie de medidas fiscales y/o de proyectos de inversión?

---

<sup>8/</sup> Véase Capítulo VI del Informe sobre el "Desarrollo Económico y Social de México" presentado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, al Consejo Interamericano Económico y Social que se reunió en octubre de 1962 en la Ciudad de México.

La citada iniciativa da los objetivos del desarrollo nacional y cita los elementos mínimos del proyecto del Plan, así como también considera las bases de revisión, ejecución y control del Plan. Define los organismos responsables y auxiliares para llevar a cabo los diversos aspectos anteriormente citados.

Dentro de la Plataforma Política y Social que para 1967-1970 emitió el Partido de Acción Nacional 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 14 de diciembre de 1965 el Partido Popular Socialista presentó una iniciativa a la Cámara de Diputados llamada "Iniciativa de Ley de Planeación Económica Nacional", la cual tiene como finalidad dotar al Gobierno de un mecanismo central de planeación. 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...".

La iniciativa da bases jurídicas para la formulación de planes de desarrollo económico y social, así como para la ejecución y control de los mismos. Se propone la creación de una Comisión Nacional de Planeación y un Consejo Nacional Económico Social; el primero como un órgano técnico de alto nivel y el segundo como el organismo superior coordinación y supervisión política.

b) El Gobierno

El apoyo gubernamental a las exigencias de la planeación, es innegable. A lo largo del presente trabajo se habrán de señalar los diferentes acuerdos y disposiciones que requieren al sector público la formulación de programas de inversiones; la creación de organismos especializados para efectuar la planeación para el desarrollo económico y social del país y la conveniencia de utilizar técnicas de planeación. En este sentido es muy significativo, por ejemplo, el Acuerdo Presidencial sobre la Planeación del Desarrollo Económico del 2 de agosto de 1961 que exige: "Que los problemas y necesidades

/que plantea

3. ¿Quiénes aprueban y toman las decisiones finales respecto a los planes?

Diversos artículos de la Constitución Federal facultan al Poder Ejecutivo de la Unión a decidir en materias económicas de manera exclusiva. Asimismo, el Ejecutivo está facultado para enviar iniciativas al Congreso, que dada la estructura del sistema político mexicano, tienen amplias posibilidades de ser aprobadas. Varias leyes reglamentarias de la Constitución conceden facultades discrecionales al poder ejecutivo para regular diversos mecanismos económicos y fiscales. Por ejemplo: la Ley sobre Atribuciones del Poder Ejecutivo reglamentaria del artículo 28 de la Constitución, faculta al poder ejecutivo a intervenir en el sistema de asignación de factores productivos; es el instrumento jurídico indispensable para hacerse cargo de la ejecución de las diversas fases de la planeación económica nacional, y, aunque no se hace uso de las amplias prerrogativas que concede, permite regular hasta el último nivel de la estructura económica: la empresa privada misma.

Sin duda, en México es el titular del Poder Ejecutivo el órgano supremo que aprueba las decisiones finales respecto a los planes formulados por las entidades e instituciones responsables de realizarlas, porque todas ellas forman parte del propio Poder Ejecutivo.

Forma jurídica de las decisiones

Las decisiones del Ejecutivo toman forma jurídica mediante la promulgación de acuerdos presidenciales e iniciativas de ley, que al ser sancionadas por el Congreso adquieren vigencia.

Como ejemplo de la primera forma aludida, podemos señalar el ya citado Acuerdo Presidencial sobre la Planeación del Desarrollo Económico y Social del país, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 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 Ley de Ingresos de la Federación, y el presupuesto de egresos que, a partir, de 1965, incluye los presupuestos de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.



- "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 ley mencionada se establecen las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre las cuales algunas se relacionan directamente con la materia que nos ocupa. Por ejemplo:

- "I. Estudiar y formular los proyectos de leyes 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."

Entre las funciones que corresponden a la Secretaría del Patrimonio Nacional, que se señalan en el artículo 7o. de la Ley, se relacionan con problemas de control y vigilancia de programas y planes, las siguientes:

/XII. Controlar

Singular importancia debe atribuirse al Acuerdo Presidencial del 2 de marzo de 1962 que constituye una Comisión Intersecretarial encargada de la formulación de planes nacionales para el desarrollo económico y social del país a corto y a largo plazo. En el momento presente la Comisión Intersecretarial es el único organismo técnico, en todo el aparato del sector público federal, que realiza la tarea de coordinación múltiple entre los diversos programas de inversión que acompañan a los planes sectoriales. En forma sucinta las principales disposiciones del acuerdo son:

- 1º. 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.
- 2º. 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.
- 3º. La Comisión calculará el monto, la estructura, y el financiamiento del gasto y de la inversión nacionales.
- 4º. 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.
- 8º. 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."

Si bien en un 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, es con avances lentos y en ocasiones con fracasos, que actualmente empieza a dejar sentir su intervención en las decisiones gubernamentales emitidas con bases planificadoras.

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. Se enuncian en seguida las principales disposiciones legales en esta materia y los organismos que realizan tareas de planificación.

