

49 *[Signature]*

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Contaduría y Administración



EL PROCESO PRESUPUESTAL EN LA
ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA

Seminario de Investigación Contable

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CONTADURIA
P R E S E N T A:

MARIA ESTHER ESPEJEL DE LA RIVA

DIRECTOR DE SEMINARIO:
C.P. Y L.A.E. ROBERTO DUTILLY Y PALMER

1 9 8 1



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION	2
I.- ANTECEDENTES	4
Experiencias en otros países	
implantación en México	
II.- CONCEPTUALIZACION MODERNA DEL PRESUPUESTO PUBLICO	39
Planificación	
Programación	
Presupuesto	
Evaluación	
III.- FORMULACION DEL PRESUPUESTO PUBLICO	59
Instrumentación	
Mecanismos de integración y aprobación	
IV.- PERSPECTIVAS DEL PRESUPUESTO PUBLICO EN MEXICO	69
En el desarrollo y aplicación de nuevos procedimientos	
en su impacto socioeconómico	
RESUMEN Y CONSIDERACIONES	79
BIBLIOGRAFIA	91

introducción .

en los últimos decenios, la búsqueda de bases más objetivas en las cuales apoyar la racionalización de la gestión financiera, condujo a los sistemas modernos de administración a colocar a la planeación y el presupuesto por programas en lugares preeminentes.

El presupuesto público se concibe como un instrumento global que puede ser usado con propósitos múltiples. Es una herramienta de desarrollo e inversiones planificadas, un mecanismo de redistribución del ingreso nacional y de creación de ocupación y un instrumento de regulación de las corrientes monetarias. En suma el presupuesto influye sobre la tasa de crecimiento económico de un país, sobre la tasa de acumulación nacional, sobre las tasas de salarios, sobre el nivel y el sistema de los precios.

En su versión más acabada, el presupuesto anual por programas se integra en un plan de desarrollo de mediano a largo plazo que busca dar continuidad a la acción, orientándola hacia las grandes aspiraciones de carácter económico o social. Lo propio del plan es proponerse metas concretas, dirigidas hacia las aspiraciones y tomando en cuenta los recursos disponibles, estudiar diferentes combinaciones de recursos y objetivos para seleccionar aquellos que ofrezcan mejores resultados en el período del plan.

Con la guía del plan, el presupuesto por programas agrupa los objetivos a corto plazo en un cuerpo coherente y expresa los propósitos que se persiguen y los resultados que se esperan.

El presupuesto por programas presupone siempre la racionalización del gasto para mejorar la eficiencia de las operaciones y

de la ejecución de los programas dentro de las limitaciones a que se constriñen las disponibilidades de recursos.

En el presente trabajo se aborda como primer tema las experiencias en materia presupuestal en otros países como Estados Unidos de Norteamérica que fué el primero en adoptar el presupuesto por programas en la década de los cuarentas y por consiguiente de él se obtienen las primeras aplicaciones, haciendo énfasis en la utilidad de la técnica como instrumento para la gestión de los organismos públicos.

La necesidad de la utilización racional y eficiente de los recursos hizo necesario un estudio para la utilización de nuevas técnicas, por lo que se procedió a la implantación en México del presupuesto por programas.

El estudio y análisis de los logros obtenidos en materia de planeación, programación, presupuestación y evaluación y la manera de cómo éstos han evolucionado por medio de la instrumentación y sustentación de las bases para coordinar las acciones y la participación del Estado Mexicano, nos permite determinar los mecanismos necesarios para la implantación de procedimientos acordes a la complejidad y magnitud de las acciones administrativas que demandan niveles de mayor eficiencia y eficacia.

Para concluir, cabe señalar los beneficios obtenidos a través del presupuesto por programas en el ámbito social, político y económico del país, es decir el impacto que tiene en el desarrollo económico y social.

Experiencia en los Estados Unidos de Norteamérica .

A partir de la década de los sesentas numerosos países han emprendido esfuerzos considerables para mejorar los métodos de gestión administrativa, así como los procedimientos de decisión en la administración pública, a través de un sistema presupuestario más ágil, claro y flexible. Sin embargo, es necesario reconocer que la pauta general y más avanzada del movimiento ha sido marcada por la experiencia de programación programática global emprendida por los Estados Unidos bajo las siglas P.P.B.S. (Planning Programming Budgeting System) .

La administración federal norteamericana, impulsada por la continua resistencia del Congreso a sus demandas crediticias, siempre ha buscado nuevos métodos para analizar, discutir y controlar el gasto público de los principales sectores bajo su responsabilidad: defensa, grandes proyectos y acciones sociales a nivel nacional.

La utilización del P.P.B.S. en la Administración pública, - puede atribuirse a los esfuerzos realizados por la Armada norteamericana durante la Segunda Guerra mundial en lo referente a la Investigación de Operaciones para satisfacer sus necesidades de aprovisionamiento.

Al final de los años cuarentas, dichas experiencias sirvieron de base para la reconversión industrial y el mejoramiento de los métodos y sistemas administrativos de las grandes empresas norteamericanas. Diez años más tarde, en ocasión de la adopción generalizada de las computadoras por parte del -

Gobierno federal, la administración pública norteamericana utilizó nuevamente esas técnicas que ya habían sido grandemente enriquecidas por las experiencias obtenidas en administración de empresas privadas.

Teniendo como base los estudios realizados por diferentes grupos interdisciplinarios y muy particularmente los efectuados por la Rand Corporation para las Fuerzas Armadas - norteamericanas, en 1961 se inició el movimiento P.P.B.S. en los Estados Unidos con la llegada de Mc Nara al Departamento de la Defensa.

Su objetivo era lograr una cabal conducción de los esfuerzos con el propósito de buscar el procedimiento más efectivo - para asignar los recursos en el seno del Departamento y a base de la aplicación de un sistemático análisis económico de beneficios/costo o de costo/eficacia.

Uno de los fines a perseguir estaba centrado en el establecimiento de un instrumento para una coherente toma de decisiones en el más alto nivel de la Secretaría. La distribución de los recursos entre los distintos sistemas de armamentos debía ser decidida teniendo en cuenta por un lado su capacidad para lograr el resultado esperado y por otro en virtud de su respectivo costo. Los programas a ejecutar para el cumplimiento de la función Defensa debían ser reagrupados en virtud de objetivos nacionales y estudiados en una perspectiva plurianual a efectos de evaluar las incidencias futuras de las decisiones tomadas en el presente.

Las tareas de planificar, programar y elaborar el presupuesto debían constituir un proceso continuo, donde las decisiones tomadas en cada una de esas fases debían servir de base

a las siguientes.

Lo importante era definir con precisión las distintas alternativas y decidir la más conveniente en razón del objetivo perseguido y comparando diferentes costos y ello en una perspectiva plurianual.

En definitiva lo que se pretendía era lograr que los niveles ejecutivos superiores dispusieran de elementos necesarios para una racional toma de decisiones en vista de los objetivos a lograr.

El 25 de Agosto de 1965 la administración del Presidente - Johnson, basándose en la experiencia del Departamento de la Defensa, decretó para todas las administraciones federales de los Estados Unidos la utilización del sistema P.P.B.S. en la presentación de sus demandas de crédito a la Oficina de Presupuesto.

con este sistema se buscaba que los órganos del estado especialmente del poder ejecutivo que tenía la responsabilidad de formular el presupuesto federal, dispusieran del instrumento y del mecanismo necesario para asignar con racionalidad y eficacia los recursos disponibles entre las distintas formas alternativas posibles para el logro de los objetivos nacionales. Obtener mediante el desarrollo sistemático del análisis económico una información lo más completa posible, sobre los costos beneficios de cada una de las alternativas que se le presentaban al gobierno para decidir la mejor o la más conveniente teniendo en cuenta los objetivos de las políticas gubernamentales .

Este sistema plantea también exigencias no siempre fáciles de resolver. En primer lugar una precisa y explícita defi-

nición de los objetivos nacionales.

En segundo lugar, la preparación de una gama amplia de alternativas que se presentan a la acción gubernamental.

En tercer lugar un acucioso análisis de los beneficios y costos de cada alternativa, lo que implica un exhaustivo trabajo en la recopilación de las informaciones necesarias y un personal sumamente capacitado en el empleo de esas técnicas de análisis sistemático implícito en el sofisticado proceso de toma de decisiones que se deseaba implantar en todo el sistema de la administración gubernamental federal.

Con el desarrollo de este sistema se pretendía cubrir ciertos vacíos o carencias del enfoque corriente del presupuesto por programas y actividades que si bien aseguraba coherencia entre la estructura presupuestaria programática y la estructura orgánica de los servicios, no ayudaban en demasía para las opciones de decidir cual de esas responsabilidades era más importante o prioritaria en función de los objetivos a perseguir, ni para resolver la disyuntiva de necesidades concurrentes, ni para elegir entre objetivos diferentes.

El sistema perseguía una estrecha vinculación entre las funciones generalmente no coordinadas de la planificación y de la elaboración de los presupuestos, lo que implica una visión plurianual para permitir a quienes tienen la responsabilidad de adoptar las decisiones públicas (Ejecutivo y parlamento) una evaluación lo más completa posible de las ventajas e inconvenientes en términos económicos de cada una de las alternativas identificadas para la acción del Estado.

El enfoque del P.P.B.3. no considera a las actividades a -

cumplir como un fin en sí mismo y sí perfilar a los programas como el conjunto de actividades y acciones debidamente coordinadas e integradas que posibilitarán el logro de un objetivo determinado. El énfasis recae ahora en concretar una asignación óptima a los recursos disponibles entre los distintos programas.

Se pretendió radicalizar el enfoque programático de la relación entre medios y fines y ello hacerlo en forma independiente a la responsabilidad de las distintas agencias o departamentos gubernamentales. Su objetivo básico era estructurar un sistema que ayudase a la toma de decisiones en los más altos niveles gubernamentales y por tanto, su implantación tuvo un efecto netamente centralizador.

En cuanto a sus requerimientos el sistema implica la elaboración de un plan financiero y otro de resultados físicos para un período determinado. El primero permite identificar los costos de los programas planteados y brindar información de los requerimientos financieros de las decisiones que se adopten en el presente y su implicación para el período considerado. El de resultados físicos identifica en términos de resultados las metas que serán perseguidas en el período con la ejecución de los programas.

El sistema presupone una sistemática aplicación del análisis económico de las distintas alternativas de gasto público identificadas para el cumplimiento de los objetivos gubernamentales. Esta es la pieza o elemento fundamental que constituye el eje central del proceso de selección de planes y programas que se consideran más convenientes para el logro de los fines de política gubernamental, o sea la evaluación

de los beneficios y los costos de cada alternativa abierta para el cumplimiento de los objetivos nacionales.

Esos análisis sistemáticos requieren un volumen de información bastante considerable no siempre fácil de obtener en la administración pública y siempre difícil de ordenar, sistematizar y manipular en el seno de la administración.

También implican el manejo de ciertas técnicas de análisis, más o menos sofisticadas que pasan a ser patrimonio de un grupo de expertos y el desarrollo de prácticas de trabajo que se concretan en servicios auxiliares de asesoría para los niveles altos del Gobierno y sin la participación efectiva de los cuadros permanentes de la organización que continúan aplicando sus propias rutinas de trabajo.

Por lo que la medida tomada por la administración del presidente Johnson de implantar el sistema simultáneamente para todos los departamentos federales se hizo sin tomar en cuenta la imposibilidad de reunir en un tiempo adecuado los equipos de analistas indispensables para la iniciación de operaciones, la desigual preparación existente entre los equipos de cada departamento así como las dificultades existentes para definir indicadores de eficacia y criterios de evaluación representativos y fiables, teniendo como consecuencia que varias dependencias no llegaron a desarrollar realmente un presupuesto por programas o bien que muchas lo adoptaron sin respetar sus principios y técnicas fundamentales.

Independientemente de esos errores la decisión de los Estados Unidos de implantar el P.P.B.C. en su gobierno, tuvo gran impacto internacional.

Puede decirse que dicho sistema pasó por una etapa de aletar

gamiento después de su implantación debido principalmente a su procedimiento poco flexible en lo referente al establecimiento de los planes financieros quinquenales y la presentación de programas alternativos, los cuales muchas veces se propusieron sobre bases ficticias.

Con el cambio de administración que tuvo lugar en 1969, se abandonó el procedimiento poco flexible del P.P.B.S. y se brindó especial importancia al análisis de los objetivos y su coherencia, creando el National Goals Research Staff el cual pretendía fundamentalmente propiciar un desarrollo cualitativo y cuantitativamente balanceado, de acuerdo a las prioridades y objetivos nacionales.

Se dedicó gran atención a las técnicas modernas de gestión de las actividades públicas habiéndose reforzado y reorganizado la oficina de presupuesto para transformarla en la Oficina de la Administración y el Presupuesto.

