

14721



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

## PLANIFICACION Y PRESUPUESTACION: PRESUPUESTO POR PROGRAMAS Y PRESUPUESTO BASE CERO

# T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A:

*Gregorio Mateos Salazar*



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

# INTRODUCCION

## CAPITULO I

### SUPUESTOS GENERALES

- 1.- Generalidades sobre el Proceso de Planificación
  - 1.1 Elementos Teóricos de la Planificación
    - 1.1.1 Concepto
    - 1.1.2 Proceso
    - 1.1.3 Principios
  - 1.2 Instrumentos
  - 1.3 Tipos de Planes
    - 1.3.1 Planes Globales, Sectoriales y Regionales.
    - 1.3.2 Planes a Corto, Mediano y Largo Plazo.
- 2.- Consideraciones sobre la Programación
  - 2.1 Concepto
  - 2.2 Clasificación.
- 3.- Generalidades sobre el Proceso de Presupuestación.
  - 3.1 Concepto
  - 3.2 Fases del Proceso
    - 3.2.1 Programación
    - 3.2.2 Formulación
    - 3.2.3 Aprobación
    - 3.2.4 Ejecución
    - 3.2.5 Control
    - 3.2.6 Evaluación

## C A P I T U L O   I I

### P R E S U P U E S T O   P O R   P R O G R A M A S .

#### 1.- MARCO CONCEPTUAL

1.1. Origen

1.2. Concepto

1.3. Niveles Programáticos

1.3.1. Función

1.3.2. Programa

1.3.3. Subprograma

1.3.4. Actividad

1.3.5. Tarea

1.3.6. Proyecto

1.3.7. Obra

1.3.8. Trabajo

1.4. Estructura de los Programas

1.5. Apertura Programática

1.6. Estrategia de Implantación

1.6.1. Problemas para la Implantación

1.7. Ventajas y Limitaciones.

## C A P I T U L O III

### EL PRESUPUESTO BASE CERO

#### 1.- Consideraciones Generales

##### 1.1. Antecedentes

##### 1.2. Concepto

#### 2.- Proceso de Elaboración

##### 2.1. Pasos Básicos para la formulación

###### 2.1.1. Paquetes de decisión

###### 2.1.2. Forma y Contenido

###### 2.1.3. Preparación de los Paquetes de Decisión

###### 2.1.4. Clasificación.

#### 3.- Dinámica del Proceso

##### 3.1. Revisión de los supuestos de planeación

##### 3.2. Reelaboración de Presupuestos

##### 3.3. Revisión de los planes de Operación

#### 4.- Estrategia de Implantación

##### 4.1. Problemas de Implantación

###### 4.1.1 Problemas Administrativos

###### 4.1.2. Problemas de Formulación de Paquetes

###### 4.1.3. Problemas de Clasificación.

## C O N C L U S I O N E S

## INTRODUCCION

Cuando el Estado se propone actuar sobre la economía y la sociedad, una sociedad plural, se ve obligado a modificar un conjunto de mecanismos y procesos sociales que le permitan coordinar las actividades tanto del sector público como las del sector privado, lo que transforma y hace más compleja a la administración pública, a fin de adecuarla a las necesidades cambiantes de los procesos económicos y sociales.

La magnitud, complejidad y diversidad de las funciones de la administración pública, demandan investigación y adopción de nuevas técnicas especializadas que tiendan al mejor aprovechamiento de los recursos. Es así como surge la idea de programar el desarrollo socioeconómico, utilizando la planificación como método para la formulación de políticas económicas más racionales y coordinadas.

Al aumentar la intervención del Estado en la realidad económico-social, se liga inevitablemente a la propia ampliación de la economía privada, exigiendo al Estado el papel de ordenador de las relaciones de producción, distribución y consumo. Este hecho hace que el presupuesto se encuentre localizado en la administración pública como un elemento de mayor importancia, pues a través de él se medirá la participación del Estado en la vida económica y su relación con el desarrollo equilibrado. Además el --

presupuesto al comprometer recursos para la ejecución de programas, establece una correlación indivisible entre el plan de trabajo de la administración pública y el plan financiero propiamente dicho.

En los albores de la Administración Pública, el presupuesto estaba limitado solamente a los ingresos que se obtenían y se aplicaban a mantener el orden interno, a preservar la soberanía y para realizar en una mínima parte las funciones administrativas. Sin embargo ante la creciente necesidad de impulsar algunas actividades que se consideran principales para acelerar el desarrollo económico, el gasto público ha ido ocupando un lugar cada vez más importante en este proceso. Comienza por sufragar los gastos de la Administración en una forma más completa, poniendo interés en la adopción de una política fiscal tendiente a aprovechar en mayor grado los recursos, además de ciertos financiamientos externos a fin de poder estar en condiciones de atender -de alguna manera- las necesidades de la población en lo concerniente a bienes y servicios.

Con la importancia que ha adquirido el presupuesto público en nuestros días y el papel que le corresponde desempeñar al Estado en el manejo de los ingresos que percibe por una parte, y ante la necesidad de estimular ciertas actividades, por otra, que se consideraron esenciales pa

ra acelerar dicho desarrollo, dio nacimiento a nuevas - concepciones en donde el presupuesto incorpora al sector público nuevos procedimientos y criterios de racionalización donde se observa, que además de comprender el gasto de todo el sector público, considera recursos propios y externos para poder atender la demanda de -- servicios y cubrir la necesaria inversión en obras de infraestructura. A partir de este momento se cambia el planteamiento de la acción gubernamental, ajustando al límite los recursos tradicionalmente disponibles, empezando por determinar el mínimo de programas a emprender.

Por lo anterior, el gobierno tiene que enfrentarse a - una mayor escasez de recursos. Por abundantes que sean los recursos de que disponga, no existe gobierno que - pueda evitar la necesidad de jerarquizar sus objetivos y sus metas. La asignación y la elección de fechas --- oportunas y de las etapas para aplicar recursos y llevar a cabo programas públicos, son elementos fundamentales para volver operativos los objetivos a largo plazo. Es posible determinar las normas políticas gubernamentales de modo eficiente, si se hace una elección lógica entre las alternativas de acción.

En esta situación, el Estado está obligado a formular una política que le permita acelerar la tasa de crecimiento de la economía mediante un mayor ritmo de inver

si3n p3blica, en aspectos fundamentales para el desarrollo econ3mico, as3 como promover un incremento de la demanda efectiva a trav3s de la redistribuci3n del ingreso. Ello implica al mismo tiempo realizar esfuerzos por mejorar primero la administraci3n, y luego la cobertura y progresividad del sistema fiscal, as3 como la productividad y la eficiencia del gasto p3blico.

Este 3ltimo debe efectuarse conforme a una planificaci3n a largo plazo, que determine la prioridad de las diversas necesidades sociales. Sin embargo, en los planes a corto plazo, las acciones del sector p3blico se plasman en su presupuesto, por lo que se hace necesario asegurar que dicho instrumento permita controlar la adecuada aplicaci3n de los recursos p3blicos al logro de los objetivos y metas espec3ficas.