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 en su articulado señala las bases al Poder Ejecutivo para actuar sobre la totalidad de los mecanismos del sistema económico. Se pueden citar: el artículo 28 en materia de monopolios y la Ley Orgánica del artículo 28 en Materia de Monopolios; el artículo 73, referido al crédito de la Nación y a la política monetaria; y, el artículo 89, 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 de 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 solicitar información suficiente y veraz de los sectores económicos del país.

Ahora bien, con el objeto de que el Ejecutivo pueda dar cumplimiento a sus atribuciones en materia de planificación, se han creado diversas dependencias a las cuales se confía la realización de esa actividad. Es menester señalar que 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:

La Comisión Intersecretarial, constituida según acuerdo presidencial publicado el 2 de agosto de 1962, 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.

/La Secretaría

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 en la inversión total que correspondía a la iniciativa privada. 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."<sup>12/</sup>

En el II Informe Presidencial del sexenio 1965-1970 correspondiente al 1º de septiembre de 1966 se fijaron ya los montos de inversiones para ambos sectores en el Plan de Desarrollo 1966-1970, indicándose además, 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 de crecimiento de 6.5 por ciento al año en el período 1966-1970 - fueron fijadas en un nivel de 275 mil millones, correspondiendo 95 mil millones al sector público y 180 mil millones al sector privado. Por lo que respecta al sector público se decía: "De 1966 a 1970 la inversión de 95 mil 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."<sup>13/</sup>

En relación al sector privado se establece que la programación en esta área solamente indica, informa y orienta.

8. En la ejecución del Plan ¿cuál es el papel asignado dentro del sector público a:

- Los organismos del Gobierno central;
- Los organismos semiautónomos;
- Las empresas públicas
- Los Gobiernos regionales y locales?

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

---

<sup>12/</sup> Véase: I Informe de Gobierno del 1º de septiembre de 1965.

<sup>13/</sup> Véase: II Informe de Gobierno, del 1º de septiembre de 1966.

De acuerdo con lo que dispone el artículo 93 de la Constitución Federal, las diversas dependencias que integran al sector público deben dar cuenta al Honorable Congreso de la Unión del estado que guardan los asuntos a ellas encomendados. En esa virtud, 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 cada 1º de septiembre rinde el titular del Poder Ejecutivo, al Congreso de la Unión. Es un documento que en forma general presenta las actividades realizadas y las metas alcanzadas, comparándolas por regla general con las logradas en el año inmediato anterior o en ocasiones con las correspondientes a varios ejercicios anteriores. Por ejemplo, el Informe del Gobierno del 1º de septiembre de 1967, estuvo estructurado del siguiente modo:

Política Interior del Régimen, Política Económica del país, refiriéndose en este capítulo, entre otros aspectos, a las inversiones autorizadas al sector público, al producto nacional; 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; las situaciones y condiciones especiales de la agricultura, ganadería e industria; la política de bienestar social en lo que toca a salud pública, la seguridad social, la vivienda, la educación y la cultura. La Política Exterior; y un mensaje a los diferentes sectores sociales del país.

Finalmente, Anexos de Inversión Pública Federal, que por primera vez se incluyen en este documento, en 1967. Los anexos permiten el análisis de las inversiones autorizadas para 1967, tanto de las principales obras terminadas como las que están en proceso.

Otro documento público anual de carácter económico es el emitido por la Comisión de Presupuestos y Cuenta. Es éste 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".

/El dictamen

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.<sup>15/</sup>

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 los años 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 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 los últimos 50 años no sería, por sí mismo, un índice de atraso de la administración pública si no fuera por la grave circunstancia de que los métodos

---

<sup>15/</sup> Estas observaciones y las que siguen en las páginas 22, 23 y 24 están basadas en el trabajo del Lic. Ignacio Pichardo Paganza: sobre El Propósito y el Método de la Reforma Administrativa. Comercio Exterior. Noviembre 1966, pág. 823.

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 efectivamente ejercido en ese mismo año fue de 64 019 millones de pesos, de los cuales 36 715 o sea 57.4 por ciento correspondió al gasto directo del Gobierno Federal y 27 303.9 equivalente al 42.6 por ciento a los organismos descentralizados y empresas propiedad del Gobierno Federal.<sup>17/</sup> Sin embargo, el cómputo de los gastos de los organismos descentralizados incluidos en la cuenta de la Hacienda Pública del Gobierno Federal comprende sólo 21 organismos de un total de 417 (aunque esos 21 organismos deben representar más de 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 adicional 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 (no incluye la colocación de empréstitos) de los que 42.7 por ciento son los ingresos presupuestales directos del Gobierno Federal y 57.3 por ciento los 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 - han cumplido satisfactoriamente su tarea de impulsores del desarrollo económico y social de México. Un ejemplo sencillo puede ilustrar mejor lo que se quiere decir aquí. 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 captan 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

---

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.