A la época en que P.P.B.S. se encontraba prácticamente en una etapa estática a nivel federal, el sistema se desplazó hacia otros niveles administrativos menos sujetos a respetar íntegramente su doctrina y a las contingencias políticas, siendo utilizado en los estados y por otras colectividades particularmente en las grandes ciudades. Se llevó a cabo un proyecto conocido como el 5-5-5 que fomentó y divulgó grandemente el conocimiento de las técnicas y métodos de P.P.B.S. Dicho proyecto consistió en experimentar durante un año, las implicaciones derivadas de la implantación del sistema en 5 estados, 5 ciudades y 5 condados previamente seleccionados, las experiencias obtenidas fueron muy satisfactorias.

El Gobierno Federal de los Estados Unidos y su proceso pre-

supuestario tienen características muy especiales que se reflejan en la aplicación del P.P.B.S. La principal es representada por el rol que desempeña el Congreso en la preparación, exámen y aprobación del presupuesto, siendo bastante más considerable al de otros Congresos.

Lo anterior ha significado que el Gobierno federal siga presentando el presupuesto en forma tradicional limitando el uso del presupuesto por programas a nivel interno del Ejecutivo. El presupuesto por programas se limitó a nivel federal a la preparación de planes financieros de 5 años, a la descripción de cada programa y a la realización de estudios beneficio-costo de cada alternativa, mientras que la solicitud presupuestal continuaba elaborándose en forma tradicional dando por resultado que el presupuesto final se presentara de dos maneras .

En el año de 1969 se inició en una compañía privada la Texas Instruments, la aplicación de una nueva técnica presupuestal. Más que un sistema se trata de un enfoque para la preparación del presupuesto de cualquier entidad.

Esta técnica se utiliza a partir de 1973 en varios estados de los Estados Unidos y a fines de 1976, la ley de reforma del Gasto y de la Economía Pública decide que el Congreso debía revisar en base cero y evaluar las autorizaciones de los programas y de cada acción con incidencia presupuestaria en un marco de 5 años. Por otro lado esta ley, cometía al Director de la Oficina de Administración y Presupuesto de la elaboración de un programa de presupuesto con base cero para todos los departamentos y agencias dependientes del ramo Ejecutivo.

La nueva técnica parte de cierto cuestionamiento básico -- que pueden hacer tanto los congresistas, como los altos - funcionarios del ejecutivo y los propios responsables de las agencias y dependencias gubernamentales.

El enfoque base cero pretende determinar si las acciones -- que impulsan y ejecutan los distintos departamentos y agencias son eficaces y eficientes, si se deben suprimir o reducir ciertas acciones con el fin de auspiciar el desarrollo de otras más prioritarias y en fin contar con elementos para reducir el volúmen de presupuesto.

La finalidad declarada al implantarse esta técnica era ordenar una racionalización y en definitiva una reducción del gasto público. Lo que pretende es arbitrar mecanismos para asignar los recursos a programas, proyectos o actividades que tuviesen una mayor prioridad buscando una mejor distribución del gasto público para el logro de objetivos. A su vez se obligaba al congreso a realizar exámenes sistemáticos a intervalos regulares en todas las autorizaciones de crédito presupuestarios, a todos aquellos gastos públicos financiados con el producido de impuestos y la decisión sobre si debían o no abandonarse aquellos programas no prioritarios.

Segun R.A.Pyhr uno de los más conspicuos propulsores de esta técnica, lo mismo sirve no solamente para elaborar el presupuesto fiscal, sino también para la definición de los objetivos gubernamentales, para la ejecución de los programas y para tomar decisiones en el ámbito público.

Las características básicas de este enfoque base cero se pueden apreciar a través de cuatro fases por las que atra

viesa el proceso. Las fases son:

- a) Identificación de las unidades de decisión
- b) Analizar cada unidad de decisiones como parte de un módulo o paquete de decisión.
- c) Clasificar y evaluar por orden de prioridad a todos los módulos definidos con el fin de establecer las solicitudes de asignación.
- d) Preparar los presupuestos, reflejando aquellos módulos de decisión aprobados.

Cuando se implantó esta técnica a nivel de gobierno federal de los Estados Unidos, uno de los objetivos que se perseguían era el reducir el gasto público, cosa que ni el R.P.B.S. o la técnica de Dirección por Objetivos tenía entre sus fines.

También persigue la racionalización de los recursos de una institución, bajándose ciertos costos de operación y mantenimiento y destinarlo directamente a otros programas para - dotar con mayores recursos a actividades u operaciones de - más alta prioridad en vista de los objetivos.

Al igual que el R.P.B.S. pretende mejorar la toma de decisiones en el ámbito gubernamental en base a una definición de objetivos y en vista a posibilitar la ejecución de las - políticas gubernamentales; pero a diferencia con el R.P.B.S. el Presupuesto Base Cero no reserva con exclusividad esa tarea a los niveles superiores sino que obliga a un proceso de elaboración y planteo de soluciones alternativas que se desenvuelve en forma ascendente y por agregación en todos - los niveles jerárquicos de las organizaciones públicas.

lanto el sistema de planeamiento - programación y presupuestación como el enfoque base cero persiguen una mejor asignación y utilización de los recursos disponibles, vincular - las actividades de planificación y de presupuestación y establecer lazos de correspondencia entre los medios a emplear y los objetivos a lograr.

El sistema de P.P.S. como el base cero que fueron aplicados en la formulación del presupuesto federal de los Estados Unidos, luego de una cierta euforia justificada además por el amplio respaldo político que tuvieron, fueron progresivamente abandonados.

Es decir de acuerdo a los resultados prácticos es necesario reconocer las limitaciones para la implementación de estas técnicas que en su forma de operar perseguían introducir ciertos procesos formales de planificación para mejorar la presupuestación en el sector público.

Experiencia en Argentina .

La modernización del sistema presupuestario y en particular, la implantación del sistema presupuesto por programas en Argentina, demandó un lapso apreciable en el que hubo que introducir una novedad y abandonar una larga tradición de procedimientos, obligando en un primer momento a una tarea de persuasión para vencer la natural resistencia al cambio.

En general se observa una notoria diferencia en la adecuación a las nuevas técnicas por parte de los responsables, con respecto a lo que ocurrió diez u ocho años atrás cuando se inició el proceso de cambio.

El país tiene perfeccionando el sistema presupuestario institucionalizado en el orden nacional y extendido a las provincias, algunas de las cuales ya han adoptado desde hace algunos años la técnica de presupuesto por programas.

hubo que sortear inconvenientes técnicos para alcanzar un grado de aplicación aceptable, no obstante ello, la proyección hacia un desarrollo futuro puede suscitar resistencias, tanto más agudas cuanto mayor es la calidad del control que se pretende aplicar.

rero no solamente en los aspectos humanos recaen los problemas relativos a la implantación del presupuesto por programas, sino en problemas organizativos originados por falta de información básica en algunos servicios que dificultan la utilización plena del sistema, quedando a veces reducido a una forma de imputar los gastos y no como instrumento que defina en forma coherente las acciones a seguir. Frente a esta situación, si bien se presenta un avance desde el punto de vista de la asignación de recursos, es probable que analizando el cumpli

miento del objetivo, se llegue a la conclusión que se ha obtenido sin el grado de eficiencia que es deseable esperar.

Las bases están dadas para las tareas que quedan por desarrollar ya que los problemas típicos se han tratado de evaluar y dimensionar, se han tomado las decisiones necesarias para que en un futuro el sistema funcione con efectividad desde la etapa de la formulación de los programas hasta la correspondiente a la implementación de los mecanismos de evaluación y control del grado de ejecución de los mismos; o sea determinar si solo han sido una lista de objetivos a cumplir, o en definitiva se han logrado los resultados esperados. Esto implica que las decisiones no se tomen basadas únicamente en los aspectos financieros sino en las ventajas que para el análisis y el control de la acción a cumplir brinda el sistema de presupuesto por programas.

Queda aún un amplio frente de investigación y trabajo en lo referente a aspectos de compatibilización interjurisdiccional de los programas, cuando distintos responsables realizan acciones destinadas a un mismo objetivo u objetivos complementarios, para evitar la dispersión de esfuerzos en su cumplimiento y actúen de manera coordinada.

Todo avance requiere previamente la consolidación de los logros antes obtenidos y es ese el camino que ha recorrido la modernización del sistema presupuestario nacional.

Cada paso fué dado en base a la experiencia y el esfuerzo realizado siendo múltiples los problemas sorteados y a sortear a medida que se implementen los mecanismos que consolidan las etapas alcanzadas y den apoyo a las por alcanzar.

Experiencia en Uruguay .

La importancia del Sector Público en los países en desarrollo ha hecho necesario el surgimiento de nuevas técnicas y métodos de gestión financiera que aseguren la mayor racionalidad y eficiencia administrativa a las acciones emprendidas en su seno.

En el ámbito presupuestario la respuesta a las carencias del presupuesto tradicional de cuño financiera-legalista, es el surgimiento de la técnica presupuestaria programática.

A partir de los años sesenta esta técnica comienza a aplicarse en los países de América Latina, siendo promovida básicamente por la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL).

En el Uruguay su análisis y aplicaciones se da también en el decenio de 1960, llegándose a su incorporación perceptiva al proceso de elaboración presupuestaria con la reforma constitucional de 1966.

La aplicación del presupuesto por programas ha recorrido tres etapas: en 1960/67 se ha dado un período fermental de conocimiento y divulgación de la técnica, en 1968/77 se le aplica en todo el sector público del país, con niveles de eficacia variable en las distintas fases del proceso presupuestario. A partir de 1978 a la fecha, es dable apreciar un retroceso en los niveles alcanzados.

La eficacia alcanzada radica básicamente, en la introducción de una clasificación programática, en la fase de elaboración con criterio institucional.

En buena medida puede decirse que significó una formulación tradicional bajo la forma de programas. Los programas elaborados carecieron -salvo para el caso de las empresas públicas en sus programas básicos- de objetivos y metas cuantificados. Este elemento esencial en la programación presupuestaria, imposibilitó su eficaz funcionamiento en las restantes fases de ejecución, registro, control y evaluación. La ejecución y control del presupuesto, ha continuado por sus cauces tradicionales y no ha habido la posibilidad de evaluar la eficacia y - eficiencia de los programas aprobados.

De todas formas, el esfuerzo realizado es positivo y con las limitaciones y carencias señaladas, el resultado es superior al presupuesto tradicional.

La técnica de programación presupuestaria es válida y debe - continuarse su aplicación teniendo presente que para que la misma fructifique, se requiere de un largo período, un esfuerzo de renovación administrativa global y la capacitación constante del personal.

Experiencia en Francia .

El presupuesto por programas francés, forma parte de un sistema administrativo aplicado al conjunto de la administración pública. Dicho sistema se conoce bajo el nombre de Nacionalización de las decisiones u opciones presupuestarias.

En él se incluyen tres tipos de operación que abarcan el total de la acción administrativa: estudios analíticos, presupuestos por programas y modernización de la gestión.

Se pueden identificar tres razones que motivaron la decisión de utilizar el sistema N.C.B. en la administración francesa.

a) La necesidad de contar con una administración moderna que pueda soportar las nuevas funciones que la época actual impone al Estado. El sistema administrativo tradicional no puede responder eficiente y eficazmente a la responsabilidad impuesta por las nuevas necesidades que le obligan a buscar otros métodos de gestión a fin de mejorar sus servicios.

b) Otra de las razones que influyeron en el lanzamiento del N.C.B., fué la creciente expansión del sistema P.P.B.S. en el mundo en el decenio 1960-69.

c) Por último la necesidad de una mayor intervención del Estado en la orientación económica del pueblo motivada por las características de la época actual que exige del gobierno una mayor intervención en la economía nacional con el objeto de regularizar la coyuntura y evitar los desequilibrios de un desarrollo disperso.

Lo anterior se ha pretendido controlar mediante planes quinquenales de tipo indicativo utilizados en Francia desde que terminó la Segunda Guerra mundial.

El gobierno francés consideró que el plan debería ser sustentado por una base presupuestaria más explícita y que permitiera evaluar los recursos indispensables para satisfacer las crecientes necesidades colectivas, en función de los resultados esperados.

puede decirse que el plan francés es una técnica de previsión económica de mediano plazo, que permite regular la coyuntura dando un marco global sobre las previsiones y consecuencias de toda alteración en el contexto socio-económico tanto interno como externo de la nación. En la actualidad el modelo de planeación francés permite elaborar dos tipos de presupuestos: Presupuesto Económico Previsorio Coyuntural y Presupuesto Económico Explorativo.

De ese modo se elaboran cuatro estudios presupuestales sucesivos en el lapso de un año.

Entre enero y abril se hace una primera presupuestación para el año siguiente que incluye de dos a tres presupuestos económicos: uno que presenta el escenario principal y otro para ilustrar las alternativas más viables. Ambos proporcionan a los altos niveles de decisión un panorama general del año siguiente, lo cual les facilita decidir sobre las diferentes opciones de política económica y presupuestal.

De julio a septiembre se elabora otro presupuesto que puede considerarse como un borrador del proyecto de Ley de Finanzas (Presupuesto francés) pudiendo modificarse y actualizarse antes de su presentación al Parlamento que tiene lugar el 7 de octubre de cada año.