Sin embargo, no basta la elaboraci3n de un plan para la consecuci3n de los pr3p3sitos, ya que este no se cumple por el s3lo hecho de expedirse; es necesario afinar ciertos mecanismos; mejorar el an3lisis de las relaciones intersectoriales, realizar adecuaciones que exigen los cambios actuales, y fortalecer las unidades de planeaci3n sin las cuales no ser3a posible evaluar la eficiencia de los programas y las acciones estatales. Es aqu3 donde cobra mayor importancia el presupuesto como instrumento de la planificaci3n, al vincular el plan anual a -

los planes a mediano y largo plazo. Asimismo, al constituirse como parte del proceso de implementación del sistema de planificación, concretiza y hace posible la ejecución de los planes, convirtiéndose en mecanismo de decisión y operación de dicho sistema (1). Este punto de vista parte del hecho de que las tareas de planificar, programar y presupuestar, constituyen un proceso continuo, donde las decisiones que se tomen en una de las fases debe servir de base a las siguientes.

En el presente trabajo, se expone una forma distinta de racionalizar los esfuerzos y los recursos en el sector público. Una alternativa para lograr mayor efectividad en el proceso de planificación a través del presupuesto base cero, técnica que obliga al análisis sobre las posibilidades de llevar a cabo funciones de maneras distintas, y que busca, si no reducir el gasto, sí el mayor grado de eficiencia y eficacia en las acciones, jerarquizando verdaderamente las prioridades para el logro de objetivos y metas (2).

- 
- (1) Molina López, Guillermo: Marco Conceptual del Presupuesto por Programas, Planificación, Programación, Presupuestación. Dirección General de Presupuesto por Programas UNAM. México 1979, Pag. 48.
- (2) "Stónich, Paul," Como planificar y presupuestar con base en cero" Revista Expansión, Edición fuera de serie, Junio 1978.

La adopción e implementación de este sistema supone un cambio que compromete todos los niveles de la estructura administrativa pública que la adopte, sustituye procesos de trabajo y presupone -a la vez condiciona- una actividad planificadora de inducción, con una perspectiva más amplia y objetiva que la simple ejecución de un plan anual, que sólo constituye una etapa de la gestión global. Su implantación y su operación con el alcance total de sus posibilidades, sólo puede concebirse como un proceso gradual que se vaya consolidando a lo largo de una serie de años, ya que se requiere de una infraestructura administrativa adecuada, que poco a poco se vaya consolidando.

La técnica del presupuesto base cero requiere de paquetes de decisión. Esos paquetes cumplen una función equivalente a los programas que son los elementos principales del presupuesto por programas y constituyen la base para la elaboración, asignación de recursos, aprobación, ejecución, control y evaluación del presupuesto público. La diferencia con el presupuesto base cero es que en el presupuesto por programas predomina el criterio incremental de recursos a los programas, mientras que en los paquetes de decisión, es a través de unidades de decisión donde predomina el análisis y evaluación concienzuda de las distintas alternativas con distintos niveles de acción.

## CAPITULO I

### SUPUESTOS GENERALES

- 1.- Generalidades sobre el Proceso de Planificación
  - 1.1 Elementos Teóricos de la Planificación
    - 1.1.1 Concepto
    - 1.1.2 Proceso
    - 1.1.3 Principios
  - 1.2 Instrumentos
  - 1.3 Tipos de Planes
    - 1.3.1 Planes Globales, Sectoriales y Regionales.
    - 1.3.2 Planes a Corto, Mediano y Largo Plazo.
  
- 2.- Consideraciones sobre la Programación
  - 2.1 Concepto
  - 2.2 Clasificación.
  
- 3.- Generalidades sobre el Proceso de Presupuestación.
  - 3.1 Concepto
  - 3.2 Fases del Proceso
    - 3.2.1 Programación
    - 3.2.2 Formulación
    - 3.2.3 Aprobación
    - 3.2.4 Ejecución
    - 3.2.5 Control
    - 3.2.6 Evaluación

## 1. GENERALIDADES SOBRE EL PROCESO DE PLANIFICACION

### 1.1. ELEMENTOS TEORICOS DE LA PLANIFICACION.

Ante lo difícil que resulta tomar medidas para prevenir lo que ocurrirá en el futuro, obliga cada vez más en muy distintos medios- a reflexionar sobre lo que significa la planeación, principalmente cuando se refiere a criterios para la asignación de recursos sobre cuya base se deciden las acciones del sector público. No son los hechos ni las opciones las que se planean sino su viabilidad. La naturaleza de la planificación no debe confundirse con la de un proceso determinante de lo que ha de suceder.

La planificación surge como una respuesta para conducir el proceso de desarrollo, y es a través de él " como se pretende la racionalidad de los elementos y recursos que el Estado puede y debe aprovechar, convirtiendo sus acciones en catalizadores del desarrollo " (4)

No puede existir planeación sin objetivos claros y concisos que la definan. Estos pueden ser cualesquiera. Sin embargo, la planeación debe ser un instrumento al servicio de la sociedad y de sus objetivos.

---

(4) Arce, Enrique y Arturo Lozano. "Necesidad de la Planificación" Ponencia presentada en el Encuentro Nacional de Licenciados en Administración Pública, convocado por el IEPES, Marzo, 1976.

No se trata de producir una simple agregación de objetivos individuales de sus integrantes, sino aquellos cuyo logro satisfagan y se identifiquen con las necesidades sociales.

#### 1.1.1. Concepto de Planificación.

La planificación ha sido definida de diferentes maneras desde que surgiera como instrumento para el desarrollo económico y social. En el sentido más simple " planificar equi vale a prever una acción ó hecho con anterioridad a que ocu rra "; es asimismo, la selección de medios y fines para alcanzarlos. Es uno de los mejores medios con que cuenta el Estado para prever, promover y encauzar instrumentalmente el mejoramiento cultural, político, económico y social de un país, que redunde en una mayor estabilidad política. Es la manifestación de una voluntad de cambio". (5)

Constituye un proceso que combina en diferentes momentos, ta reas de investigación y de estudio con decisiones políticas que deben traducirse en cálculos cuantitativos y especifica ciones cualitativas, con actuaciones destinadas a lograr el cumplimiento de planes y políticas establecidas.

Los países de América Latina reconocieron en la Carta de Punta del Este, Uruguay, que la planificación es un " instru<sup>o</sup> mento básico para llevar a cabo sus políticas de desarrollo

---

(5) Jiménez Castro, Wilburg: "Administración Pública para el Desarrollo Integral" F.C.E. México, 1971, Pág. 226

económico y social. Considerando a la planificación como un esfuerzo continuo y deliberado de los gobiernos para alcanzar ciertos objetivos a través de una sistemática selección de medios y la asignación racional de los recursos necesarios. (6)

Este concepto de planificación se concreta en planes de largo, mediano y corto plazo que comprenden toda la economía.