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 coordinación de los órganos, tendremos que reconocer que en México es todavía deficiente".<sup>21/</sup>

Manifiesta el autor citado que las limitaciones de un análisis hacen difícil un juicio acerca de si la centralización existente es "excesiva para el desarrollo". Sin embargo, más adelante señala 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 el autor que por lo que se refiere al sistema de compras y suministros se han tomado medidas tendientes a asegurar la moralidad en esta actividad, pero que hace falta aplicar técnicas modernas sobre procedimientos de compra, almacenamiento, suministro y transporte en todo el sector público federal.

En México, dice Duhalt Krauss, en muchos casos la decisión se toma de acuerdo con un criterio político y no con un criterio puramente administrativo.

En referencia al problema particular de la carencia de una coordinación verdaderamente eficaz, el licenciado Duhalt Krauss 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".

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

---

<sup>21/</sup> "La Administración Pública en América Latina". Estudio publicado por la Unión Panamericana el 5 de marzo de 1964. p. 1 y 16.  
M. Duhalt Krauss: El caso de México.



B. LOS MECANISMOS CENTRALES DE PLANIFICACION Y SUS  
RELACIONES CON LOS CENTROS DE DECISION

1. ¿Qué grado de participación tienen los organismos de planificación en las decisiones de las corporaciones y bancos de fomento? ¿Existen sistemas de coordinación con ellos?

Los organismos de planificación no tienen una intervención formal, directa y claramente definida, en las decisiones de las corporaciones y bancos de fomento del país. La participación se realiza indirectamente a nivel superior. En efecto, 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 regla general, con el carácter de presidente de tales Consejos.

A título indicativo se pueden citar:

La Nacional Financiera, S.A., principal órgano auxiliar de las instituciones de crédito encargado 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 así:

El Secretario de Hacienda y Crédito Público, como presidente del mismo y como titulares, entre otros, el Secretario de Industria y Comercio, el Secretario del Patrimonio Nacional y el Director del Banco de México.

El Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., institución nacional de crédito dedicada al fomento de las relaciones comerciales del país con el exterior, cuyo presidente del Consejo de Administración es el Secretario de Industria y Comercio, y titulares, 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, entre los principales.

La Dirección General de Inversiones Públicas dependiente de la Secretaría de la Presidencia, tiene como función establecer los lineamientos generales de la política a seguir en materia de inversiones y los objetivos generales de la misma. La propia Dirección 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 1966-1970.

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

Las medidas adoptadas actualmente que modifican antiguos procedimientos para la autorización de inversiones, 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. ¿Qué grado de participación tienen los organismos de planificación en:

a) 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, dado que las instituciones nacionales por lo general se encuentran regidas por su propia ley orgánica o sus estatutos particulares.

/La política

Para cumplir adecuadamente con sus propósitos, el Banco de México dispone de diversos 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 anteriormente expuesto, se desprende que los organismos de planificación, en tanto que su carácter es preponderantemente de programación de 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, previa opinión del Director del Banco de México, esa política. Es claro que el propio titular de la mencionada Secretaría está en posibilidad de conjugar los factores económicos de carácter general con los requerimientos específicos de la política crediticia.

b) La política crediticia?

En lo que se refiere a la política financiera en general, y particularmente en 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 y en el aspecto crediticio se auxilia por un Subsecretario y un Director General de Crédito, funcionario este último que funge como la autoridad encargada de llevar en forma inmediata 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 que preside el Secretario de Hacienda, tiene a su cargo programar el crédito oficial. Este último comité está integrado por los directores del Banco de México, S.A., Nacional Financiera S.A., Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., y Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A. 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

c) La política de comercio exterior?

Con base en la idea de 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",<sup>23/</sup> la participación de los organismos que realizan un cierto grado de 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"; por lo que es conveniente observar la estructura administrativa mexicana que prevalece en esta área.

Se observa que la participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es de dos tipos: directa, a través del control de los aranceles (función que ejecuta en coordinación con la Secretaría de Industria y Comercio combinándola con mecanismos de control selectivo de las importaciones y de las ventas al exterior realizados por ésta última), e indirecta - pero no por ello 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 recientemente mediante decreto presidencial otorgándole 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.<sup>24/</sup>

A las reuniones de dicho Consejo se prevé la concurrencia de 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.

---

<sup>23/</sup> Francisco Alcalá Quintero CP. Subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en conferencia de la Asociación para el fomento de las exportaciones mexicanas, A.C. el 2 de diciembre de 1966, en la Ciudad de Monterrey, N. L.

<sup>24/</sup> Ver Decreto que reestructura el Consejo Nacional de Comercio Exterior publicado en el Diario Oficial el 30 de septiembre de 1965.

Las observaciones, proposiciones y sugerencias de este organismo, creado para la protección e impulso del comercio exterior, son trasladadas a las autoridades correspondientes o al Consejo Nacional de Comercio Exterior en calidad de "recomendaciones".