Durante los últimos meses se pone al día la coyuntura del año en curso con el objeto de preparar la versión definitiva para

el año siguiente.

Se puede decir que el presupuesto económico es un marco que presenta el conjunto de la economía francesa pero no del presupuesto público, que sigue su propia marcha.

Las técnicas utilizadas en el P.P.B.S. , que forman parte del proceso R.B.C. francés, han permitido a la administración pública de ese país adoptar y adecuar las técnicas principales del sistema al contexto socio-económico, público y administrativo.

La decisión de implantar el M.C.B. en Francia fué precedida del estudio de distintas experiencias obtenidas por otros países, muy particularmente de la técnica P.P.B.S. de los Estados Unidos de Norteamérica.

Antes de ser aplicada al total de la administración pública francesa, algunos ministerios utilizaban los métodos fundamentales del P.P.B.S. para resolver problemas propios de su administración.

Fué en enero de 1968 cuando el gobierno francés decidió implantar oficialmente el sistema R.C.B. cuya finalidad es la transformación de los métodos presupuestales y administrativos, sin embargo fué a partir de 1971 que se dió una mayor importancia y atención al presupuesto por programas coincidiendo esta fecha con la transferencia de responsabilidad de elaborar el presupuesto por programas que tenía la Dirección de Previsión del Ministerio de Finanzas, a la Dirección de Presupuesto del mismo ministerio, buscando con ello una mayor coordinación y coherencia en el desarrollo metodológico y opcional de esa técnica.

Las características principales del sistema francés son:

Funciones.-Servir de marco para efectuar los análisis que faciliten la toma de decisiones y la definición de políticas de

cada ministerio.

Servir de instrumento de negociación y control presupuestario que permita distribuir el presupuesto en función de los resultados a alcanzar.

Proporcionar una base para la gestión interna de los distintos servicios administrativos.

Métodos.- Prestan una gran atención a los métodos de análisis ascendente y descendente, en la elaboración de las estructuras programáticas buscando siempre ubicar la decisión presupuestaria anual dentro de una política de mediano y largo plazo y evaluar adecuadamente los costos, los resultados y sus impactos en el contexto socio-económico interno.

Programas.- Se acostumbra distinguir tres tipos de programas: Programas de acción o de realización: es cuando las actividades del ministerio incluidas en un programa de orientación a la obtención directa de un producto final.

Programas de intervención son cuando la responsabilidad directa de una obra es ejercida por otro organismo ajeno al ministerio, pero éste conserva la autoridad para fijar los objetivos de ese programa a través de reglamentaciones o financiamientos.

Programas de apoyo logístico: son cuando las actividades que se agrupan llevan a una realización final, pero sus productos son necesarios para el funcionamiento interno del ministerio.

Estructura programática y niveles de agregación.-

La estructura programática respeta la estructura organizacional aunque establece un responsable específico por cada programa. Se articula progresivamente en tres niveles de agregación:

a) Un nivel superior, que corresponde a un agrupamiento de -

programas que permiten definir una política sectorial. Para las acciones verticales del ministerio, el campo de acción coincide en una unidad de administración central que elabora y propone los objetivos generales que constituyen la política del ministerio.

b) Un nivel intermedio en donde se ubican los grupos de programas susceptibles de dar lugar a una decisión presupuestal global y constituyen la base de la discusión presupuestaria en su presentación al Parlamento.

c) Un nivel básico que corresponde a la gestión de los servicios y que es representado por los programas; se utiliza en la programación de las actividades la cual se hace en función de los objetivos fijados al responsable.

Los niveles jerárquicos de la agregación se forman con un promedio de 10 campos de acción, 30 grupos de programas y 100 programas.

Indicadores.-Cuenta con tres tipos de indicadores:

- a) Indicadores de realización: miden cualitativa y cuantitativamente los bienes y servicios proporcionados por un ministerio.
- b) Indicadores de objetivos: permiten apreciar la medida en que han sido alcanzados los objetivos fijados por el gobierno.
- c) Indicadores del contexto socio-económico: su ambición es medir o estimar la influencia de acción del ministerio sobre el contexto socio-económico.

Costos.-Su determinación se basa en el principio del costo global del programa. Toman en cuenta todas las cargas o elementos del costo que se relacionan con la actividad considerada, señalando el costo real del programa en un solo documento

especificando los financiamientos externos en un renglón intitulado financiamiento complementario.

implantación en México .

La necesidad de utilizar los recursos con que cuenta el estado, en una forma más racional y eficiente, hizo necesario el estudio y aplicación posterior de nuevas técnicas presupuestarias, por lo que en el año de 1975, se procedió a revisar el sistema presupuestal que se utilizaba tradicionalmente y se llevaron a cabo reformas y adecuaciones al mismo, iniciándose la primera etapa del Presupuesto por Programas.

La adopción de este sistema supone un cambio que compromete a todos los niveles de la administración pública, constituye métodos de trabajo y presupone a la vez que condiciona una actitud planificadora que orienta con una perspectiva más amplia y objetiva el manejo del gasto público.

Se pensaron tres alternativas para su realización:

- Implantación del Presupuesto por Programas en paralelo con el tradicional.
- Implantación de un sistema piloto de Presupuesto por Programas.
- Implantación en todo el Sector Público del Presupuesto por Programas en etapas sucesivas.

Después de analizar las experiencias en distintos países de América Latina, quedó demostrado que las primeras dos alternativas no funcionaron, impidiendo la consecución de los objetivos planteados; por esta razón se adoptó la última alternativa la cual comprende etapas sucesivas de un año cada una, durante el proceso de las cuales se implementaron una serie de subsistemas tendientes a suprimir al sistema tradicional. En esta propuesta se consideró la estructura administrativa en -

México, la situación política económica para la implantación del Presupuesto por Programas y sin dejar de lado la indiosin cracia del personal administrativo que tiene una tradicional resistencia al cambio.

Presupuesto con Orientación Programática de 1976.

Para la estrategia adoptada en definitiva, se tomó la decisión de suprimir el Presupuesto Tradicional, puesto que con ello se obligaba al Sector Público a otorgar la debida importancia al nuevo sistema. Se ideó identificar la estructura programática en la organización administrativa, identificando los programas de los Ramos, con las Secretarías, Subsecretarías y Oficialías Mayores y los subprogramas con las Direcciones Generales. En el caso de organismos Descentralizados y Empresas de participación estatal controlados presupuestalmente, se identificaron los programas con las Direcciones Generales y los niveles inmediatos subsiguientes con subprogramas.

Se creó un sistema de coordinación a dos niveles; uno interno en el que integraron, tanto para estudio como para operación, las diversas áreas de la Dirección General de Egresos a través de la constitución de 7 grupos dependientes de un Comité Organizado: Grupo Central, de Procedimientos Técnicos, de Ejecución y Procesamiento, de Inversiones, de Organismos y Empresas, de Adiestramiento y Capacitación y de Exposición de Motivos.

Y el otro nivel externo en el que se integraron las diversas dependencias del Ejecutivo a cuyo cargo estaba la autorización y control del Gasto Público, Presidencia, Hacienda y Patrimonio Nacional.

En cuanto a las adecuaciones propiamente técnicas se modificó la clave presupuestal, incorporando programa, subprograma y

en algunos casos la actividad.

Para el manejo de la información, hubieron de diseñarse dos tipos de formatos y sus respectivos instructivos: una para la captación de los anteproyectos de los ramos, organismos y empresas y otra para la presentación del proyecto definitivo a la H. Cámara de Diputados. No obstante, al formular el presupuesto atendiendo a las técnicas de programación, se evidenció fundamentalmente la ausencia de planes de largo y mediano plazo actualizados y su consecuente traducción a la anualidad a través de planes anuales operativos.

En lo relativo a la evaluación, se iniciaron los primeros esfuerzos para el diseño de un sistema de evaluación del Gasto Público.

Presupuesto Programático de 1977.

Con base a los resultados y avances reales de esta primera etapa se iniciaron los trabajos para la formulación del presupuesto de 1977.

Tanto los documentos presupuestarios como los procedimientos utilizados en cada una de las fases del ciclo presupuestario fueron objeto de un análisis crítico, de tal manera que respondieran a las necesidades y requerimientos del presupuesto de 1977.

Se establecieron 9 grupos de trabajo interdisciplinario, en función de las áreas específicas de trabajo que comprende todo el ciclo presupuestario y que para 1977 fueron los siguientes: Grupo Central, Estudios de Programación, Diseño del Sistema, Análisis de Procedimientos, Ejercicio y Control, Normas y Procedimientos, Capacitación y Asesoría, Revisión y Autorización de Anteproyectos e Integración del Proyecto.

Las actividades principales desarrolladas por estos grupos fueron:

- Documentos normativos de técnica presupuestaria y formatos e instructivos de captación de información.
- Capacitación y asesoría a ramos y organismos para el llenado de formatos.
- Elaboración del Presupuesto previo y participación en el estudio para la fijación del monto y estructura del Presupuesto.
- Recepción y análisis de anteproyectos de presupuesto.
- Conformación, discusión y ajustes al proyecto de presupuesto.
- Integración del Proyecto de Presupuesto.
- Presupuesto Programático, Analítico, Exposición de Motivos y Cuadros Estadísticos, presentación a la H. Cámara de Diputados.

Los cambios y modalidades más significativos que se introdujeron con respecto al presupuesto de 1976 son:

- Un sistema de costos en base a movimientos designados para el caso de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, controladas presupuestalmente.
- Se manejó la categoría programa en las entidades paraestatales debido a las dificultades presentadas del manejo de subprogramas en el aspecto de costos.
- Se estructura la clase presupuestaria de control en dos fases: una para validación del ejercicio y otra para información del mismo.
- Se solicitó en forma tripartita en un solo oficio la petición del anteproyecto de presupuesto a las entidades del Sector Público sujetos a control directo, es decir se captó en un solo paquete la información que requerían las secretarías de Presidencia, Hacienda y Patrimonio.

Con lo anterior se logró que los ramos y organismos elaboraran

una sola vez y con mismo criterio toda la información relacionada a sus erogaciones, y en cuanto a las entidades responsables de la programación global recibieron simultáneamente la información para cumplir con sus funciones y así lograr un mejor entendimiento y coordinación para la formulación e integración del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Presupuesto Programático de 1978.

Dentro del Sector Público se iniciaron en 1977 una serie de actividades tendientes a lograr la vinculación entre Programas y Presupuestos, pues ésta constituye un paso fundamental en la estrategia de programación-Presupuestación que asegura el mejor uso de los recursos y sienta las bases para que la elaboración de programas, la formulación del presupuesto y la evaluación de los resultados se constituyen en fases de un mismo proceso.

Como resultado de investigaciones realizadas se planteó el logro de dos metas principales:

- La formulación de un Programa Quinquenal de Gobierno 78-82 que incluyera las líneas de política sectorial y de gasto público.
- La traducción de dicho Programa Quinquenal en programas y presupuestos anuales del Sector Público.

Para conseguirlo fué necesario diseñar un mecanismo operativo que permitiera coordinar todos los esfuerzos que las dependencias responsables de programar y presupuestar, venían desarrollando y la congruencia entre los dos procesos.

Los trabajos se llevaron a cabo operando en los niveles, uno interno (S.P.P.) y otro externo (resto de las entidades del Sector Público). En el primero se formaron 4 grupos de coordinación:

- Grupo interno (G I)
- Grupo de Programación Sectorial (G P S)
- Grupos Especiales de Trabajo (G E T)
- Grupos de Trabajo Sectorial (G T S)

El grupo interno se integró con los más altos miembros de la S.P.P., el Secretario, el Coordinador General del Sistema Nacional de Información, los Asesores del Secretario y los miembros integrantes del G.P.S. Su función era orientar las labores que realizarán los demás grupos y evaluar los avances y resultados.

El Grupo de Programación Sectorial integrado por los Directores Generales de Programación, Inversiones Públicas, Egresos y Análisis para la Evaluación cuyas funciones fueron:

- Conocer, discutir y acordar todos los documentos y propuestas relativas a los mecanismos y procedimientos internos (SPP) de control, coordinación y vigilancia del proceso de programación-presupuestación, así como los planteamientos a las entidades respecto a este proceso.
- convenir con los coordinadores de cada sector las políticas sectoriales, el programa quinquenal 1978-82, y los programas y presupuestos anuales.

Los Grupos especiales de trabajo fueron apoyo al GPS y se constituyeron con Subdirectores de las mismas direcciones que integraron los GPS realizando tareas específicas señaladas por éste.

Los Grupos de Trabajo Sectorial fueron integrados con 4 personal del más alto nivel posible de las áreas administrativas relacionadas con los sectores de Programación, de las Direcciones Generales de Programación, Egresos, Inversiones Públi-

cas y Análisis para la Evaluación.

Se formaron 12 grupos, uno por cada sector de programación (una específica y una para las entidades no asignables por sector), siendo responsables del análisis de los documentos de diagnóstico, pronóstico, política sectorial, estructura programática, avance metodológico del presupuesto y compatibilización, ajuste y enlace entre el programa quinquenal 1978-82 y los programas y presupuestos para 1978.