La planificación constituye entre otras cosas, el intento del Estado de expresar objetivos y medios, supone la necesidad de elegir racionalmente con base en los recursos de que dispone, que alternativas son mejores para la realización o consecución de los objetivos, sin perder de vista la diversidad de necesidades que demanda la sociedad, como son educación, vivienda, salud, etc. (7)

No se puede pensar en la planificación sino se considera un diagnóstico de la realidad (punto de partida); sino se conceptualizan objetivos nacionales integrales (punto de llegada); sino se elaboran alternativas de acción para movilizarse desde el punto de partida hasta la llegada (camínos a seguir) con los recursos disponibles, utilizando los instrumentos existentes, y, sino se toman las decisiones dentro de un esquema de información y de tiempo limitados.

---

(6) Rodríguez L, Luis Alberto. "La concreción de los planes de desarrollo en proyectos específicos". Publicado en Experiencias y Problemas de la Planificación en América Latina. Textos del ILPES. Siglo XXI Editores, México 1974, pag. 136.

(7) Cibotti, Ricardo y Enrique Sierra. "El Sector Público en la Planificación del Desarrollo" Siglo XXI Editores, 3a. Edición, México 1973.

Resumido, la planificación es tanto un proceso como un sistema que, a través de la utilización de diversas técnicas, tiende a racionalizar recursos disponibles, estableciendo objetivos coherentes y prioritarios para lograr el desarrollo económico y social; además, determina los medios y establece las metas para alcanzar dichos objetivos. su proceso entraña la voluntad de cambio así como la orientación del mismo, en un sentido decidido de progreso nacional.

### 1.1.2. Proceso de Planificación

La Planificación del sector público implica un proceso considerado como un conjunto ordenado de acciones de naturaleza dinámica y progresiva que concluyen en la obtención de un resultado final. Dichas acciones corresponden a las siguientes etapas: formulación, discusión, aprobación, ejecución, control y evaluación. (8)

Formulación.- La formulación se inicia con el diagnóstico de la realidad. Consiste tanto en un análisis retrospectivo como en el de la situación actual, que aporta el conocimiento objetivo y comprensivo de una realidad determinada para fundamentar las estrategias y los planes. Debe contener una descripción de la economía y una explicación de la misma, que sirva de base para su interpretación y la de sus tendencias a corto y mediano plazo. Se hacen las proyecciones o pronosis lo cual

---

(8) Molina López, Guillermo Eduardo. Ob. Cit. Pág. 17

consiste en visualizar lo que ocurrirá en un futuro próximo, para luego formular las metas y objetivos concretos de acción -a través de una imagen objetivo- a fin de hacer posible el cumplimiento de los propósitos establecidos en los planes. Debe poseer dos atributos esenciales: la viabilidad del plan y la estrategia de desarrollo.

Discusión y Aprobación.- Los planes globales con los programas y proyectos que los integran deben contar con la aprobación de los órganos superiores, así como con la anuencia de aquellos grupos involucrados y sectores comprometidos en los planes sectoriales y regionales contenidos en dichos planes globales. Estos planes se someten a discusión a fin de resguardar la suficiente coherencia y consistencia de los mismos, luego del debate se procede a su aprobación definitiva por el poder ejecutivo y legislativo. (9)

Ejecución.- Consiste en "realizar en forma permanente las acciones de producción, acumulación y financiamiento demanda , oferta, asignación de recursos y la aplicación de medidas de política económica". (10)

Antes de la ejecución, el plan requiere ser implementado en forma física, económica y administrativa, por lo que corresponde a los diferentes organismos gubernamentales llevar a la práctica , a la realidad los planes, programas y proyectos una vez aprobados.

---

(9) Molina López, Guillermo E. ob.cit. pág. 20

(10) Cibotti Ricardo y Enrique Sierra. Ob.Cit, Pág. 215

Esto significa que los recursos disponibles para el plan deberán racionalizarse para la obtención de los fines propuestos. En esta etapa se requiere capacidad y criterio de los directivos para tomar oportunamente las decisiones derivadas de una orientación definida; y conocer a fondo el sentido y alcance de los planes.

Evaluación y Control.- Verifica y valora las acciones emprendidas a fin de determinar en que medida se han ido cumpliendo cuantitativa y cualitativamente los procesos y políticas establecidas previamente. Implica señalar las medidas correctivas para introducir las modificaciones necesarias que permitan ajustar las previsiones originales a los nuevos lineamientos.

Es la fase de análisis de los diferentes tipos de causas que provocan el incumplimiento de metas y se ponderarán con el objeto de referirlas a los aspectos concretos y comportamientos que afectan al plan.

### 1.1.3. Principios

La planificación requiere de la concurrencia de principios fundamentales que -en conjunto- dan fisonomía al proceso. En otras palabras para que un plan de acción sea considerado como tal debe contener intrínsecamente, una serie de requisitos básicos. La ausencia de uno o varios de ellos podría significar la ampliación defectuosa del concepto y características de la planificación. Dichos principios son los siguientes:

Racionalidad

Previsión

Universalidad

Unidad

Continuidad

Inherencia

Principio de Racionalidad.- Establece la necesidad de que los planes se formulen en forma adecuada y que respondan a la realidad del medio ambiente. Se programe el eficiente empleo de los escasos recursos y se subordinen a los fines perseguidos; seleccionando las alternativas de acción, cuya variedad de posibilidades de actuar, permite sopesar las ventajas y desventajas. De lo anterior se deriva que la planificación viene a ser una expresión de la aplicación del criterio "económico" a la conducta del Estado, y al mismo tiempo del criterio "administrativo" al disponer las modalidades a través de las cuales se pondrán en movimiento dichos recursos. (11)

Previsión.- Este principio establece que es necesario determinar anticipadamente los plazos para la ejecución de las acciones que se planifican. Estos pueden ser de uno, tres, cinco y diez años. La fijación del tiempo dependerá de la clase de actividades, de los recursos disponibles y principalmente de los objetivos que se persiguen alcanzar. Este principio es fundamental, ya que el gobierno, para lograr los objetivos que se ha propuesto, tiene

---

(11) Martner, Gonzalo. "Planificación y Presupuesto por Programas" Siglo XXI, Editores, México 1975, Págs. 47 - 50.

que Prever la realización de planes y programas.

Universalidad.- Es la incorporación de las diferentes etapas del proceso económico, social y administrativo en la planificación, a fin de prever las consecuencias que producirá su aplicación.

La actividad del Estado debe planearse y programarse en todos los sectores y niveles de la administración, con el objeto de dar consistencia y armonía a las actividades que realiza.

Unidad.- Todos los planes programas y proyectos deben tener unidad, es decir, que esten integrados entre sí, formando un todo orgánico y compatible. Este principio esta estrechamente ligado al concepto de coordinación.