La participación de los otros organismos de planificación considerados - Secretarías de la Presidencia, del Patrimonio Nacional y de la Comisión Intersecretarial -, se realiza únicamente a nivel de revisión, aprobación y control de los planes y programas de trabajo de los distintos órganos públicos que intervienen y participan en el área del comercio exterior.

En el campo de 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, integrados con representantes de productores, comerciantes y usuarios. De otra parte, el auxilio de esa misma secretaría para la organización de ferias o participación en ellas, organización de misiones comerciales al exterior, etc.

Excepción hecha del "Plan de Acción Conjunta del Comercio Exterior de México" elaborado por técnicos y funcionarios del Banco Nacional de Comercio Exterior, y publicado en diciembre de 1963, y en vigor sólo hasta principios de 1965, en el cual se establecía una estrecha cooperación entre los sectores público y privado, no puede decirse que exista un plan integral como tal, para el fomento del Comercio Exterior.

Existen problemas de tipo administrativo que surgen de la proliferación de organismos que operan en el campo del comercio exterior. A ellos se refería el Director del Banco Nacional de Comercio Exterior en un artículo reciente en el cual afirmaba: "Sin decir nombres, porque quizá resultara un poco tediosa la enumeración de nombres muy largos, funcionan en la actualidad más de 20 organismos que necesariamente obligan al exportador a tocar cada una de esas puertas cuando sería tan fácil que sólo 2 ó 3 tuvieran que abrir. Por lo demás con tanto organismo no puede ubicarse la responsabilidad".<sup>26/</sup>

Confirman esta opinión las conclusiones a las que se llegó en la I Convención Nacional de Comercio Exterior, celebrada el 11 de noviembre de 1967. Se consigna en la primera:

---

<sup>26/</sup> Revista Comercio Exterior: Diciembre de 1966. Pág. 905.

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 ninguna atribución ejecutiva ni coactiva.

Sin embargo conviene señalar que, de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo, corresponde al secretario del Trabajo el nombramiento de asesores del Presidente de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos y del Director Técnico de la misma; así como también que, el asesor jurídico de la Presidencia es, por ahora, el Jefe de Conciliadores de la Secretaría del Trabajo, con lo cual se ha logrado de hecho una relación que facilita la homogeneidad en las políticas.

Para estar en posibilidad de determinar el salario mínimo -cantidad mínima que puede pagarse en efectivo a un trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo- <sup>27/</sup> se realizan estudios socioeconómicos. Para la determinación de zonas económicas se realizan estudios de tipo geoeconómico.

Existe una Comisión Regional en cada una de las zonas económicas para la fijación de los salarios mínimos. A la fecha funcionan 3 Comisiones, las cuales se integran con un presidente, designado por el Secretario del Trabajo, tres representantes obreros y tres patronales, con sus respectivos suplentes, electos por los organismos empresariales y sindicales de la zona y un secretario - sin voz ni voto - designado también por el Secretario del Trabajo. Las Comisiones Regionales deben realizar los estudios que la Ley señala; cuentan, además, con el material que prepara la Dirección Técnica de la Comisión Nacional, el cual les es enviado previamente para que ellas hagan las reuniones necesarias para fijar los salarios de su circunscripción. La fijación hecha por las Comisiones Regionales la revisa el Consejo Nacional y puede ser modificada por éste. El Consejo Nacional de Representantes, tomando en cuenta los estudios de la Comisión Técnica, los de las Comisiones Regionales y las resoluciones de éstas, determinan en definitiva los salarios mínimos que regirán en cada una de las zonas.

---

<sup>27/</sup> Ley Federal del Trabajo: Art. 99.

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 presupuestal 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 los requerimientos de financiamiento extraordinario. El dictamen sobre los presupuestos preliminares que la Secretaría de Hacienda prepara se discuten conjuntamente con las otras dependencias.

La Ley de Ingresos de la Federación establece detalladamente los diversos conceptos de recaudación clasificándolos en tres grandes rubros: los ingresos ordinarios, integrados por los impuestos, productos, derechos y aprovechamientos; los ingresos extraordinarios, que son las colocaciones de empréstitos y financiamientos diversos y un renglón denominado "otros ingresos" donde se incluyen los relativos a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

El Presupuesto de Egresos de la Federación divide a éstos en capítulos, ramos y partidas. Este documento junto con la Ley Federal de Ingresos son sometidos a la aprobación del Presidente de la República quedando después de ella listos para ser enviados al Poder Legislativo.

La Ley de Ingresos de la Federación debe ser aprobada por ambas Cámaras, en tanto que la aprobación del Presupuesto de Egresos es competencia exclusiva de la Cámara de Diputados. Por lo general la estimación de los ingresos contenida en la ley respectiva y los egresos consignados en el Presupuesto, resultan inferiores a los efectivamente obtenidos y ejercidos.

Los objetivos que orientan la política tributaria mexicana tienden a estimular el rápido desarrollo económico y social del país y no exclusivamente a conseguir una mayor recaudación de fondos.