Por lo que respecta al nivel externo, se formó un solo tipo de grupo denominados interinstitucionales de Programación Sectorial, que se integraron con miembros de los GTS de la Secretaría de Programación y Presupuesto y con representantes de las entidades del Sector Público Federal que fungieron como coordinadores de sector, para efectos de coordinación interna de los grupos, existió un responsable del funcionamiento de dichos grupos por cada sector y según la etapa del proceso corresponderá la coordinación al titular de la dependencia en quien por ley recayó la función correspondiente, en el caso de las entidades los representantes de las cabezas sectoriales administrativas asumieron el compromiso.

Estos grupos fueron responsables de las políticas, diagnósticos, pronósticos sectoriales y de la formulación del programa quinquenal 78-82 y los programas y presupuestos anuales.

Con estas políticas se inició la tarea del llenado de formatos que conformaron el proceso de Programación-Presupuestación; los cuales contemplaron objetivos y metas sectoriales y del subsector, metas operativas de los programas, costo de operación y los requerimientos presupuestales para cumplir sus metas.

La reforma administrativa dividió al Sector Público en 17 Sec-

tores administrativos en cada uno de los cuales el coordinador sectorial es el Secretario de Estado correspondiente y las entidades coordinadas son los organismos y empresas del Sector Paraestatal, pero para fines de análisis e integración programática se integró una sectorización compuesta por 11 sectores que es como se realizan los estudios para programación sectorial, identificación de programas, selección de objetivos y metas intra e intersectoriales y asignación de recursos. También por esta sectorialización se han organizado los GTPPS.

Sin embargo, para efectos de responsabilidad en la aprobación por parte de la H. Cámara de Diputados y sobre todo para la ejecución presupuestaria, la sectorialización que se utiliza es la administrativa.

Fases del Proceso de Programación-Presupuestación .

La primera tarea fué la elaboración de planteamientos de política sectorial por parte de cada coordinador de sector. Estos planteamientos deberían contener adicionalmente los objetivos a lograr en 1982 y la estrategia e instrumentos que se proponían para alcanzarlos.

Una vez delimitados dichos planteamientos para cada uno de los sectores se inició la primera etapa con la formulación de un Anteproyecto de Programa Sectorial Quinquenal 78-82 y Anual 1979. Pues estuvo a cargo de los coordinadores de sector, su finalidad fué identificar los objetivos y las metas de resultados para el sector en su conjunto, y para los programas del sector público derivados de ellos, asociando cada programa con sus metas operativas y el costo correspondiente.

La segunda etapa comprendió la integración de programas quinquenales y anuales por instituciones. Dicho trabajo estuvo a

cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública. La finalidad de la verificación de congruencia entre las posibilidades de las instituciones y las que difieren para el sector.

El proyecto sectorial consistía en modificar los anteproyectos sectoriales con las repercusiones derivadas del análisis de los anteproyectos institucionales y obtener una nueva versión de los programas, objetivos, metas y montos sectoriales.

Las instituciones debían formular sus Proyectos de Programas y Presupuestos Institucionales para 1978 en base al Proyecto Sectorial, la responsabilidad estaría a cargo de las propias instituciones quienes solicitarían los montos y presentarían las metas correspondientes incluyendo los ajustes realizados en la etapa anterior.

En la última fase que es la integración presupuestaria se captaría la información proveniente del Sector Público, se integrarían los documentos y después de ser sometidos a consideración del Presidente de la República y del Gabinete Económico se presentaría a la H. Cámara de Diputados.

El Proceso de Programación Presupuestaria de 1979.

Para conducir eficaz y racionalmente las actividades inherentes a la formulación del Programa Anual de Gasto Público y el Presupuesto de Egresos de la Federación para este año, la Secretaría de Programación y Presupuesto diseñó el proceso de programación-presupuestaria en el que participaron institucionalmente la S.P.P., las entidades coordinadoras de sector, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico de los Estados.

Las bases en las que se sustentó el proceso fueron:

- Iniciar las actividades del proceso en un tiempo razonable para no presionar demasiado las actividades de los anteproyectos institucionales.
- Integrar un programa único de trabajo con base en el proceso.
- Delimitar funcional y coordinadamente las atribuciones entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Programación y Presupuesto, para la realización de los análisis y estudios del proceso atendiendo a la vinculación integral del gasto programado con las disponibilidades financieras.
- Dividir el proceso en 5 etapas las cuales a continuación se citan.

Determinación de orientaciones globales y elaboración de metodologías.- Esta etapa tuvo dos puntos de partida: el Programa Quinquenal 78-82 revisado, y el Planteamiento Metodológico de la Programación a partir del Plan Global.

Del Programa Quinquenal se realiza un diagnóstico de la economía para 1979, mismo que sirve de base para llevar a cabo la previsión y planteamientos de política socio-económica global sectorial y regional; el análisis de ingreso-gasto y el presupuesto preliminar de 1979.

Los lineamientos, criterios y rangos de posibilidades (cifras límite) de gasto público resultantes de los estudios anteriores se presentaron al Gabinete Económico para su conocimiento, sugerencias y aprobación. Una vez aprobadas por las autoridades respectivas se enviarían a las dependencias coordinadoras de sector quienes a su vez las turnaron a las entidades coordinadas.

Formulación y Análisis de los anteproyectos.- Recibidos los lineamientos, rangos, formatos e instructivos por las Coordinaciones Sectoriales y Entidades, éstas procedieron a elaborar

la primera versión de su Anteproyecto de Presupuesto por Programas que se formularon a nivel programa, subprograma y proyecto, clasificando el gasto por capítulos presupuestales y estableciendo las metas correspondientes a cada categoría programática, formulando los anteproyectos y revisados por la Coordinación Sectorial respectiva, ésta las envió a la S.P.P. para su análisis correspondiente.

formulación detallada del Anteproyecto de Presupuesto 1979.- negociada y aprobada la versión preliminar de los anteproyectos, las coordinaciones sectoriales y entidades procedieron a elaborar sus anteproyectos desglosados a nivel de programas, subprogramas, proyectos y de partidas presupuestales específicas.

Análisis e Integración definitiva del Presupuesto por Programas.- En esta etapa la S.P.P. realizó el análisis y la integración preliminar del Presupuesto Anual del Gasto y Presupuesto de Egresos de la Federación para compatibilizarlos posteriormente en el seno de los GIPPS y presentarlos a las autoridades de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuya participación fué de importancia en el estudio y autorización del Proyecto de Presupuesto.

La Secretaría de Programación y Presupuesto capta las observaciones realizando ajustes respectivos e integrando para su presentación definitiva el proyecto de Presupuesto al Presidente de la República.

Autorización del J. Presidente y envío a la H. Cámara de Diputados.- El primero realiza la última versión y autorización del Proyecto de Presupuesto de Egresos y la remite a la H. Cámara de Diputados para su aprobación.

Los principales cambios respecto al proceso segundo en 1978 en relación con el Proceso General, la Secretaría de Programación y Presupuesto diseñó un nuevo marco estructural del Proceso Programación-Presupuestación en el cual se incorporaron las experiencias del año anterior y se concretaron los avances que darán continuidad y mejoría a los trabajos del presupuesto.

Con relación a la formulación programática Presupuestaria se fundamentó totalmente en la estrategia global de desarrollo económico y social establecido por el C. Presidente y se encuadró dentro de los lineamientos específicos de programación-presupuestación y de gasto público congruente a la coyuntura económica del país y con la visión del mediano y largo plazo.

Se conservó la estructura programática del presupuesto propiamente dicha, establecida en 1978, realizando solamente los cambios necesarios y posibles en aquellos sectores que lo ameritan y que permitieron operar más eficientemente los programas institucionales y sectoriales convenidos anteriormente, esto dió continuidad a los planes y programas establecidos y permitió el perfeccionamiento de los mismos a las dependencias y entidades.

La clave presupuestaria permaneció inalterable adicionándole como elemento de información:

- Identificación de Proyectos .
- Identificación de la región geográfica (Estado y Municipio) donde se realiza el programa, subprograma y proyecto. con ello se tendrá un mejor control y conocimiento del monto, composición y destino del Gasto Público.

Para efectos de análisis interno y para detectar duplicidades e incongruencias en las acciones del sector público, evitando

el desperdicio de los recursos públicos, se adoptó una nueva clasificación de los programas.

Programa-presupuesto para 1980.

La estructura del presupuesto para este año, obedece a un orden estricto de prioridades y a un esfuerzo de eficiencia al crecimiento indispensable de los servicios públicos y al avance y consolidación de los proyectos de inversión necesarios para propiciar el crecimiento esperado de la economía.

La asignación sectorial del gasto junto con los otros instrumentos de la política económica se orientó con el propósito de estimular y apoyar el crecimiento en sectores con amplio potencial de generación de empleo.

Otro aspecto importante es el que se refiere a los energéticos que permitirá aumentar la proporción asignada a los siguientes sectores prioritarios.

Transportes, almacenes y puertos, para apoyar la meta de crecimiento propuesta y preparar la infraestructura que el país requiera en los próximos años para sostener altas tasas de crecimiento.

Agropecuaria para seguir avanzando en su fortalecimiento.

Bienestar Social para mejorar el nivel y la calidad de vida de los mexicanos.

En el monto, composición y destino del presupuesto público se plasma en indicaciones claras y precisas de la política económica y social del Estado y en el enfoque global y específico para influir en la consecución de los objetivos prioritarios planteados entre los cuales el enfoque social ocupa lugar relevante, obediendo al propósito de acelerar las transformaciones estructurales que requiere la economía y lograr de esta -

manera una más equitativa distribución de los beneficios del desarrollo.

Así el presupuesto público influye determinantemente en la consecución de los siguientes grandes objetivos:

- Generación de mayores niveles de empleo.
- Creación de infraestructura social en los campos de la Educación, Salud Pública y Vivienda.
- Producción y distribución de alimentos básicos.

Planificación .

La planificación es un proceso por medio del cual se determinan anticipadamente las acciones a realizar para obtener un objetivo deseado.

En primer término el hecho de planificar constituye básicamente una expresión de voluntad, esto es la intención expresa de incidir sobre los acontecimientos futuros, de manera de conseguir que sus resultados sean aquellos que se desean.

Sin embargo es necesario acortar esta idea y señalar sus limitaciones ya que es condición fundamental la factibilidad de realización de estos deseos y que ellos sean posibles de llevar a cabo. Esto es lo que se define como la necesidad realismo en los planes.

Entonces un plan para ser aceptado como tal, tiene que considerar lo que se quiere obtener, las limitaciones que la realidad ofrece para el logro de esas aspiraciones. Dicho de otro modo el plan debe constituir una síntesis dialéctica entre lo deseable y lo posible.

Un segundo aspecto es que planificar exige una determinación del o los objetivos que se procurará conseguir en el lapso que se está planificando.

El tercero es la especificación de la acción o conjunto de acciones que deberán llevarse a cabo para conseguir los resultados que se postulan como objetivos del plan.

Un plan queda establecido cuando se han definido los objetivos a alcanzar y las acciones que tienen que realizarse para obtener el cumplimiento de los objetivos.

La especificación de ambos elementos constituyen el proceso de

planificación.

La elaboración de planes tiene distintos grados de dificultad que se relacionan con la complejidad del área de actualidad que se está planificando, con el nivel de meticulosidad o precisión que exija el tipo de plan, con el conocimiento específico que se posea de las leyes o tendencias que rigen la actividad de que se trate, con la posibilidad real de manejo de las variables que actúan en el desarrollo de los procesos, de las formas en que esa actividad influye o es influida por otras actividades. Examinaremos en que consiste el proceso de planificación con el nivel de abstracción que supone analizarlo sin aplicación directa a un campo específico.

El primer aspecto de la delimitación del campo de actividad que va a ser objeto de planificación procurándose un conocimiento tan acabado como sea posible de su alcance y significado, de las variables que determinan su comportamiento, de las leyes que lo rigen, de sus interrelaciones con otro campo de actividad.

Una segunda delimitación es la que se refiere al período de tiempo para el cual se están elaborando los planes. Suele tener importancia decisiva en cuanto a la determinación del alcance de los objetivos, la clase de acciones que se pueden realizar e incluso en el tipo de instrumentos y medios que se tienen que emplear.

La definición de los objetivos que se procurará obtener con las acciones planificadas puede tener distintos grados de precisión en algunos casos bastará con el simple enunciado general de intenciones, en otros será necesario señalar contenidos específicos llegándose incluso, cuando es posible a una cuantificación.

exacta del monto del objetivo postulado, en este último caso se habla de metas.

Así como la definición de objetivos es la respuesta al qué queremos, la determinación de las acciones a realizar constituye la respuesta al cómo lo obtendremos. Esta parte del proceso exige considerar una serie de elementos que están involucrados necesariamente en la definición de las acciones que se llevarán a cabo.