Continuidad.- La planificación no tiene fin en el tiempo, pues dada su naturaleza económica y social pueden variar sus objetivos y plazos, pero la necesidad de obtener resultados con los recursos existentes no desaparece manteniendo así la secuencia de la acción.

Inherencia.- La planificación es necesaria en cualquier organización humana, es inherente a la administración. El Estado o la Empresa privada debe planificar la forma de encontrar sus objetivos; por lo que en un Estado que no planifica no puede ser eficiente, ni estar en posibilidad para responder a las principales cuestiones que le plantean los cambios sociales característicos de nuestra época. Cada Estado planifica

de acuerdo al sistema político, pero de todas formas si desea ser efectivo, debe programar técnicamente sus actividades.

## 1.2. Instrumentos

Los principales instrumentos de la planificación son entre otros los modelos econométricos; la contabilidad social, informática, estadística y el presupuesto.

**Modelos Econométricos.**- Constituyen un conjunto de ecuaciones matemáticas derivadas de la contabilidad social que permiten compatibilizar el comportamiento de las variables macroeconómicas. A través de estos modelos se pretende el análisis de las fluctuaciones cíclicas ocurridas; la previsión de los acontecimientos futuros y la presentación de alternativas de políticas. (12)

**Contabilidad Social.**- Es el registro sistemático de hechos y transacciones que realizan los principales sectores de la economía durante un determinado período. Sus principales elementos son: las cuentas nacionales, el modelo del insumo producto, las matrices de fuentes y usos de fondos, la balanza de pagos y el análisis del sistema a precios constantes y corrientes.

---

(12) Molina López, Guillermo Eduardo, Ob. Cit. Pág. 45

**Informática.**- Se refiere al tratamiento sistemático y racional de la información con el fin de apoyar la solución de los problemas socioeconómicos y políticos.

**Sistema Estadístico.**- Es el que aporta la información básica y fundamental al proceso de toma de decisiones a través de la información directa o indirecta de cualquier fenómeno o proceso que interviene en la planificación.

**El Presupuesto.**- Es el instrumento de planificación "que sirve para ordenar el proceso de selección y combinación de recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos que propician en el corto plazo el cumplimiento de objetivos y metas. Constituye además " el mecanismo de decisión y operación del sistema de planificación". (13)

### 1.5 Tipos de Planes

Antes de mencionar los tipos de planes, es necesario hacer algunas consideraciones respecto a ellos, sobre todo cuando se habla de planes globales de desarrollo. Un plan global de desarrollo debe considerar todos los aspectos de desenvolvimiento político, económico y social de un país.

En el plan se establece el incremento del producto interno bruto; tiene que ver con la formulación de políticas de precios, salarios y de tributación; trata del comportamiento de la balanza de pagos; la estructura y nivel de las importaciones y

---

(13) Molina López, Guillermo Eduardo. Ob. Cit. Pág. 49.

exportaciones; con la formulación de la política monetaria, cambiaria y de endeudamiento. Un plan trata sobre la producción agrícola e industrial; define el énfasis que debe concederse a los distintos componentes de las inversiones, y naturalmente debe reflejarse en la programación del gasto público. (14)

La tipología de los distintos planes se hace en función de varios factores: en relación del factor tiempo se tienen planes de largo, corto y mediano plazo; y en relación al factor localización o de ámbito, en planes globales, sectoriales y regionales.

Un plan debe examinar el volumen de recursos externos requeridos como complemento de los recursos internos necesarios para cumplir las metas de crecimiento. Debe además señalar con claridad los límites de la capacidad de endeudamiento para no llevar a un país a situaciones críticas de insolvencia.

#### 1.3.1. Planes Globales Sectoriales y Regionales.

Planes Globales.- Comprenden el análisis y la fijación de metas y objetivos para la vida económica y social de un país, haciéndolos compatibles entre sí y con el volumen de recursos disponibles.

---

(14) Gutiérrez Castro. Edgar . "Los procesos de Planificación y sus Relaciones con los Centros de Decisión" Publicado en Experiencias y Problemas de la Planificación en América Latina. Textos ILPES México, 1974.

Planes Sectoriales.- Estos se refieren a sectores específicos, claves en el desarrollo, para el sector industrial, agrícola, comercial. etc. Tienen como finalidad romper estrangulamientos producidos en algunas actividades económicas.

Planes Regionales.- Se formulan por zonas y regiones que posean cierto grado de homogeneidad, cuyos problemas regionales comunes permiten su diferenciación con respecto a otras, fijando objetivos y metas a alcanzar y que coadyuven al logro del desarrollo económico.

#### 1.3.2. Planes a Corto, Mediano y Largo Plazo.

Planes a corto plazo.- Estos, cuya duración es generalmente un año, sientan las bases del comportamiento de la economía en el corto plazo, definen las decisiones por adoptar y controlan los resultados alcanzados en la ejecución del plan a mediano plazo, facilitando a la vez la continuación de éste para el siguiente año. Este tipo de planes tienen como elemento importante de su política el presupuesto anual, éste desde su formulación, aprobación y ejecución toma como base la legislación vigente, así como el proceso político-administrativo que no siempre coinciden con el de los planes, además atiende a los aspectos que presenta la contingencia.

Planes a Mediano Plazo.- Representan la etapa intermedia entre los planes de largo plazo con los de corto plazo, contienen aspectos operacionales y son la división en el tiempo de los pla

nes a largo plazo con los de corto plazo, A este nivel corresponde un mayor grado de afinación en cuanto a determinación de metas a cumplir, asignación de recursos disponibles compatibilización de objetivos y determinación de medios y procedimientos, La duración aproximada de estos planes es de 3 a 5 años.

Planes a largo plazo.- Comprenden propósitos generales que con llevan una función que debe ser orientadora, y expresan con mayor claridad los objetivos de largo alcance plateados en la estrategia de desarrollo, cuantificando -en lo posible- las metas a lograr en cada uno de los objetivos que se persiguen en un período de 10 ó 15 años, con la disponibilidad de los recursos necesarios. Cabe hacer mención que la duración de los planes a mediano y largo plazo es convencional, todo depende de las políticas de desarrollo.

## 2.- CONSIDERACIONES SOBRE LA PROGRAMACION

### 2.1. Concepto de Programación

Cuando se habla de programación nos estamos refiriendo a la operatividad de los planes. Esto es, los objetivos y los lineamientos generales que se establecen en la planeación se concretan en un programa para su ejecución. Es en la programación cuando un objetivo esquemático adquiere un carácter más concreto, cuya realización entraña todas las acciones, tiempos y recursos necesarios para lograrlo.

El Estado, dentro de un régimen de derecho, legisla, instituye sus órganos y concretiza sus actividades; las leyes, reglamentos y todo el marco normativo señalan a una dependencia sus objetivos esenciales y su razón de ser institucional; y un conjunto de disposiciones enmarcan sus acciones y definen sus objetivos para efectos de programación.