El subsecretario de Ingresos, Contador Público Francisco Alcalá Quintero, declaró recientemente: "La orientación central en que se ha basado hasta ahora la política tributaria ha sido la de que es preferible lograr altas tasas de

/capitalización y

coordinación alcanzada entre las políticas de producción y precios de las empresas estatales productoras de energéticos y otros insumos estratégicos con la medida en que ha ido avanzando el proceso de sustitución de importaciones."

Sigue diciendo más adelante:

"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."

En materia de crédito público la participación de los organismos de planeamiento es substancial.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es el órgano competente para intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del crédito público, así como para manejar la deuda del país.

Las facultades de que goza en esta materia son las siguientes:

1. 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 exigiéndose 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; para este efecto, los organismos y empresas deberán informar periódicamente a la Secretaría sobre 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 la materia de endeudamiento tanto interno como externo, para lo cual se hacen los estudios necesarios.

/Esas facultades,



### C. LOS MECANISMOS SECTORIALES DE PLANIFICACION Y SU RELACION CON LOS CENTROS DE DECISION

(En los numerales 2, 3, 4 y 5, referirse a los sectores agropecuario e industrial. En el sector industrial, señalar el grado de participación de los organismos de planificación sectorial en la política industrial del gobierno nacional.)

1. ¿Cuáles son las relaciones existentes entre los mecanismos sectoriales de planificación y: las decisiones del jefe del estado y su gabinete?

El Presidente de la República constitucionalmente es el titular del Poder Ejecutivo Federal, y, naturalmente, el eje central del sistema de decisiones del gobierno. Es él quien por acuerdos verbales y escritos señala lineamientos de decisión a sus colaboradores más inmediatos. No existe un sistema de gabinete ministerial y, por tanto, no se formulan decisiones políticas colectivas.

En México los mecanismos sectoriales de planificación de tipo "vertical" funcionan internamente dentro de dos Direcciones de la Secretaría de la Presidencia: La Dirección General de Inversiones y la Dirección General de Planeación Sectorial y Regional. En efecto, existen diversas secciones tales como las de agricultura, industria, industrias extractivas, etc.

Por lo que toca 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 se ha dicho en otra parte, 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.

Por 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 la Presidencia. Son los titulares de estas dos dependencias quienes, conjuntamente, someten el plan de desarrollo a la aprobación del Presidente de la República,

/Por lo

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.

En razón de lo anterior, las relaciones que existen entre los mecanismos sectoriales de planificación y los órganos encargados de formular las políticas sectoriales de planificación son directas, a nivel de discusiones y de estudio, ya que los programas de las entidades del sector público se analizan agrupándolas 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, crédito, precios, abastecimiento y asistencia técnica, que influyen sobre el desarrollo del sector?

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. Hay por ejemplo, demasiados organismos de toda naturaleza, operando en el sector agropecuario, con los consiguientes defectos de coordinación, duplicidad y aún de funcionamiento, derivados de su número y de la circunstancia de estar integrados con miembros de alta jerarquía, quienes tienen dificultades de concurrir con asiduidad y colaborar en forma útil. Los problemas de coordinación existentes justifican el hecho de 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.

Es claro que la estructura y el funcionamiento de la administración pública mexicana no satisfacen aún las necesidades de la planeación integral. Será necesario, con base en las directrices emanadas como consecuencia de la aplicación de los planes de desarrollo, ir haciendo los ajustes y modificaciones necesarias para lograr la adecuación y coordinación de los centros decisorios en cada sector.

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

b) Por participación financiera:

Existe una cierta influencia por parte 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 aportación de cantidades iguales por ambos sectores: federal y local. Caen en esta situación los casos de caminos vecinales, la construcción de escuelas y algunos servicios públicos.

Es de hacer notar 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 los "pobres".

c) Por gestiones directas:

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.

En consecuencia, se advierte que es el sector federal quien se ha avocado la responsabilidad de promover el desarrollo regional.

Para realizar esta labor y efectuar la distribución de la inversión pública a nivel regional se ha hecho una "zonificación para la Planeación Regional, Económica y Social" que divide a la República Mexicana en 8 zonas: Noroeste, Norte, Centro Occidente, Noreste, Centro Sur, Pacífico Sur, Golfo de México y Península de Yucatán. Considerándose en cada zona varios estados o sólo regiones de éstos que por sus características corresponden a determinada zona.

No existe información sobre la inversión pública a nivel municipal.

Las cifras relativas a la distribución por regiones de la inversión pública federal presentan una situación de desigualdad entre las regiones económicas del país, observándose inclusive desigualdad en el interior de las mismas, así como también en la finalidad del gasto.

D. SI EN EL PAIS HAY PLANES DE INVERSION PUBLICA

1. ¿Cuál es la participación de los organismos de planificación sectorial en la elaboración, ejecución, y control de esos planes?

La planificación realizada a la fecha 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.

Ha quedado establecido en puntos anteriores que la Secretaría de la Presidencia es, tal vez, el principal órgano de planificación. Está integrada por un secretario, un subsecretario, un oficial mayor y cinco direcciones, a saber: Dirección General de Inversiones; Dirección General de Planeación Sectorial y Regional; Dirección General de Control y Vigilancia de Inversiones; y la Dirección General Jurídica.