No se trata sólo de decidir que acciones se ejecutarán, sino también se tendrá que establecer la forma en que éstas se implementarán, lo que implica tomar decisiones sobre los medios que se emplearán, los recursos que deberán destinarse en el caso de requerirse varias acciones conexas tendrá que determinarse que secuencia, si se involucra la participación de varios agentes habrá que asignar las tareas que correspondan, así como las responsabilidades respectivas y estableciendo formas de control y evaluación de su cumplimiento.

La determinación de objetivos y acciones exige un claro conocimiento no sólo del campo específico de la actividad que se está planificando, sino además, el hacer una previsión de su desarrollo futuro. Esta previsión deberá entregar una noción tan aproximada como sea posible del resultado que la actividad tendría en el caso de desenvolverse sin la influencia que podríamos ejercer sobre ella a través de acciones planificadas. Este conocimiento es indispensable ya que el propósito de la planificación es actuar sobre hechos que ocurrieran en el futuro para conseguir resultados que se establecen anticipadamente y que pueden diferir cuantitativa o cualitativamente de lo que se obtendrían sin intervención planificada.

una previsión sería tiene que estar basada en el conocimiento claro de la actividad en que se encuentra en el momento de la elaboración del plan, de la forma en que se gestó esa situación actual, de los problemas que presenta y de las tendencias que por una parte podemos deducir de su gestación y por otro de las que son capaces de prever se manifestarán en su futuro.

Los elementos básicos que componen el proceso de elaboración de un plan y que se consideran válidos por su generalidad para cualquier cambio de actividad que se defina como objeto de planificación y para la elaboración de planes que rijan cualquier lapso que se establezca son:

Diagnóstico que considera dos aspectos: por una parte el conocimiento y análisis de la situación actual y por otro el análisis e interpretación de las causas y tendencias que dieron origen a la situación presente.

Prognosis, consiste en la proyección de la situación presente para determinar lo que ocurrirá en el futuro, sin la intervención del agente planificador. Debe considerar tanto la situación final natural a la que llegaría, como la trayectoria que da como resultado esa situación.

Plan es el producto del proceso de planificación, está formado por la situación final planificada que es el conjunto de objetivos postulados a la que suele llamarse imagen objetivo y la trayectoria planificada que comprende las acciones por medio de las cuales se espera obtener el cumplimiento de los objetivos.

Es característico de los procesos de planificación el hecho de que en el desarrollo de sus componentes se presentan alternativas que pueden tener un grado similar de elegibilidad. Es natural que esto ocurra dado que se trata de análisis o interpretación de situaciones, hechos y acciones que se presentarán en el

futuro y obligadamente conllevan un mayor o menor grado de incertidumbre. Son factores no controlados total o parcialmente que tienen sin embargo, influencia decisiva en el desarrollo de la actividad que se está planificando o el hecho de que los planes en elaboración deban considerar oponentes con proyectos antagónicos sobre los cuales se carezca de información suficiente y solo se puedan eventuar algunas hipótesis.

Por esta razón, en muchos casos resulta conveniente preparar planes que no ofrezcan respuestas únicas en cuanto a objetivos finales y las respectivas trayectorias, sino considerar juegos de respuestas alternativas que correspondan con el rango de variación previsible de los factores de incertidumbre.

existe una serie de normas que es conveniente tener en consideración la tarea de elaboración de planes, ya que nos estamos refiriendo solo a una técnica y no a una doctrina las llamaremos normas básicas y son:

Realismo.- condición indispensable del proceso de planificación y los planes que son su producto.

Coherencia.- que se refiere a la necesidad de evitar que existan contradicciones abiertas o implícitas ya sea entre los distintos objetivos o metas postulados, las acciones planificadas, los diferentes medios y recursos a utilizarse, etc. En general debe asegurarse la compatibilidad de todos los aspectos del proceso de planificación.

Continuidad.- un plan no es acto que pueda considerarse definitivo o irrevocable puesto que es una anticipación de lo que se hará y en su elaboración se ha tenido que hacer una serie de predicciones. Por lo tanto, es necesario que se esté permanentemente revisando y ajustando lo que se ha planificado conforme al transcurrir del tiempo vaya entregando antecedentes que

modifiquen las previsiones. Por esto la planificación debe ser un proceso continuo.

Otras razones también avalan la continuidad en procesos de planificación y es lo que sucede en el caso en que simultáneamente se están elaborando planes para periodos futuros, evaluando planes de periodos anteriores y ejecutando y controlando planes que están en ejecución, todo ello constituye una continuidad del proceso de planificación que entrelaza sus múltiples aspectos y etapas.

flexibilidad.- se refiere a la necesidad de que los planes elaborados tengan la capacidad de aceptar modificaciones cuando los hechos indican como necesario. Deben considerarse juegos de respuestas alternas.

Independencia.- en el caso de campo de actividades complejas compuestas de varios sectores o subcampos es necesario tener presente la ligazón existente entre ellos y considerar que un cambio o acción efectuada en uno de ellos determinará o exigirá cambios o acciones en los demás.

Importancia del proceso presupuestario dentro del marco de la planificación .

El Presupuesto público constituye uno de los más valiosos instrumentos de política económica dentro del proceso de planificación ya que este es el elemento clave para convertir un plan de desarrollo en un programa de acción.

Aún más debe existir una estrecha relación entre el plan y el presupuesto de manera tal que este último constituya dentro de lo posible la expresión física y financiera del plan del sector público.

el proceso presupuestario es un ciclo continuo, dinámico y fle

xible a través del cual se programa, ejecuta, controla y evalúa la actividad del sector público en sus dimensiones cualitativas y cuantitativas.

Desde el punto de vista de la técnica presupuestaria el ciclo está constituido por cada una de las etapas que transcurren desde la conformación inicial del documento, hasta las consideraciones últimas de los resultados obtenidos con las erogaciones efectuadas, por lo que el proceso debe aceptarse bajo una concepción dinámica donde cada una de sus etapas es de carácter interactivo y la última sirve de retroalimentación a la primera.

Las etapas que constituyen el ciclo presupuestario son:

Programación

Ejecución

Control

Evaluación

La programación presupuestaria consiste en la fijación de metas y en la asignación de recursos humanos, materiales y financieros para alcanzar metas dentro del ejercicio presupuestario. Esta etapa constituye en sí la implementación financiera del plan de acción del sector público.

El carácter dinámico de esta etapa permite transformar las metas de largo plazo del sector público en metas de corto plazo, definiendo su contenido a través de programas específicos de trabajo.

El proceso de programación presupuestaria se inicia generalmente con la fijación de niveles de acuerdo con ciertos indicadores económicos como son tasa de inversión en el producto interno, coeficiente de inversión gubernamental dentro del total de gasto del sector público, tasa de participación de los gastos

públicos dentro del producto interno y la capacidad de financiamiento que a su vez está dado por los ingresos fiscales y la capacidad de crédito tanto interna como externa.

una vez fijados los niveles de actividad se inicia un proceso operativo tendiente a formular el documento que finalmente ha de ser presentado a las autoridades correspondientes para su discusión y aprobación. Es importante señalar que en esta etapa de formulación debe existir una interna relación entre las unidades encargadas de la elaboración del presupuesto a nivel de los diversos sectores y el órgano central del presupuesto.

Es requisito que el documento final cumpla con los principios de programación, de flexibilidad y claridad de tal manera que el presupuesto no sólo refleje explícitamente los programas de gobierno sino que sea fácil de administrar en su ejecución y susceptible de entenderse e interpretarse tanto por la comunidad como por los responsables de su manejo.

Una vez formulado el presupuesto a nivel de la oficina central y con la correspondiente autorización del Presidente de la República, debe someterse a la consideración del Poder Legislativo el cual generalmente lo examina a través de comisiones especialmente constituidas para este efecto. Tales comisiones preparan un informe sobre el documento presentado y la política que lo orienta.

Ejecución es donde los problemas operativos cotidianos representan en ocasiones trabas que repercuten en el cumplimiento de las metas.

Esto se debe a que normalmente no existe una previsión detallada en el tiempo de las acciones que se van a desarrollar y de los recursos financieros y reales necesarios para concretar las

metas y objetivos. en estos términos es importante detallar el desarrollo de la ejecución presupuestaria mediante una programación en el tiempo que permita básicamente determinar el flujo de recursos disponibles para la ejecución de las metas y objetivos. Se debe revisar la disponibilidad de recursos financieros reales durante el periodo presupuestal y la necesidad de crédito no presupuestario.

La ejecución del presupuesto comprende una serie de decisiones y numerosas operaciones que permiten concretar anualmente los objetivos y metas determinadas para el sector público en los planes de mediano y corto plazo.

Es en esta fase donde se materializa el presupuesto, es decir, el sector público pone en marcha sus programas tanto administrativos como productivos y de apoyo a través de la movilización de recursos humanos, materiales y financieros.

Para que la ejecución pueda orientarse según lo programado es necesario:

- a) que las entidades responsables de la operación hayan participado activamente en la programación.
- b) tener conocimiento exacto del plan de ejecución de las respectivas áreas.
- c) que exista un acuerdo entre las entidades centrales responsables de la definición de la política global presupuestaria y las entidades responsables de los programas.
- d) que las entidades centrales responsables de compras y suministros y la ejecución financiera tomen las medidas para que los recursos se encuentren en forma oportuna y en el lugar necesario y los compromisos se paguen en los plazos previstos.

Es importante como principio de aplicación de la administración

presupuestaria el que durante la etapa de ejecución las diversas unidades vayan constituyendo un acervo de información tanto de aspectos físicos como financieros que permitan un flujo que facilite la realización de las etapas posteriores.

Control es la acción por medio de la cual se puede apreciar si los objetivos se están desarrollando y ejecutando debidamente.

El objetivo inmediato del control es permitir a la dependencia ejecutora ver de modo claro como se está cumpliendo lo programado. El control de operaciones a que da lugar la ejecución del presupuesto permite a su vez introducir medidas correctivas, evitando de esta manera desviaciones en la política presupuestaria.

Por tal motivo las normas de control deben ser lo suficientemente flexibles que permitan adaptar lo programado a los cambios coyunturales que se presenten.

La evaluación del presupuesto se enumera como la última de las fases del ciclo presupuestario, aunque más bien está implícita en todas ellas ya que debe ser un proceso permanente en toda la vida del presupuesto.

Para efectos metodológicos se puede clasificar la evaluación en continua y posterior.

La evaluación continua la realiza la propia administración tanto en las unidades operativas de ejecución de los programas como en las unidades centrales de planificación del presupuesto.

La evaluación posterior la efectúa la unidad responsable de esta actividad y fundamentalmente se refiere a la comparación entre lo programado y lo realizado y a el análisis de los costos de cada actividad.

Esta etapa íntimamente relacionada con la de control forma par-

te integrante de un mismo proceso de medición de eficiencia y eficacia. constituyen una fase de la administración presupues-
taria que implica verificar y valorar las acciones emprendidas
con el objeto de apreciar la medida en que se han ido cumplien
do cualitativa y cuantitativamente los propósitos y políticas
fijados previamente y al mismo tiempo definir las acciones -
correctivas que sean necesarias a fin de ajustar las provisio-
nes originales o a los nuevos lineamientos coyunturales que -
surjan durante dicho proceso.

Programación .

Los mecanismos de programación se expresan en planes de largo, mediano y corto plazo.

Los planes de desarrollo económico por lo general son de largo plazo de 10 a 20 años.

Los planes de inversiones públicas por lo general son de mediano plazo y cubren de 2 a 10 años y comprenden la totalidad de las inversiones públicas.

Y los proyectos anuales específicos son registrados por el gobierno en la distribución de sus recursos financieros en el presupuesto fiscal anual.

De ahí que el presupuesto del gobierno constituya el instrumento de acción inmediato a corto plazo de los objetivos contenidos en los planes de largo y mediano plazo.

Los planes de largo plazo para tener una expresión válida deben detallarse a fin de conducir las actividades del Estado en el rico detalle de la experiencia inmediata.

Al efecto se formulan programas de trabajo de corto plazo por lo general de un año, es decir la orientación contenida en un plan de largo plazo se lleva al nivel de operación en el programa de acción de corto plazo, en éste se establecen todos los elementos para asignar recursos humanos y materiales.

Los programas de trabajo se formulan más que en unidades financieras y monetarias en unidades físicas de producto final, o en términos de volumen de trabajo y determinadas éstas se procede al cálculo de los costos.

La distribución de los recursos monetarios y financieros necesarios para solventar los costos de los programas se hace a

través de un presupuesto.

En este sentido presupuestal significa determinar la cantidad de dinero que se necesita para adquirir los recursos y establecer de donde se van a obtener.

Relaciones entre Políticas, planes y presupuestos de corto plazo.

Existen cuatro aspectos que están presentes en la programación:

Definición de una política

Preparación de planes

Formulación de programas de trabajo

Confección de presupuesto

Entre estos aspectos hay una relación de dependencia que los hace formar un todo, pero por razones metodológicas es necesario separar.