De esta manera, la programación concurre "como principal agente para la satisfacción de las necesidades que la sociedad demanda, y donde el Estado mismo -delimitado su campo de acción- responde a un imperativo de estructuración social" (14-b)

La Programación se define como "la acción de elaborar pro-

---

(14-b) Steiss, Alan Walter, Administración y Presupuestos Públicos. Editorial Diana, México 1976.

gramas y proyectos; la acción de fijar metas a la actividad; destinar los recursos humanos y materiales necesarios; definir los métodos de trabajo, fijar la calidad y cantidad de los resultados y determinar la localización de las obras y actividades. (15).

También se entiende como el conjunto coherente de métodos de análisis y de procedimientos para racionalizar las alternativas de la política económica dentro del sistema nacional de planificación con el cual un gobierno trata de actuar sobre su economía.

## 2.2. CLASIFICACION

Antes de hablar de su clasificación , es necesario tratar de definir lo que es un programa. Este se entiende como "el instrumento a través del cual se definen los objetivos, los proyectos y las actividades que se van a realizar"; se interpreta también como el "conjunto de acciones homogéneas integradas y/o proyectos en los cuales se establecen objetivos y metas cuantificables, mediante la utilización de los recursos humanos, materiales, financieros y técnicos, asignados a un costo global y unitario determinado, y cuya ejecución queda a cargo de una unidad administrativa de alto nivel". (15a)

---

(15) Martner, Gonzalo. Ob. Cit. Pág. 45

(15a) Martner, Gonzalo, Ob. Cit. Pág. 48

Es el programa, el elemento principal de la técnica del presupuesto por programas, y es la base para la elaboración, asignación de recursos, aprobación, ejecución, control y evaluación del presupuesto.

Los criterios que han servido para su clasificación son los siguientes:

- a) Por la importancia del programa en la consecución de los objetivos específicos del sector o entidad a la cual corresponde, estos pueden ser: básicos y de apoyo.
- b) Por el tipo de agregación o de consolidación los programas pueden ser sectoriales o unitarios. En los programas sectoriales participan una o varias entidades del sector público (Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos, Empresas y otras Instituciones Públicas). En los programas unitarios únicamente se desarrollan dentro de entidades específicas.
- c) Por el tipo de erogación: tomando en cuenta el impacto de las erogaciones públicas en la economía, los programas pueden ser: de inversión y de operación.

Programas Básicos.- Los programas básicos se identifican en los planes de mediano y corto plazo, y están destinados a determinar con claridad las metas y objetivos a cumplir en el desarrollo de acciones dentro de un campo

específico de un sector, fijando los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para llevarlos a cabo.

Se definen también como aquellos programas cuyos objetivos primarios están en cumplir la función principal de las dependencias, instituciones o sector.

Programas de Apoyo.- Son programas de apoyo aquellos que permiten la ejecución de los programas básicos, suministrándoles directa o indirectamente bienes, servicios o recursos financieros. Es decir que tienen como finalidad la de contribuir a la realización de las actividades básicas. De esta manera pueden ser de funcionamiento y de capital. Los de funcionamiento constituyen programas cuya formulación y ejecución está ligada a la realización de los programas básicos. Por ejemplo, el cumplimiento de las metas de un programa de producción agrícola depende de las acciones que se llevan a cabo en un programa de extensión, de investigación y de educación.

Programas Sectoriales.- La programación sectorial surge al agrupar las distintas acciones que un Gobierno realiza a través de las diversas entidades y organismos públicos. La agrupación obedece a la necesidad de coordinar a las entidades de la administración pública que realizan actividades homogéneas o afines.

Los sectores objeto de programación económica y social son aquellos que engloban a las unidades institucio-

nales relacionadas con una actividad económica o social, con el objeto de lograr coherencia entre los objetivos y metas planteadas para la misma.

Programa de operación.- Se denomina programa de operación o de funcionamiento a aquel instrumento destinado a cumplir con las funciones del Estado, por el cual se establecen objetivos y metas que se cumplirán a través de la integración de un conjunto de esfuerzos y con recursos humanos, materiales y financieros a él asignados. Su formulación y ejecución está estrechamente ligada a la realización de los programas básicos.

Estos programas se subdividen en subprogramas, actividades y tareas.

Programas de Inversión.- Se ha denominado Programas de Inversión como "el instrumento a través del cual se fijan las metas que se obtendrán mediante la ejecución de un conjunto integrado de proyectos de inversión que permitan aumentar la capacidad operativa del Gobierno, produciendo bienes de capital." (16)

---

(16) Manual de Proyectos de Desarrollo Económico. CEPAL, ONU. México, 1958.

### 3.- GENERALIDADES SOBRE EL PROCESO DE PRESUPUESTACION

Uno de los problemas más importantes que aparece en la práctica de la planificación, es el que corresponde a la adecuación de las asignaciones del gasto público a nivel presupuestario, en base a los lineamientos generales establecidos en los planes de desarrollo. Por otra parte es innegable que el presupuesto público constituye uno de los más valiosos instrumentos de política económica dentro del proceso de planificación, ya que es este 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.

Además, es alrededor del presupuesto donde suelen manifestarse los diversos conflictos derivados del enfoque monetario-financiero del gasto, o de su conceptualización como "movilizador de recursos reales para las actividades públicas" .(17)

#### 3.1. CONCEPTO

Antes de tratar en forma el proceso presupuestario, es necesario expresar algunas consideraciones respecto al presupuesto.

---

(17) Cibotti, Ricardo y Enrique Sierra. Ob. Cit. Pág. 60

El presupuesto ha sido definido de diferentes maneras. El Comité de Presupuestos de la Asociación de Funcionarios Financieros Municipales de los Estados Unidos de Norteamérica, lo define como "un plan básico, expuesto en términos financieros, gracias al cual entra en vigor un programa de operaciones durante un período determinado de tiempo. Contiene un cómputo estimado de: servicios, operaciones y proyectos comprendidos en el programa; requisitos provenientes de desembolsos y los requisitos indispensables en su apoyo".

El presupuesto es mucho más que un documento financiero, "representa un proceso gracias al cual se formulan políticas, se ponen en marcha programas de acción pública y se implantan controles, tanto legislativos como administrativos". Además recibe la influencia de los mismos procesos sociales, económicos y políticos. (18)

En su acepción más amplia, el presupuesto es el cómputo de los ingresos y egresos gubernamentales y del movimiento de la deuda pública, se le considera la guía y la expresión de la política económica del Gobierno y es uno de los componentes indispensables de la contabilidad gubernamental.