Los planes anuales y a medio plazo de inversión pública son formulados mediante un proceso que es, valga la expresión, de abajo arriba. Es decir, originalmente, son las distintas entidades del sector público quienes formulan los planes y programas a seguir y toca a los organismos de planeamiento hacer el estudio y análisis de dichos planes, y en su caso, mediante discusión, modificarlos o bien, previa la emisión de una opinión, enviarlos a la Comisión Intersecretarial para su revisión. Finalmente, el plan de inversiones se somete a consideración del Presidente de la República, quien al aprobarlo, lo da a conocer al público por conducto de la Secretaría de la Presidencia. Resulta claro que la participación de los organismos de planificación es muy importante en la mecánica de aprobación para la ejecución de los planes de inversión.

Con base en el estudio de los planes de inversión presentados por las entidades públicas, la Secretaría de la Presidencia solicita la opinión a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual se avoca a analizar los estudios de financiamiento, recabando, al efecto, información necesaria y suficiente de los organismos públicos que materialmente efectuarán la inversión.

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."

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 las 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, además, la Secretaría del Patrimonio Nacional a través de la Dirección General de los Organismos Descentralizados.

3. ¿Cuál es el papel de otras entidades de plana mayor en el proceso de ejecución (organización y métodos, administración de personal, presupuesto, estadísticas, etc.)?

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 la existencia de la Comisión de Administración Pública, órgano dependiente de la Secretaría de la Presidencia, encargada de realizar el estudio de la estructura y funcionamiento de la administración y de proponer reformas necesarias. De la etapa inicial de análisis y estudios - 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.

4. ¿Cuál es el papel de los ministerios y otras entidades del gobierno central en la fase de ejecución del plan? Si existen entidades especiales dedicadas a la ejecución del plan, ¿cuáles son las relaciones de los ministerios con respecto a aquéllas?

Las secretarías y departamentos de estado, así 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 existen entidades especiales dedicadas a la ejecución del plan.

Por lo que se refiere a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal - exclusivamente las referidas en la Ley de Ingresos de la Federación - tienen la obligación de concentrar en la Tesorería de la Federación todos los ingresos que perciban, cualquiera que sea el concepto que los origine.<sup>33/</sup>

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 Hacienda y Crédito Público para obtener aquéllos y para suscribir títulos de créditos u otros documentos en que se haga constar obligaciones a cargo de las entidades públicas.

---

33/ Ley citada. Publicada en el Diario Oficial de la Federación.

Por lo que se refiere a las medidas ejecutorias, dijo:

"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 la Secretaría de la Presidencia promover y coordinar esta tarea."

2. ¿Cuál es el contenido del planeamiento administrativo en cuanto a:

- a) el análisis de la eficiencia de las instituciones y procedimientos existentes?

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 de los procedimientos existentes. Se han realizado estudios específicos para determinar su grado de eficiencia y medir ésta 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.

Debe reconocerse que la breve existencia de la Comisión no le ha permitido cubrir, en sus análisis, todas las instituciones y sus respectivos procedimientos.

- b) indicaciones de los pasos necesarios para establecer nuevas organizaciones y procedimientos?

Normalmente 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 interesados en el asunto. Esos estudios forman parte del proyecto de iniciativa que se presenta al Ejecutivo Federal, el cual es turnado para su consideración a la Comisión de Administración Pública la que rinde un dictamen sobre dicha iniciativa.

En los casos en que es indispensable una acción legislativa, por lo común ésta proviene 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



La creación de múltiples organismos descentralizados ha dado también la oportunidad de brindar mayor y mejor ocupación al elemento capacitado en la función pública y, periódicamente, cada 6 años (coincidiendo con el cambio del Presidente de la República) se ve un flujo de ejecutivos y funcionarios del sector descentralizado hacia las dependencias regulares del gobierno federal y viceversa.

Sin embargo, como consecuencia de los trabajos de la Comisión de Administración, se prevé la elaboración de programas de adiestramiento, cumpliendo así la obligación que impone al Estado la Constitución y la Ley reglamentaria correspondiente,<sup>35/</sup> para crear los medios para la enseñanza de la administración pública.

3. Los cambios de organización, de dirección y de procedimientos ¿se definen con suficiente claridad y en términos cuantitativos como para constituir puntos de referencia en la ejecución y subsecuentemente en la evaluación de progreso alcanzado?

Los cambios a que se refiere este punto no se definen, actualmente, en los términos en que está hecha la pregunta, y por consiguiente no pueden ser elementos cuantitativos para efectos de referencia en la ejecución, y subsecuentemente en la evaluación de los avances alcanzados.

Sobre este particular puede afirmarse que la Administración Pública en México - como quizás es el caso de las administraciones de los demás países en desarrollo - no ha llegado al grado de madurez como para tener esta clase de refinamientos.