Existe un proceso de interacción entre la política y los planes, éstos se formulan bajo ciertos supuestos de la política gubernamental y una vez elaborados dan al gobierno un punto de referencia para formular políticas concretas como por ejemplo en materia fiscal, cambiaria y moviliaria.

Por otra parte existe también una estrecha relación entre la planeación y presupuesto. Presupuestar es uno de los elementos del proceso total de planificación.

El presupuesto permite el proceso de selección y alternativas proveyendo las bases para comparaciones sistemáticas, comparando los costos de cada solución cuantificando en forma relativa las ventajas y desventajas de los proyectos.

El presupuesto es uno de los ingredientes de la planificación destinado a disciplinar todo el proceso de programación.

En suma se puede decir que programar y presupuestar son conceptos ligados entre sí pues uno forma parte del otro.

Resumiendo, el presupuesto es un instrumento que contiene decisiones políticas que deben expresarse en acciones. Pero éstas para ser efectivas y efectuarse al menor costo deberán ser planificadas.

La formulación del presupuesto es el acto de medir los costos de los medios para ejecutar una acción planificada, ésta debe ser discutida y aprobada en el presupuesto anual por los órganos legislativos existentes y posteriormente ejecutadas por la organización ejecutora del estado. Es decir, secretarías, departamentos, empresas descentralizadas, organismos, etc., a través de operaciones de organización de dirección y coordinación ejecutora. Ahora bien todas las operaciones financieras deben ser contabilizadas y la información utilizada en el análisis y control de resultados. El análisis de los alcances, se evalúa sistemáticamente, es decir se compara lo logrado con lo propuesto, se estudian las desviaciones y se proponen los cambios o reformas para el periodo siguiente.

Estos dan lugar a nuevas decisiones políticas, nuevos planes y proyectos, y se repite nuevamente el proceso.

Evaluación .

Se han determinado dos grandes áreas de estudio en la aplicación de la evaluación:

Cuando el análisis se refiere a los aspectos generales de política de gasto se le denomina nivel macro y cuando se ocupa del ámbito institucional en que se desarrolla el proceso presupuestario se le identifica como nivel micro.

Evaluación macro .

Se analiza el comportamiento de las variables económicas y administrativas explícitas en los presupuestos correspondientes a los ámbitos global, sectorial y regional.

En el ámbito global se evalúan los objetivos establecidos en los programas de gobierno, en lo referente a la acción del sector público expresado a través del presupuesto. Se analizan los efectos de los gastos e ingresos en las variables macroeconómicas en relación con los cambios estructurales previstos.

En el sectorial el análisis deberá estar orientado a medir la eficacia de los programas en función de los objetivos de carácter sectorial.

En el ámbito sectorial está relacionado con la división geográfica que se establezca la orientación del análisis en estos ámbitos es hacia objetivos tales como prever y satisfacer la demanda de bienes públicos, favorecer la distribución del ingreso a sectores marginados, mejorar la situación de la balanza de pagos, dar fluidez a un crecimiento económico sostenido, etc. Para este fin se deben efectuar mediciones con indicadores que sean representativos y permitan conocer la marcha del proceso socio-económico del país.

El sistema para implementar indicadores de medición de los efectos que el gasto público origina en estos ámbitos se desagrega en tres grandes áreas de estudio.

Efectos económicos .

a) Respecto de la producción de bienes y servicios.

El sector público por su papel de principal generador y consumidor de bienes y servicios modifica substancialmente con sus acciones la actividad económica; de ahí la importancia de sustentar sólidamente sus políticas con base en el estudio y análisis del impacto del gasto público en los diferentes sectores del sistema productivo.

b) Respecto al nivel de empleo.

Se considera que el Estado es el primer empleador de la Nación, cobra singular importancia el precisar el impacto de las políticas en este sentido evaluando los cambios en la estructura y composición de la fuerza de trabajo dentro de los distintos sectores productivos.

c) Respecto del nivel de empresas .

Con el objeto de precisar políticas en este importante aspecto de la economía es necesario determinar la influencia que tienen el monto y la estructura del gasto del sector público en sus fluctuaciones.

d) Respecto de la balanza de mercancías y servicios .

En este renglón deberán medirse los efectos que genera el gasto público en el intercambio de mercancías y servicios que el país tiene con el exterior básicamente por el contenido importado del mismo. Igualmente es importante ponderar el impacto de la política gubernamental en materia de infraestructura tu -

rística.

e) Respecto de la formación de capital .

La inversión pública ha actuado especialmente en los renglones de infraestructura básica (carreteras, presas, aeropuertos, etc.), propiciando con ello un mayor nivel de inversiones por parte del sector privado.

Se deben medir los efectos de gasto público en la formación bruta del capital fijo y de ésta en la actividad económica.

Efectos monetarios .

a) Respecto del circulante monetario .

La evaluación de este agregado es importante ya que la estructura del gasto corriente o de inversión influye decisivamente en la velocidad del circulante monetario, mientras que los niveles del déficit presupuestario originados por el monto de las erogaciones confluirán en las afectaciones a la cantidad de dinero en circulación.

La vigilancia de estas características del circulante por tanto, serán básicas en la determinación de políticas de gasto.

b) Respecto a la balanza de capitales

En el análisis de las relaciones del gasto público con este apartado, se debe poner énfasis en la contribución de las transacciones financieras del gobierno con el exterior, a corto o largo plazo en los resultados de la balanza de pagos.

Efectos financieros .

La política de gasto está determinada en función directa de la capacidad de financiamiento del sector público, por lo que es necesario relacionar y delimitar perfectamente la incidencia de los gastos en las otras variables financieras.

Se recomienda la investigación y análisis del déficit y del sector público para lo cual normalmente se utilizan los indicadores referidos a nivel de ingreso ordinario, el financiamiento, ya sea externo, interno o específico del Banco Central, además de las consideraciones relativas al gasto como generador de deuda pública.

Evaluación Micro .

Este nivel está relacionado con los programas institucionales a través de los cuales se ejecuta la acción del gobierno, así como el análisis de las variables administrativas de dichas instituciones. Dado que la naturaleza del gasto tiene distintos efectos según se trate de gasto corriente o de inversión, se recomienda analizarlo por separado de acuerdo con esos dos criterios.

Evaluación del Gasto Corriente .

En este esquema se deberá incluir la evaluación del gasto referente al soporte administrativo del aparato gubernamental, tales como sueldos y salarios, compra de bienes para administración, algunas transferencias, etc.

Para el logro de este objetivo es necesario complementar indicadores adecuados que nos permitan tomar decisiones en la etapa de programación o formulación del presupuesto, de tal manera que se lleve a cabo una racionalización del mismo y se conozcan las repercusiones que van a originarse en los diferentes sectores de la economía.

Por esto se hace necesario optar por métodos que permitan la identificación a patrones físicos, de los beneficios que se obtienen y con ello integrar la serie de unidades de medición necesarias para este tipo de evaluación.

La utilización de estos índices conlleva un avance en la identificación de programas administrativos de apoyo y de operación. evaluación del gasto de inversión .

Se pretende establecer indicadores que pretendan medir la eficiencia y eficacia del gasto en los programas de inversión que realiza el sector público antes y después de su ejecución.

La inversión física comprende las erogaciones que realizan en forma directa o indirecta las diferentes entidades del sector público en construcciones, conservación de obras y adquisición de bienes de capital, la evaluación de dicho gasto será la forma sistematizada de conocer la información relevante referida al destino, aplicación y efectos causados por los recursos orientados a esta actividad.

La evaluación debe contemplarse de acuerdo con sus características de temporalidad en dos fases: la evaluación de proyectos y de resultados.

La primera permitirá conocer principalmente el beneficio que pueda generar la realización de inversiones en los sectores o en las obras de mayor contenido social y la correcta distribución de fondos entre distintos proyectos de inversión.

Al efectuar la evaluación de resultados se verifica si los costos y beneficios calculados al autorizado de los gastos de inversión son realmente los obtenidos al concluirse las obras así como los efectos ocasionados en otros sectores de la actividad económica.

Los indicadores que se implementen servirán para conocer los efectos directos tales como: número de aulas, obras de pequeña irrigación y los efectos indirectos como son: número de alumnos beneficiados, hectáreas incorporadas al cultivo, etc.

Ahora bien tomando en consideración el factor tiempo los efectos del gasto son mensurables si se consideran las realizaciones a corto y mediano plazo, así como también el período de madurez de las obras en cuestión. En este último caso son aquellos efectos que se producen una vez que la obra ha generado una serie de factores complementarios que al construirse una presa, el que se abran nuevas tierras al cultivo, se incorporen nuevas técnicas y como resultado final se obtengan mayores volúmenes de producción e ingreso.

es importante señalar que la evaluación de resultados ha permitido mejorar el análisis de los programas de inversión pública y comparar los beneficios obtenidos con la misma, así como de tectar los factores que han provocado desviaciones en la ejecución con miras a una mejor programación de este aspecto del gasto público.

Instrumentación .

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constituye el fundamento jurídico de primer orden de la Nación Mexicana y la fuente de donde se nutren los demás ordenamientos legales que rigen la vida política, económica y social del país.

Las leyes presupuestarias emanan de los artículos 65 y 71, los cuales en sus diversas fracciones señalan las facultades de la H. Cámara de Diputados para revisar y aprobar la Cuenta Pública, examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal.

Dada la diversidad y amplitud de las funciones y actividades que corresponden desempeñar al sector público para racionalizarlas y hacerlas más eficaces, delimitando y reubicando funciones; y precisar responsabilidades, la Reforma Administrativa implementada por el régimen actual dió origen a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en vigor a partir del 29 de Diciembre de 1976. En ella se reubican y reordenan las funciones de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos al mismo tiempo que se regula a las entidades de la Administración Pública Paraestatal.

En materia presupuestaria se reorganizaron las funciones que anteriormente correspondían a varias dependencias y se asignaron a una sola: la Secretaría de Programación y Presupuesto que tiene a su cargo recabar los datos y elaborar con la participación de los grupos sociales interesados, los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, el plan general del gasto público de la administración pública federal y los programas especiales que fije el Presidente de la República.

Tiene además las tareas de formulación, ejercicio, control y evaluación del programa de gasto y la elaboración del presupuesto en base a la técnica de presupuesto por programas.

Para que el gasto público se manejara en forma cada vez más racional y eficiente hubo necesidad de modificar la anterior Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación cuya vigencia databa de 1935 y no respondía ya a los requerimientos actuales del desarrollo del país dando lugar a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público que entró en vigor en enero de 1977.

Uno de los principios fundamentales que se tomaron en cuenta en la estructuración de la Ley mencionada es el de programar todo el gasto del sector público federal con base en las directrices y planes de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal señalando objetivos, metas y unidades responsables de la ejecución de los programas y fundamentando éstos en costos. Con ello se facilitó la modernización de la estructura presupuestaria y se ajustó su proceso a las condiciones de la técnica de presupuesto por programas y se asignó su coordinación e integración a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Para la regulación del gasto público y de las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, ejecución, conservación y control de la Obra Pública, a partir de 1981 entró en vigencia la Ley de Obras Públicas que abrogó a la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas. Sus disposiciones son aplicables a todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda emitida en 1978, establece las bases para la estructuración y funcionamiento de la Contaduría Mayor de Hacienda como órgano de fiscalización del Poder Legislativo, a fin de revisar la Cuenta Pública.

Dentro de sus atribuciones que otorga esta Ley a la Contaduría Mayor

es la de verificar que las entidades comprendidas en la Cuenta - Pública, hayan realizado sus operaciones con apego a la Leyes de Ingresos y a los Presupuestos de Egresos y que hayan cumplido las disposiciones respectivas de la Ley General de Cuenta Pública, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Orgánica de la Administración Pública y demás ordenamientos aplicables.

La organización del sector público federal en México en materia - presupuestaria es la siguiente:

La entidad normadora central es la Secretaría de Programación y - Presupuesto la cual para llevar a cabo sus funciones está estructurada internamente en tres Subsecretarías: la de Programación encargada de la elaboración de los planes y programas de desarrollo económico y social; la de Presupuesto encargada de las labores relativas al gasto público y presupuesto de egresos de la Federación y la de Evaluación encargada de evaluar los resultados de las actividades ejecutadas por el sector público.

En la determinación del nivel y estructura del gasto público y del presupuesto de egresos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público participa estrecha y coordinadamente con la Secretaría de Programación y Presupuesto en su calidad de entidad competente en materia de captación, control y vigilancia de la aplicación de los recursos públicos.

Esta coordinación se establece a través de un órgano denominado - Comisión de Gasto - Financiamiento. Esta comisión es un cuerpo colegiado de carácter permanente en el cual intervienen las Sras. de - H. y C.P. y de P.P. así como el Banco de México, S.A. Este órgano - es el encargado de analizar, discutir y compatibilizar en forma periódica los asuntos relevantes en materia de gasto público y de los

montos necesarios para su financiamiento conforme la política señalada por el gobierno, proponiendo lineamientos a seguir en la materia.