---

(18) Steiss, Alan Walter. Ob. Cit. Pág. 194

La acepción moderna del presupuesto es que, dado que es considerado como un instrumento de política económica, de programación y de administración, se convierte por lo mismo, en la expresión física y financiera de la planificación económica del país;

De política económica, porque es el instrumento que el Estado dispone para influir y dirigir a la actividad económica y social de la nación;

De programación, dada su derivación del sistema de planificación, le permite señalar y condicionar las metas y objetivos a los programas de actividades del sector público, congruente con las metas y objetivos establecidos a nivel nacional;

De administración, porque la asignación de recursos humanos, materiales y financieros es susceptible de adecuarse a los requerimientos de la acción programadora, y de descentralizar el control a través de la fijación de responsabilidades específicas a los encargados de ejecutar cada programa.

En esencia el presupuesto es "un conjunto de proyectos para acciones futuras expresado en términos monetarios" (19)

---

(19) Altieri Zarubi, Italo. "Problemática Presupuestal en las Entidades Federativas. Primer Congreso Nacional de Presupuesto Público.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1975.

Por todo lo anterior se deduce que el presupuesto ha dejado de ser un mero documento de carácter administrativo y contable, para asumir la significación de elemento activo primordial sobre las actividades generales de la comunidad; es decir, ha adquirido una condición dinámica y conductora a través del cual el Estado actúa sobre la vida nacional.

En la época actual se caracteriza por una creciente participación del Estado en la economía general, el presupuesto tiene dos tendencias:

- a) De equilibrio y ajuste de la economía por medio de intervenciones financieras; y
- b) De redistribución del ingreso nacional tendiente a corregir desigualdades sociales". (20)

Sin embargo en muchos países el presupuesto generalmente todavía no es más que una compilación de cifras diversas, cuyo monto total es la única que preocupa a sus gobernantes, cuyo resultado es una falta absoluta de coordinación entre la política general del Gobierno y el presupuesto, por no reflejar éste propósito de aquella.

Esta es la razón, por la cual muchos investigadores han estudiado y propuesto los medios de dar una estructura más precisa y una orientación más clara a la acción del Estado en la vida nacional, a través del manejo del presupuesto. Esto ha

---

(20) Mancera, Rafael . "El Presupuesto Fiscal y la Economía" Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 1956.

dado nacimiento, primero a la idea y luego a la propuesta y establecimiento, de la técnica de presupuesto por programas; es decir un presupuesto tal que refleja lo más completamente posible el programa de política general.

El Estado moderno ha ido participando cada vez más con mayor decisión en la vida económica y social, inicialmente como reglamentador de las actividades económicas y posteriormente como promotor e impulsor de dicha actividad, con miras principalmente a lograr un desarrollo armónico tendiente a mejorar el nivel de vida de la sociedad.

Es por esto que el presupuesto debe cuidar de mantener una estructura dinámica que le permita dar un continuo impulso a los programas de gasto que aseguren la continuidad productiva y que simultáneamente propicie una cada vez más justa distribución del ingreso. Para ello el manejo efectivo del presupuesto implica abordar problemas de considerable importancia, como son el de medir las condiciones que prevalecen nacionalmente, así como el correspondiente al ámbito exterior.

### 3.2. FASES DEL PROCESO PRESUPUESTARIO.

El proceso presupuestario es un ciclo continuo, dinámico y flexible "a través del cual se programa, formula, aprueba, ejecuta, controla y evalúa la actividad del sector público, en sus dimensiones cualitativas y cuantitativas" (21)

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, de tal manera que el proceso se concibe como una acción dinámica, donde cada una de sus etapas tiene carácter iterativo, y la última sirve de retroalimentación a la primera etapa. (Figura No. 2)

Existe una gran variedad de criterios relativos a las etapas que constituyen el ciclo presupuestario; sin embargo para fines de este trabajo se adoptará el que a continuación se menciona:

Programación

Formulación

Aprobación

Ejecución

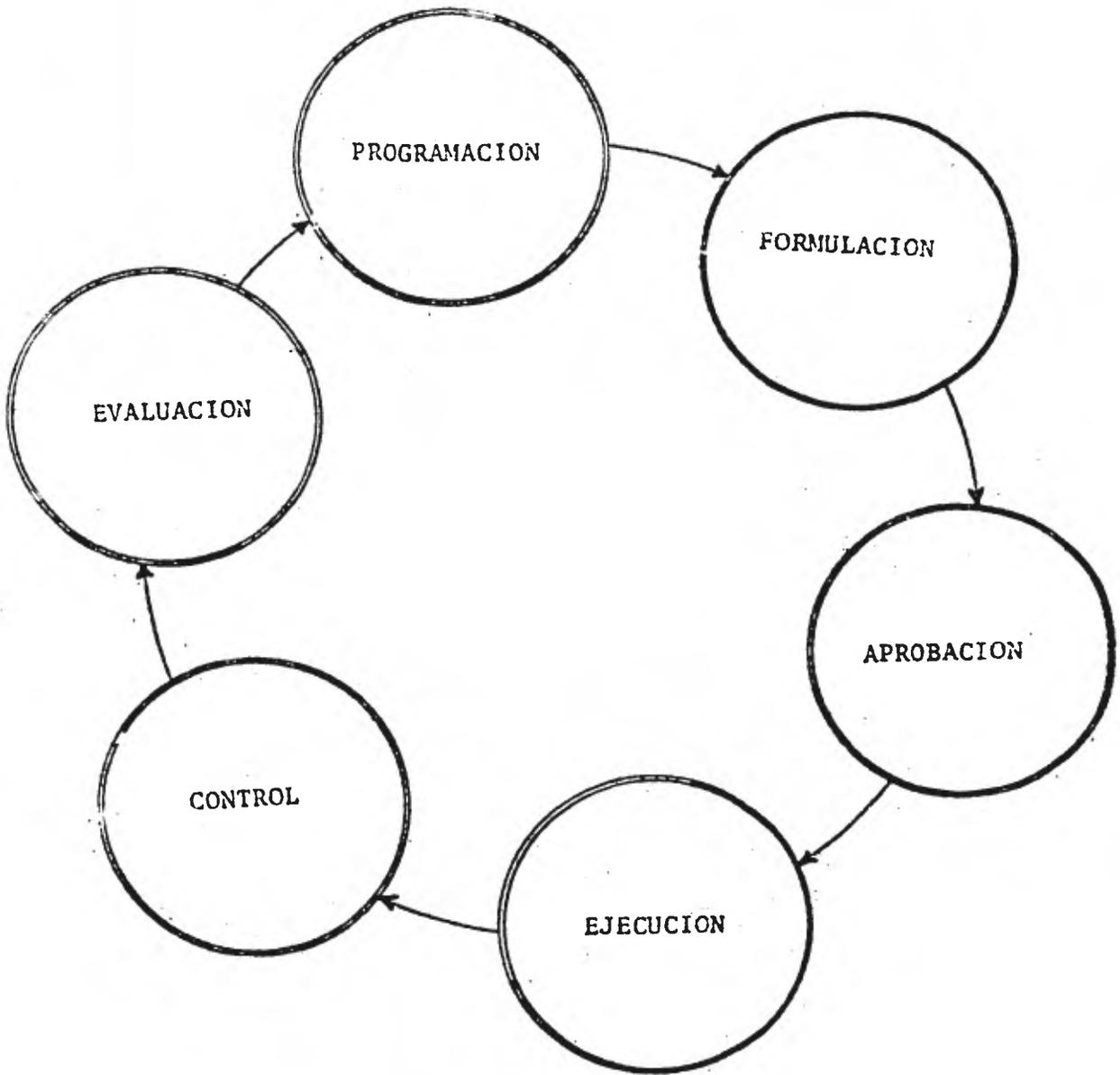
Control y

Evaluación

---

(21) Molina López, Guillermo. Ob. Cit. Pág. 78

PROCESO PRESUPUESTARIO



### 3.2.1. PROGRAMACION

La programación presupuestaria consiste en la fijación de metas y en la asignación de recursos humanos, materiales, tecnológicos, y financieros para alcanzar dichas metas dentro del ejercicio presupuestal. Esta primera etapa significa en sí la implementación financiera del plan de acción.

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

El proceso de programación se inicia generalmente con la fijación de niveles de actividad gubernamental para los diversos sectores de la administración pública, de acuerdo con ciertos indicadores económicos: 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 esta dada por los ingresos fiscales y la capacidad de crédito interno y externo.

### 3.2.2. FORMULACION

Una vez fijados los niveles de actividad, se inicia un proceso operativo que tiende a formular el presupuesto (documento) que ha de ser presentado finalmente a las autoridades correspondientes para su discusión y aprobación. En esta etapa es importante hacer hincapié en la relación entre las unidades encargadas de su elaboración a nivel de los diversos sectores, y el órgano central del presupuesto.

El documento final es necesario que cumpla con los requisitos de flexibilidad y claridad, de tal manera que éste no sólo refleje explícitamente los programas de gobierno, sino que sea susceptible de entenderse e interpretarse tanto por la comunidad como por los responsables de su manejo.

### 3.2.3. APROBACION

Una vez formulado el documento a nivel central debe someterse a la consideración del Poder Legislativo, Cámara de Diputados; la que lo examina a través de comisiones especiales constituidas para ese efecto, las que preparan un informe sobre el documento presentado y la política que lo orienta. En caso de que los miembros de la Cámara de Diputados hagan proposiciones para modificar el proyecto del presupuesto presentado por el Ejecutivo, serán sometidas desde luego a las comisiones respectivas, procediendo posteriormente a su aprobación, a través de la Cámara de Diputados.

#### 3.2.4 EJECUCION

La ejecución comprende una serie de decisiones y numerosas operaciones que permitan concretar anualmente los objetivos y metas determinadas para el sector público.

Es en esta fase donde 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. Esta movilización se hace por medio de las unidades ejecutoras responsables de la administración de todo el proceso presupuestario, las que deben tomar en cuenta la productividad de los medios de capital, así como la disponibilidad de los recursos.

Es importante que en esta etapa las unidades que ejerzan presupuesto, vayan constituyendo un acervo de información sobre aspectos físicos como financieros, que permitan la realización de las etapas posteriores (control y evaluación).

#### 3.2.5 CONTROL

El control es la acción por medio del cual se puede apreciar si se está logrando los objetivos establecidos y si se están ejecutando adecuadamente. El objetivo del control es verificar las acciones emprendidas y permitir a la unidad ejecutora ver de modo claro cómo se está cumpliendo lo que se había programado. El control de operaciones a que da lugar la ejecución del presupuesto permite, a su vez, introducir medidas correctivas, evitando así desviaciones en la política presu

puestaria. Por tal razón, las normas de control deben ser lo suficientemente flexibles que permitan adaptar lo programado a los cambios que se presenten, para lo cual es necesario -- identificar una unidad de medida, analizar las variaciones y establecer coeficientes de eficacia.

### 3.2.6 EVALUACION

Esta etapa esta íntimamente ligada con la de control, ya que ambas forman parte de un mismo proceso de medición de -- eficiencia y eficacia. Se ha definido a la evaluación como - "la parte del proceso administrativo que mediante criterios multidisciplinarios, analiza sistemáticamente la eficacia y eficiencia de los programas de gobierno, en función del grado de consecución de los objetivos y políticas contenidos en los planes de desarrollo, y el uso racional de los recursos con el fin de realimentar dicho proceso". (22)

En resumen, de la definición anterior se deduce que la eva-- luación constituye dentro del proceso de la administración - presupuestaria, la etapa de valoración de las acciones y del análisis crítico de los resultados obtenidos; así como de los efectos producidos por el ejercicio del presupuesto. Además conlleva a definir las medidas correctivas que deben tomarse con el fin de racionalizar el gasto público.

---

(22) V Seminario Interamericano. de Presupuesto. Quito, Ecuador 1975

Establecer un sistema de evaluación presupuestaria, exige la definición de las bases sobre las cuales ésta se realizará, es decir sus ámbitos y niveles, la metodología que se adoptará - (instrumentos, técnicas de análisis, sistemas de información, etc.), así como la organización del aparato administrativo - que habrá de realizarla.

## B I B L I O G R A F I A

### INTRODUCCION Y CAPITULO I

- 1.- Altieri Zarubi, Italo. "Problemática Presupuestal en las Entidades Federativas". Primer Congreso de Presupuesto Público. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 1975.
- 2.- Arce, Enrique y Lozano, Arturo. -"Necesidad de la Planificación" Ponencia presentada en el encuentro nacional de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, convocado por el IEPES, Marzo 1976.
- 3.- Cibotti, Ricardo y Sierra, Enrique. "El Sector Público en la Planificación del Desarrollo". Siglo XXI Editores, 3a. Edición. México 1973.
- 4.- Gutiérrez Castro, Edgar. -"Los Procesos de Planificación y sus relaciones con los Centros de Decisión". Publicado en "Experiencias y Problemas de la Planificación en América Latina". Textos del ILPES, México 1974.

- 5.- Jiménez Castro, Wilburg. "Administración Pública para el Desarrollo Integral" FCE.México, 1971.
- 6.- Mancera, Rafael.-"El Presupuesto Fiscal y la Economía".Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México 1956.
- 7.- Martner, Gonzalo. "Planificación y Presupuesto -- por Programas" Siglo XXI Editores. México 1975.
- 8.- "Manual de Proyectos de Desarrollo Económico" ONU Estudios CEPAL, México, 1958.
- 9.- Molina López, Guillermo. "Marco Conceptual del Presupuesto por Programas, Planificación, Programación Presupuestación" UNAM. Dirección General de Presupuesto por Programas. México 1979.
- 10.- "Plan Global de Desarrollo", 1980-1982.Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1980.
- 11.- Quinto Seminario Interamericano de Presupuesto.Quito Ecuador. 1975.
- 12.- Rodríguez L.Alberto. "La Concreción de los Planes de Desarrollo en Proyectos Específicos".Publicado "Experiencias y Problemas de la Planificación en

América Latina". Textos del ILPES. Siglo XXI  
Editores. México 1974.