Es posible que con el avance que se logre en la planificación, - derivado de la adopción de directrices tendientes a alcanzar de manera óptima la implantación de presupuestos por programas -, y conjuntamente, en la Administración, se puedan obtener los puntos de referencia que han sido mencionados. De cualquier manera, éste es uno de los fenómenos que habrán de madurar con el transcurso del tiempo.

---

<sup>35/</sup> Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado.  
"Diario Oficial", 29 de diciembre de 1962.

6. ¿Se ha realizado algún intento para abordar la planificación administrativa separadamente para:

a) algún ministerio u organismo importante del gobierno central?

La Comisión de Administración Pública consideró la necesidad de hacer un estudio de la administración, no por ramos sino por sectores de actividad económica y social, conforme al programa del Sector Público para el período 1966-1970.

En consecuencia, si se han hecho intentos de abordar la planificación administrativa en algunas secretarías y organismos importantes del gobierno Federal (a nivel sectorial bajo una directriz sectorial).

Estas acciones no han tenido un carácter sistemático como parte integrante de una planificación administrativa general, sino más bien como casos esporádicos condicionados por diversos factores, tales como: la naturaleza misma de las actividades de dichas dependencias, la decisión de sus jefes superiores o la misma presión del público al exigir mejores servicios.

Racientemente el secretario de la Presidencia declaró:

"En los trabajos de la reforma administrativa, que cubrirá los diversos sectores, se otorga actualmente la 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."<sup>36/</sup>

b) del gobierno regional y local?

El sistema federal mexicano impide la intervención directa del gobierno federal en la administración de los gobiernos estatales, como una consecuencia de la autonomía constitucional de estos últimos.<sup>37/</sup> En años recientes se ha despertado en México un resurgimiento por parte de los gobiernos de los Estados y de algunos municipios importantes del país, que se ha manifestado principalmente en un desarrollo económico más acelerado, concomitante al aprovechamiento más intensivo de los recursos regionales.

---

<sup>36/</sup> Martínez Manautou Emilio. Declaración de prensa citada.

<sup>37/</sup> Véase supra C-5.

En relación al sector privado, su participación 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 es solamente un asunto de interés de funcionarios y empleados sino que afecta a la sociedad en su totalidad. Además, otro factor ha influido notablemente en la participación del sector privado: es el de 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, económica y que efectivamente se traduzca en servicios cada vez más importantes que están en manos del Gobierno.

Aun cuando la colaboración de este sector es marginal, se estima que al dar prioridad en las reformas administrativas a aquellas entidades que entrañan un mayor contacto con el público, la colaboración será mayor a escala técnica, proporcionando información y capacitación a través de actividades docentes.

8. ¿Se pide a las instituciones indicadas en a), b) y c) del numeral anterior que preparen programas administrativos detallados como paso preliminar para su participación en la planificación administrativa global?

Como una 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 que dicha Comisión realice a nivel macro-administrativo (es decir, cuando el análisis se refiere 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, existe el inicio del requerimiento de 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 tengan esas entidades dentro del proceso de la planificación económica y social; de aquí que la participación de cada una de ellas en el conjunto sea muy desigual.

/Con relación

## G. CONVERSION DEL PLAN EN PROGRAMAS OPERATIVOS

1. ¿Se prepara un plan operativo anual para la ejecución de los planes de mediano y largo plazo? ¿Existe coordinación entre los planes y los presupuestos públicos?

Breve descripción del proceso existente, las unidades administrativas que participan en él y la información obtenida.

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 (a nivel de directores y subdirectores) que se encarga de la elaboración de los planes anuales de inversión; participan 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" y que constituye un anexo del "Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1966-1970".

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 la obligación que tiene el Ejecutivo Federal de destinar los excedentes de los ingresos ordinarios sobre el presupuesto aprobado, al plan de inversiones de la Presidencia de la República.<sup>38/</sup>

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 en concordancia 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, para darles a conocer sus puntos de vista sobre el desarrollo y cumplimiento de las metas y para intercambiar ideas y sugerir procedimientos para la aplicación de instrumentos de política económica.

---

<sup>38/</sup> Presupuesto de Egresos de la Federación: Artículo Diario Oficial del 28 de diciembre de 1967.

Las Secretarías y Departamentos de Estado, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, 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 pública federal bruta fija alcanzarían un monto de 95 000 millones de pesos en el quinquenio, y que dicha inversión actuaría como un 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 fija acumulada de 180 000 millones de pesos frente a 151 000 millones de pesos en el período 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 anuales operativos queda a cargo de las distintas dependencias del sector público. Existe una intervención directa en lo que hace al control de la exención, por parte de las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, 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, flujo de informaciones, etc.

5. ¿Qué organización y procedimientos se han establecido para facilitar la adopción de las prioridades del plan en el presupuesto anual?

En particular, especifique si:

a) los planes contienen prioridades de ejecución que sirvan de programación presupuestaria;

b) el sistema presupuestario usado facilita o no una articulación razonable con el proceso de planificación.