A nivel de entidades coordinadoras sectoriales están las Secretarías y Departamentos Administrativos de Estado encargados de la revisión e integración primaria de los anteproyectos presupuestales de las entidades paraestatales bajo su coordinación.

En el nivel inmediato se encuentran precisamente todas las entidades paraestatales que integran el sector público federal ejecutorio de recursos federales.

La H. Cámara de Diputados es la encargada del estudio y aprobación del proyecto de presupuesto de Egresos de la Federación, el cual - una vez aprobado constituye el Presupuesto de Egresos.

La Contaduría Mayor de Hacienda, órgano dependiente de la H. Cámara de Diputados tiene a su cargo la revisión de los resultados de la gestión financiera y la comprobación durante el transcurso del ejercicio del respecto a los criterios señalados en el Presupuesto y el cumplimiento a los objetivos contenidos en los programas.

Los principales instrumentos y mecanismos en materia de programación y presupuestación son:

En primer lugar el conjunto de leyes y normas específicas que forman el marco legal en que se apoya el presupuesto y de las cuales fueron citadas antes las más importantes.

- El marco macroeconómico derivado de un modelo de proyecciones de la economía a nivel de las principales variables macro-económicas con lo que se visualiza el probable comportamiento de las mismas y en consecuencia la adecuación racional del gasto público en ellas.

Este análisis muestra las perspectivas de las principales variables financieras, así como cifras de orden real pertenecientes a la producción de bienes y servicios. Interrelacionados ambos tipos de variables, derivan un sistema de previsión muy general del comportamiento de la producción de bienes y servicios y de los fenómenos monetario financieros, haciendo énfasis en estos últimos en lo que respecta a las finanzas públicas.

Para elaborar las proyecciones de dichas variables el marco global dispone de los siguientes elementos:

Las Cuentas Nacionales que proporcionan información acerca de los resultados finales de la actividad económica, considerando los procesos fundamentales de producción, consumo y formación de capital.

El modelo de insumo-producto, dedica el mayor énfasis a la interdependencia existente entre las unidades de producción y por esta razón considera principalmente el conjunto de transacciones intermedias reales de la economía.

Las matrices de fuentes y uso de fondos que describen todo el proceso de actividades financieras intermedias que conducen finalmente la conformación del ahorro y la inversión reales.

La balanza de pagos que describe las actividades y relaciones económicas entre un país y el resto del mundo.

El análisis del sistema a precios constantes y corrientes, a fin de ir corrigiendo las desviaciones que se producen por efectos inflacionarios.

-El Plan Global de Desarrollo que establece la vinculación entre nuestra filosofía política y una nueva estrategia de desarrollo. En de cir la correspondencia entre los grandes objetivos nacionales y las estr

tegras para alcanzarlos.

Se da congruencia a los planes sectoriales y se fijan las líneas de acción de las dependencias y entidades públicas.

-El Programa de Acción del Sector Público por el que se pretende dar continuidad operativa al Plan Global y establecer la liga entre la planeación y la presupuestación, traduciendo a acciones programáticas los lineamientos generales contenidos en el Plan.

Incluye la integración del programa de gasto de mediano plazo, a partir de la adecuación de los programas sectoriales a las metas y objetivos generales y representa el marco de orientación programática a la formulación de las alternativas anuales de gasto, que serán el eslabón de liga entre el programa de acción de mediano plazo y el programa presupuesto anual y permitirán avanzar en el proceso de que las decisiones presupuestales respondan en forma efectiva a una perspectiva de visión más amplia y a los lineamientos de estrategia global adoptada.

-El Presupuesto de Egresos de la Federación elaborado con la técnica de presupuesto por programas. Este es el instrumento que permite integrar y mostrar en la forma más detallada posible, los objetivos y metas que se propone realizar el gobierno a través de sus programas presupuestarios incluyendo los costos y responsables de dichas acciones.

-El Programa de Inversiones Públicas es otro instrumento del que se vale el sector público para ordenar en forma integral las inversiones públicas de un período determinado.

-El Programa Anual de Gasto Público que comprende el gasto total a realizar por todas las entidades del sector público incorporadas o no al presupuesto.

mecanismos de interacción y aprobación .

La Programación Financiera Anual .

Las finanzas del sector público federal a través de su análisis cuantitativo, proporcionan un conocimiento introductorio de los problemas que la programación financiera debe resolver y necesariamente establecer los órdenes de magnitud de ellas.

Los requerimientos crecientes de gasto público para fomentar el desarrollo económico, la inflexibilidad de los ingresos tributarios, la relativa escasez de los recursos provenientes del crédito y las cada vez mayores tasas de interés prevalecientes en el mercado internacional de dinero y capitales, han determinado ajustar el gasto del sector público federal a un orden estricto de prioridades.

Los efectos que sobre la corriente circulatoria del dinero ejerce el gasto público, los documentos emitidos por el gobierno sobre las tasas de interés y el mercado de valores y capitales y la absorción de una gran parte del crédito que el gobierno asume sobre la producción manejada por particulares, han llevado a las autoridades hacendarias a estructurar programas anuales de financiamiento.

Para el plazo de un año, la programación financiera global tiene como punto de partida el Marco macroeconómico al cual se ajustan la política fiscal y presupuestaria en su relación con el PIB.

Ambas políticas se definen en función del ritmo de crecimiento tanto del gasto como del ingreso público y su comparación con el crecimiento del PIB; y de la orientación que por el lado del gasto deberá darse a los gastos corrientes y de capital, señalando sectores prioritarios de asignación de recursos; y por el lado del ingreso definiendo el probable comportamiento de las fuentes tributarias y el uso de otras fuentes de financiamiento internas y externas.

De esta forma se obtiene un monto preliminar de la oferta financiera disponible y del volumen global de los gastos públicos.

La tarea es realizada conjuntamente entre las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público, así como el Banco de México a través de la Comisión de Gasto Financiamiento.

El Proceso de Programación - Presupuestación .

Constituye la estrategia y mecanismo de acción de corto plazo que desarrollan las dependencias globalizadoras y normativas del proceso - mismo, como son la S.P.P. y de H. y C.P. con la activa participación de las Coordinaciones de Sector y entidades paraestatales coordinadas con el objeto de instrumentar la realización de las actividades inherentes a la programación y presupuestación del gasto público federal.

En el proceso se establecen y delimitan responsabilidades, competencias y actividades a efectuar, en función de las fechas previstas para su realización tanto para las dependencias globalizadoras como para las Coordinaciones sectoriales y entidades que conforman el sector público paraestatal. A sí corresponde a la S.P.P. y S.H.C.F. emitir los lineamientos generales, metodológicos y normativos; a las Coordinaciones sectoriales, las políticas y mecanismos especiales del propio sector en congruencia con los lineamientos anteriores; y a las entidades formular sus anteproyectos institucionales en razón de sus propias - funciones, observando las disposiciones globales y sectoriales.

En el proceso de programación presupuestación se consolidan los logros obtenidos en materia de planeación, programación y presupuestación que significa la reafirmación en cuanto a funcionamiento y operatividad en los diferentes sistemas, mecanismos y procedimientos programático presupuestarios afinándose su calidad, vinculación y congruencia, a efecto de que su incidencia en el proceso conlleve a la obtención de

mejores resultados en la realización de diversas actividades de programación y presupuestación.

Formulación de los Anteproyectos de Presupuesto Sectoriales e Institucionales .

La formulación del Presupuesto de Egresos de la Federación se realiza en dos etapas:

En la primera etapa las Coordinaciones de Sector y Entidades de la Administración Pública Paraestatal, formulan sus anteproyectos de - presupuesto sectoriales e institucionales a nivel programa, subprograma, programa prioritario, capítulo; además las entidades presentan sus estimaciones de financiamiento y pago de la Deuda Pública. Asimismo, los COPLADES elaboran las propuestas estatales de inversión y las presentan a los Coordinadores de Sector, para que se contemplen esas propuestas, en los programas normales de los Sectores.

Los Coordinadores de Sector integran el anteproyecto de presupuesto sectorial tomando como base los anteproyectos de las entidades paraestatales bajo su coordinación y los remiten a la Secretaría de Programación y Presupuesto, para que se integre el proyecto de presupuesto y analice las posibilidades financieras con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el seno de la Comisión Gasto- Financiamiento.

Los Coordinadores de Sector, la Secretaría de Programación y Presupuesto y la de Hacienda y Crédito Público compatibilizan la información de los anteproyectos en el seno de los Grupos Interinstitucionales de Programación y Presupuesto Sectorial (GIPPS) .

La Secretaría de Programación y Presupuesto afina el anteproyecto de presupuesto y lo presenta a la Comisión Gasto Financiamiento y al C. Presidente de la República, captando las observaciones y elaborando

los ajustes correspondientes.

La Secretaría de Programación y Presupuesto comunica rangos de gasto definitivos, a los que las entidades se sujetarán en la formulación de sus anteproyectos de presupuesto analíticos.

En la segunda etapa los Coordinadores de Sector y la Entidades detallan y calendarizan sus anteproyectos de presupuesto y los envían a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La Secretaría de Programación y Presupuesto efectúa el análisis correspondiente de los anteproyectos analíticos e integra el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el que se somete a consideración de la Comisión Gasto Financiamiento y del C. Presidente de la República.

Autorizado por el C. Presidente de la República el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, se envía a la H. Cámara de / Diputados para su discusión y aprobación.

Desarrollo y aplicación de nuevas técnicas .

Es evidente el avance metodológico adquirido por la administración pública mexicana en materia de reforma presupuestaria, misma que a finales del sexenio 1971-76 se inició como complemento de un programa general de reforma administrativa coordinado y dirigido por la Secretaría de la Presidencia a través de la Dirección General de Estudios Administrativos.

A partir de 1975 se inician los esfuerzos encaminados a la preparación de un presupuesto con orientación programática que sentarían las bases que permitieran iniciar el proceso de implementación del presupuesto por programas en México.

Para llevar a cabo estas acciones fué necesario la coordinación de las tres Secretarías de Estado que en aquel tiempo tenían ingerencia directa en la elaboración, ejercicio y control del presupuesto, éstas fueron: Secretaría de Hacienda y Crédito Público que a través de la Dirección General de Egresos autorizaba y controlaba el gasto corriente; la Secretaría de la Presidencia que a través de la Dirección de Inversiones autorizaba y controlaba el gasto de inversión y la Secretaría del Patrimonio que a través de la Dirección General de Obras y Adquisiciones controlaba y verificaba desde el punto de vista físico, la realización de las obras y la adquisición de los bienes de capital.

A partir del sexenio 1977-82 la Reforma presupuestaria se convierte en columna vertebral del Programa de Reforma Administrativa y se apoya en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29 de diciembre de 1976; esto dió origen a que se iniciara la legislación correspondiente en materia presupuestaria y se emite el 2 de enero de 1977 la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público que ordenaba a todas las Secretarías de Estado, organismos descentralizados y

empresas de participación estatal la formulación de los presupuestos en base a programas y costos y establece para tal efecto, en cada entidad deberán integrarse unidades de planeación, de presupuestación y evaluación.

Aún cuando en el sexenio anterior se habían iniciado a nivel gubernamental esfuerzos tendientes a la capacitación y divulgación en materia de presupuesto por programas no es, sino a partir de 1977 que se generaliza e implementan programas específicos de capacitación y especialización en técnicas presupuestarias, promovidos y coordinados por la Secretaría de Programación y Presupuesto a través del Centro de Capacitación para el Desarrollo.

De esta manera la Secretaría de Programación y Presupuesto participa de manera directa en la capacitación de funcionarios y empleados de las diversas entidades e induce a las mismas a la creación de unidades de capacitación. De esta manera fué posible establecer un regular nivel de congruencia entre la normatividad establecida anualmente por la propia Secretaría de Programación y Presupuesto y la capacidad instalada por las diversas entidades para la formulación de los planes, programas y presupuestos.

Un aspecto relevante lo constituye la integración del Sistema Nacional de Información y Estadística que pretende proporcionar con la oportunidad, confiabilidad y suficiencia las estadísticas necesarias que sirva como fuente vital para las acciones en materia de planificación, programación, presupuestación y evaluación.

La introducción de los sistemas de computación electrónica y procesamiento de datos en el proceso presupuestario de las diversas entidades, así como su globalización a través de la Coordinación General del Sistema Nacional de Información dan prueba fehaciente de los avan

ces obtenidos en la materia.

Es importante el desarrollo del proceso de programación presupuestación en el cual se consolidan aspectos metodológicos entre los que se encuentran:

La utilización del Catálogo de Actividades del Sector Público Federal el cual tiene como finalidad agrupar tipos de acción comunes para el cumplimiento de las atribuciones de la Administración Pública Federal es decir, que engloba todas las acciones que son necesarias para llevar a cabo el quehacer público de acuerdo con los grandes objetivos de la política económica y social del país.

La utilización del Catálogo de Unidades de Medida que tiene como objetivo lograr uniformidad en la conceptualización de metas y unidades de medida. Disponer de unidades representativas que expresen los términos que permitan medir los productos o resultados finales que cada dependencia y entidad pública pretenda alcanzar por medio de la ejecución de los programas y subprogramas, así como fortalecer los sistemas de control, seguimiento y evaluación de las actividades y gasto público federal.