/La adopción

## H. CONTROL, EVALUACION Y AJUSTE DE PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS

1. Describa brevemente la organización y procedimientos establecidos para facilitar un control continuo y oportuno de la ejecución del plan: a) nivel de plan global, b) a nivel sectorial y c) a nivel regional y local.

Puede afirmarse que sólo de manera parcial existe, a nivel superior, la organización y los procedimientos necesarios que faciliten un control continuo y oportuno en la ejecución del plan en las distintas fases de realización.

La continuidad y oportunidad en la realización del plan y por tanto, en el propio control de la ejecución, están en manos de las mismas dependencias públicas ejecutantes.

Sin embargo, la actitud del gobierno no es pasiva ante esta situación. Según se ha declarado públicamente en varias ocasiones,<sup>39/</sup> 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, 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".

En esa misma importante declaración pública del 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

---

<sup>39/</sup> Martínez Manautou Emilio: Secretaría de la Presidencia. Su declaración de prensa en el periódico "Excelsior" del 8 de enero de 1968.

La existencia de varias entidades de control, con idéntica jerarquía administrativa, y en ocasiones, similitud de funciones, dificulta el control, de modo tal 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".<sup>41/</sup>

3. ¿Qué relaciones se han establecido entre el sistema de control y evaluación de la ejecución real del plan y el control realizado desde un punto de vista jurídico y contable?

El control administrativo y contable del gasto público en 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 en términos de las autorizaciones presupuestales.

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

Empero, se ha venido perfeccionando un tipo de control legislativo a posteriori, que combina ambos elementos: la supervisión contable y la evaluación económica. Nos referimos al análisis de la Cuenta de la Hacienda Pública que la Cámara de Diputados - por disposición constitucional - realiza anualmente. Si anteriormente el análisis de los legisladores versaba sólo sobre la exactitud de las erogaciones, ahora se realiza una evaluación - misma que es objeto de debate por parte de todos los partidos políticos - en términos de los objetivos señalados en los planes de desarrollo.

---

<sup>41/</sup> Licenciado Rodríguez Reyes Alvaro: "Coordinación y Control del Sector Público Descentralizado". Revista Comercio Exterior. Enero 1966, p. 15.

"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".<sup>43/</sup>

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.<sup>44/</sup>

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.

5. Describa los sistemas utilizados para la recolección de datos (contabilidad, estadística, informaciones especiales, etc.)

No se han establecido en México sistemas de recolección de datos estadísticos tendientes a obtener directamente elementos suficientes para determinar de modo inmediato el mayor o menor grado de eficiencia en la ejecución del plan.

Corresponde por ley a la Secretaría de Industria y Comercio llevar la estadística general del país.<sup>45/</sup> Esta entidad realiza dicha función a través de su Dirección General de Estadística, la que publica periódicamente una gran cantidad de información económica y social. Por ejemplo, indicadores básicos de la economía, anuarios estadísticos, censos periódicos relativos a un área geográfica especial; población, agricultura, etc.

---

<sup>43/</sup> Mauricio Carril, Ifigenia M. de Navarrete, Ricardo Torres Gaitá. "Bases para la Planeación Económica y Social de México." Resumen y Resultados del Seminario, abril 1965. p. 9. Escuela Nal. de Economía de la UNAM.

<sup>44/</sup> Artículo 5º Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

<sup>45/</sup> Artículo XIII Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Diciembre de 1958.



8. ¿Se ha aplicado algún sistema de control en el caso de un proyecto especial? ¿Qué conexiones se han establecido entre el control global de proyectos, el control presupuestario y el control global del plan general?

Como regla, no se ha llegado a este análisis de control especial de un proyecto en particular, empero, ciertos proyectos públicos de gran importancia han sido objeto de programas-piloto y, en consecuencia, sujetos a una vigilancia especial. Como ejemplo podemos mencionar los planes experimentales de extensión agrícola o el desarrollo - muy reciente por cierto - de algunas cuencas lecheras y ganaderas. Asimismo, por lo que hace a la segunda parte de la pregunta se puede decir que existe relación entre el control de las inversiones que se autorizan a las dependencias públicas - teniendo en cuenta sus proyectos - y las erogaciones autorizadas dentro del Presupuesto de la Federación; no puede decirse lo mismo por lo que al control global del plan se refiere.

9. Como resultado del proceso de control, ¿qué tipo de medidas correctivas se toman para asegurar: a) la modificación de proyectos y operaciones; b) el ajuste y la revisión de presupuestos y programas; c) el ajuste y la revisión del plan global? ¿Cuáles son los organismos autorizados para tomar dichas medidas correctivas?

En virtud de que son incipientes las medidas de control para determinar las variantes en la ejecución del plan no se han determinado todavía el tipo de medidas a aplicar en las distintas áreas del programa.

10. Enumere los principales obstáculos y estrangulamientos administrativos que han dificultado o impedido controlar la ejecución del plan.

Los principales problemas administrativos que han constituido, hasta cierto punto, obstáculos para controlar la ejecución del plan, se han descrito con cierto detalle a lo largo del presente trabajo.