La clasificación sectorial administrativa de las dependencias y entidades del sector público.

La formulación de los anteproyectos de presupuesto a nivel programa, subprograma y proyecto cuando sea prioritario para el desarrollo del país.

Asimismo se consolidan como mecanismos permanentes los Grupos Interinstitucionales de Programación Presupuestación Sectorial. (GIPPS) con la participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La vinculación del Plan Global de Desarrollo y el Presupuesto de -
Ejercicios de la Federación a través del Programa de Acción del Sector

Público.

La vinculación y participación de las Coordinaciones de Sector , entidades paraestatales y demás áreas participantes del proceso en estrecha coordinación con las dependencias de Orientación y Apoyo Global a través de la comunicación oportuna y permanente de los lineamientos generales que lo rigen, a fin de que las acciones en los diversos niveles y ámbitos funcionales de competencia se realicen bajo la base de una responsabilidad compartida en la administración de las tareas públicas.

Mejoramiento de la programación presupuestación regional y para ello se ha empezado por transformar a los Comités Promotores de Desarrollo Económico y Social de los Estados (COFRODES) en Comités de Planificación de Desarrollo Estatal (COFLADES) como instancias de integración de los criterios y programas estatales a realizarse en forma concertada con la Federación.

Dentro de la Reforma Presupuestal destaca el Programa de Corresponsabilidad en el Gasto Público Federal que pretende perfeccionar los mecanismos y lineamientos implantados en la delegación de facultades a las Coordinaciones de Sector y entidades del Sector Público Federal, en el manejo corresponsable y participativo del gasto, logrando la liberación y reducción de trámites presupuestarios y minimizando la intervención a priori del Órgano central.

La descentralización y desconcentración presupuestaria como otro de los objetivos de la reforma administrativa implementado por el actual régimen que ha permitido agilizar y dar fluidez a la administración pública en materia presupuestal.

La Corresponsabilidad implica que las dependencias y entidades establezcan mejores sistemas de auto-control a efecto de vigilar con pro-

fundidad requerida, el grado de cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en sus programas.

Por esto es necesario que sistemática y permanentemente se practiquen evaluaciones de las actividades realizadas a fin de ratificar o rectificar el curso de las acciones. Estas evaluaciones permitirán contar con un flujo constante de elementos de juicio que retroalimenten a los procesos de planeación, programación, presupuestación y control de las actividades públicas.

Para el desarrollo de estas actividades es necesario recurrir a la utilización de la Auditoría Gubernamental ya que a través de ésta se coadyuvará a que los funcionarios encargados de la dirección y operación de las dependencias y entidades conozcan si los programas que tienen bajo su responsabilidad alcanzan los resultados esperados, detectando en su caso, posibles desviaciones o deficiencias que requieran con toda oportunidad la adopción de medidas tendientes a mejorar o a corregir los sistemas operativos y de control interno.

Por esto la Secretaría de Programación y Presupuestación ha elaborado un Manual que tiene como finalidad la de institucionalizar la práctica de la auditoría gubernamental bajo un esquema funcional y congruente. Se pretende iniciar la regulación de su funcionamiento así como establecer lineamientos generales de operación, guías y técnicas aplicables a los órganos de auditoría interna con objeto de unificar los criterios que deben ser utilizados en la realización de las revisiones de las dependencias y entidades que integran el Sector Público.

La implantación del Sistema de Control y Seguimiento Físico Financiero del Gasto Público Federal pretende captar, procesar y facilitar la información para el control, seguimiento, análisis y evaluación del gasto público federal tanto para las entidades de la Administración Pú-

blica Federal coordinadoras de Sector como entidades globalizadoras.

Resultaría muy prolifero profundizar en diversos detalles pero en si se pretende establecer un panorama general de los aspectos más relevantes.

impacto socioeconómico .

La historia demostró de manera contundente lo erróneo de los supuestos en que se fincaba la teoría liberal. La gran crisis del año 1929 solo fué la confirmación trágica de que el libre juego de las fuerzas del mercado no garantizaba la plena utilización de los recursos productivos y en primer término de la mano de obra.

El fenómeno crónico de la devaluación persistente acentuada en las depresiones periódicas de la economía, con grave pérdida de fuerzas productivas en desmedro del nivel de vida de las masas, fueron hechos que obligaron a revisar los conceptos tradicionales de la economía clásica y desde luego el papel jugado por el Estado.

Los economistas postclásicos explicaron las crisis por la insuficiencia de la demanda provocada por el ahorro que no se convierte en inversión y su conclusión práctica fué la siguiente: había que provocar el aumento de las inversiones hasta que la demanda fuese suficiente para absover toda la oferta que proviene del empleo pleno de las fuerzas productivas y para estimular el aumento de las inversiones, el Estado debía intervenir con inversiones propias a través y por medio de políticas de bajo tipo de interés.

Es en estas fechas cuando se piensa en el presupuesto fiscal como herramienta capaz de compensar los efectos de dichas alteraciones.

Pero por otra parte en lo que respecta a los países atrasados estiman que no es posible alcanzar una estabilidad económica duradera y una distribución más equitativa del ingreso, sin un adecuado crecimiento de la producción, situación ante la cual se fortalece el concepto de que a través del presupuesto gubernamental se puede llegar a acelerar el desarrollo económico.

En lo que respecta a México fué hasta el período postrevolucionario cuando se empezaron a desarrollar las grandes impulsoras del desenvol

vimiento económico del país, esto es, las comisiones de caminos e irrigación que fueron dando al presupuesto una modalidad distinta.

Hacia el año de 1950 se produjo en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, un conjunto de ideas muy interesantes que señalaron el sentido económico y la repercusión del presupuesto dentro de la economía del país. Se menciona que el presupuesto debe tender al desarrollo económico, a la redistribución del ingreso nacional y a la ocupación plena de recursos y mano de obra.

Se indica que debe estar orientado a la prosecución del desenvolvimiento económico en la tasa compatible con los recursos disponibles.

Y es de este modo como en México nació la idea de dar al presupuesto un sentido que reflejara el propósito del gobierno de dar el impulso debido y en el sentido debido a la economía del país.

En este contexto, la parte más importante del Gasto Público es la inversión, ya que está encaminada a crear la infraestructura necesaria para hacer más eficaz la función pública en actividades productivas, así como acelerar el proceso de capitalización, a través de las entidades públicas, organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Así por un lado la inversión pública brinda servicios encaminados a satisfacer necesidades sociales, en este sentido atender las crecientes exigencias de la población en demanda de mayores niveles de bienestar y por otro la creación de nuevas bases de capital que permita proporcionar un mayor dinamismo a la economía.

De esta manera, la inversión destinada al beneficio social pretende resolver problemas de la población como por ejemplo: para solucionar el problema de educación, se construyen jardines de niños, escuelas de educación primaria, media y superior; en el aspecto relativo a la

salud, se edifican hospitales, centros de rehabilitación y otras obras como construcción de vivienda, drenaje y en general todas aquellas actividades cuya finalidad sea el mejoramiento de las condiciones materiales y culturales de la comunidad.

La inversión destinada a la creación de infraestructura como son en el renglón de las comunicaciones las carreteras, accesos, aeropuertos, en fin todas aquellas obras que den mayor agilidad a las relaciones comerciales y productivas; en el sector agrícola, la construcción de presas y sistemas de riego, silos y almacenes de granos, así como la industrialización del campo a través de la adquisición de equipos y maquinarias y que por lo mismo se incremente la productividad; la electrificación e industrias básicas, aparte de su contribución directa al producto nacional, ofrecen un marco de condiciones favorables a la inversión privada.

La construcción de obras y la adquisición de capital físico muchas veces requieren de la previsión del correspondiente gasto de operación por lo que se puede considerar a la inversión pública como un instrumento generador de empleos lo cual permite la incorporación de población a la demanda de bienes y servicios.

El gasto corriente o de operación, constituye la erogación que realiza el gobierno para sostener el aparato burocrático que constituye la Administración Central y con esto poder cumplir con sus funciones administrativas y prestación de servicios.

Para concluir cabe señalar que en el caso de México el presupuesto público desempeña el papel de principal promotor del desarrollo económico y social y para lograrlo se utilizan los gastos públicos dándole la orientación debida hacia aquellos sectores productivos prioritarios de la economía y hacia aquellos que requieran en ciertos mo

mentos de atención preferente, todo ello con el fin de evitar los desequilibrios que pudieran conducir al estancamiento.

Resumen y consideraciones.

La técnica presupuestaria en México muestra signos de avance gradual, aún cuando todavía falta por hacer a fin de consolidarla en forma definitiva.

Se puede considerar que con la implantación de la técnica presupuesto por programas, al existir la obligación de programar las acciones del sector público y justificar su gasto con resultados, se ha alcanzado una mayor racionalidad y eficacia en el gasto público.

Como resultado de la implantación de un proceso de programación y presupuestación y de los mecanismos para la elaboración, ejercicio, control y evaluación del presupuesto, se tiene ahora mejor coordinación entre las entidades centrales y terminales involucradas en el presupuesto.

A través de un programa de capacitación en presupuesto por programas se ha propiciado la formación de mejores cuadros técnicos tanto a nivel de la Secretaría de Programación y Presupuesto como de los Coordinadores Sectoriales, entidades y áreas regionales lo que ha permitido una mejor capacidad operativa.

Como resultado del mejor conocimiento de los problemas y necesidades que tiene el país, se ha producido una mejor distribución del gasto público, orientando la aplicación de los recursos a un orden estricto de prioridades a través de los programas sectoriales, regionales e institucionales.

La implementación del Sistema Nacional de Información dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto que tiene como objetivo servir de fuente vital para las acciones en materia de planificación, programación, presupuestación y evaluación, aunque a la fe-

cha todavía existe un gran volumen de información dispersa o cuya producción no obedece a las necesidades actuales, se han logrado avances de consideración.

En el proceso de ejecución presupuestaria aún con las limitaciones que existen, se ha producido información útil para los responsables quienes ignoraban el costo y el resultado de las acciones desarrolladas. Con ello se ha propiciado un mejor conocimiento del gasto público y de sus resultados.

La descentralización y desconcentración a través de la corresponsabilidad del gasto público, ha permitido agilizar y dar fluidez a la administración pública en materia presupuestal.

Aún cuando en materia de formulación presupuestaria el avance obtenido hasta la fecha ha sido bueno, no lo es tanto en materia del ejercicio del gasto público del cual no se han podido obtener resultados satisfactorios que permitan consolidar el presupuesto por programas, la programación y la racionalización en el uso de los recursos.

En cuanto a la evaluación del gasto todavía no se cuenta con un sistema definitivo por lo que en este aspecto debe realizarse con mayor énfasis las acciones pertinentes para una adecuada y rápida sistematización.

Bibliografía .

ferreiro, Luis Alberto
1990

"Introducción a la técnica de Presupuesto por Programas" Editorial UNAM, México.

Antología
1980

"Temas de Presupuesto por Programas" Editorial UNAM, México.

Molina, Guillermo
1979

"Planificación, Programación, Presupuestación" Editorial UNAM, México.

"Elementos de Evaluación Presupuestaria" Centro Interamericano de Administración Pública - terceras Jornadas de Presupuesto Público.

Martner, Gonzalo
1957

"Planificación y Presupuesto por Programas" Editorial Siglo XXI, México.

Rodriguez, Aznar

"Elementos de Economía Presupuestaria" Dirección General de Finanzas, Ministerio de Hacienda. Caracas, Venezuela.

Vazquez, Arroyo
1971

"Presupuesto por Programas para el Sector Público de México" UNAM, México.

Canessa, Agustín
Molina, Guillermo
Vinelli, Juan
1981

"Evolución de las técnicas Presupuestarias PBC-PPBS-PPP" X Seminario Interamericano de Presupuesto, México.

Nudelman, Pablo
1979

"Conceptos Generales de Planificación" Documentos CECADE, México.

Arellano, Vladimir

"La Evolución de las Acciones del sector público" "Marco Conceptual y Metodológico" Asociación Interamericana de Presupuesto Público-Caracas- V Seminario de presupuesto público-Quito.

1974

"Control y evaluación presupuestaria" Documento de la Mesa Redonda de especialistas Santiago de Chile.

Anguiano, Equihua
1967

"Las finanzas públicas en México" Textos Universitarios, UNAM, México.

Rico, Ramirez M.

"Conferencia sobre el Presupuesto por programas"

Dirección General de egresos

"Proyecto de implantación del Presupuesto por Programas 1976" Subdirección de estudios y planeación presupuestal. Subdirección de Gasto Público.

Dirección General de egresos

Programas de Trabajo

Dirección General de egresos

Instructivo, presupuesto Programático.

Dirección General de Egresos

Esquema conceptual del presupuesto por Programas.

Saldaña, Adalberto
1977

"Teoría y Práctica del Presupuesto por Programas en México" Ediciones INAP, México.