13.- Steiss, Alan Walter, Administración y Presupuesto  
Público. Editorial Diana. México, 1976.

14.- Stonich, Paul. "Como Planificar y Presupuestar con  
Base en Cero" Revista Expansión. Edición fuera de  
serie. México 1978.

## C A P I T U L O   I I

### P R E S U P U E S T O   P O R   P R O G R A M A S .

#### 1.- MARCO CONCEPTUAL

1.1. Origen

1.2. Concepto

1.3. Niveles Programáticos

1.3.1. Función

1.3.2. Programa

1.3.3. Subprograma

1.3.4. Actividad

1.3.5. Tarea

1.3.6. Proyecto

1.3.7. Obra

1.3.8. Trabajo

1.4. Estructura de los Programas

1.5. Apertura Programática

1.6. Estrategia de Implantación

1.6.1. Problemas para la Implantación

1.7. Ventajas y Limitaciones.

## EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

### 1.- MARCO CONCEPTUAL

En el capítulo anterior se han hecho algunas consideraciones generales sobre los aspectos más importantes de la planeación y de la programación, y cómo estos influyen en el proceso de la asignación de recursos que se han de destinar a las diferentes acciones que realiza el sector público. En este capítulo se tratará brevemente acerca de una nueva técnica que ha evolucionado el sistema tradicional de presupuesto y que se conoce como el Presupuesto por Programas.

Tradicionalmente, se ha considerado al presupuesto como un instrumento administrativo y contable que fija su interés en lo que el gobierno compra para cumplir con sus finalidades.

Inicialmente ésta era una lista de gastos y de costos, de servicios muy concretos y determinados, los que en mayor o menor medida, correspondían a las denominaciones de los servicios o unidades administrativas del Estado.

El presupuesto tradicional correspondía al enfoque de los contadores y juristas; en él se ponía énfasis en el sistema de control, basado en un respeto estricto a las normas que condicionan el complejo mundo de las asignaciones, retribuciones, viajes, adquisiciones, etc. etc., con cargo a los fondos del Estado. En él predominaba un claro énfasis en los controles de

legalidad y de regularidad, que resultaban en no pocas ocasiones . entorpecedoras de eficacia en la gestión, ya que sólo atendían a los aspectos formales del gasto, sin tener en cuenta las necesidades objetivas, la eficacia de la decisión y la oportunidad temporal del gasto.

Se podría seguir mencionando las limitaciones que genera el ejercicio del presupuesto tradicional, pero basta lo señalado hasta aquí para concluir que este sistema es inadecuado para una gestión pública moderna y eficiente, acorde con los niveles de desarrollo económico y administrativo de nuestro país.

Contrariamente a lo expuesto en párrafos anteriores, el sistema de presupuesto por programas tiene como finalidad facilitar la planeación a mediano y largo plazo de cualquier organismo y mejorar además, los métodos y sistemas administrativos con que opera, siendo también de destacar que su elaboración se realiza de tal forma que facilita su operación como un sistema integrado.

#### I.I. ORIGEN

La técnica del Presupuesto por Programas tiene una historia muy corta. En 1946, el Departamento de la Marina de los Estados Unidos de Norteamérica presentó un presupuesto por pro

gramas en el que se reducían sensiblemente los renglones de gasto. (1)

El Presidente Kennedy lo adoptó en su administración en 1961, y fué aplicado principalmente en el Departamento de la Defensa, que dirigía Robert Mc Namara. En 1965, el entonces Presidente norteamericano Lyndon B. Johnson, anunció su propósito de introducir en toda la administración federal un nuevo " revolucionario sistema de planificación, programación y presupuesto ", señalando que su funcionamiento permitiría:

- a) Identificar los objetivos nacionales con precisión y sobre una base permanente.
- b) Escoger los objetivos prioritarios.
- c) Seleccionar los medios alternativos para alcanzar dichos objetivos en la forma más eficaz y al menor costo.
- d) Obtener información no sólo acerca de los costos del año siguiente sino también para el segundo, tercero y años posteriores.
- e) Medir los resultados de los programas con objeto de garantizar que por cada unidad gastada se obtenga una unidad de servicio.

---

(1) Vázquez Arroyo, Francisco. Presupuesto por Programas, para el Sector Público de México, UNAM, Coordinación de Humanidades México, 1971. Pág. 18

Ya para 1979, en los Estados Unidos de Norteamérica eran 27 Estados que utilizaban esta técnica, aparte del Gobierno Federal, y estaba siendo empleado en diferentes fases en Bélgica, Francia, Austria, Canadá, Japón, Nueva Zelandia, la República Arabe Unida, el Reino Unido y la República de Ghana.

En América Latina, la aplicación del presupuesto por programas se inició con base en los planes del sector público de algunos países, y sus diferentes programas por realizarse; por ejemplo, "en Chile después de haberlo experimentado durante varios años, lo implementan definitivamente en todo el sector público en 1967. Posteriormente fueron implantándolo en los organismos y empresas del Estado". (2)

Además de Chile aplican el presupuesto por programas Brasil, Venezuela, Colombia, Nicaragua y Ecuador, entre otros.

En México, se comenzó a aplicar a partir de 1967 en la Universidad Nacional y fué implementado a partir de 1979. Otras Dependencias del Ejecutivo Federal, como la Secretaría de Agricultura y Ganadería, de la Presidencia, y varios organismos descentralizados.

---

(2) Israel Russo, Jorge, Apuntes de clase, "Curso Básico de Planificación Económica y Social". en Vázquez Arroyo, Op. Cit. Pág. 19

## 1.2. CONCEPTO

Existen varios puntos de vista sobre el concepto de presupuesto por programas que destacan algunos de sus aspectos fundamentales. Para Shultze el presupuesto por programas es un " intento de integrar las políticas de asignación presupuestaria de recursos, y de proporcionar un medio para que el análisis de sistema se aplique en forma regular a la formulación de políticas y a la asignación de partidas presupuestarias ". Para otros significa un conjunto integrado de métodos y técnicas de tipo presupuestario, en sentido amplio, que tratan de ayudar al poder político a conducir más eficazmente los asuntos públicos. es decir, a que utilice los medios de que dispone de forma tal. que obtenga los máximos resultados de los objetivos que se señalen como prioritarios".

El Manual de Presupuesto por Programas y Actividades preparado por la ONU, lo define así: "la técnica que presta mayor atención a las cosas que el gobierno realiza, más que a las cosas que el gobierno adquiere. Las cosas que el gobierno adquiere ta les como son: servicios personales, medios de transporte, etc., no son sino medios que emplea para el cumplimiento de sus funciones: Las cosas que un gobierno realiza en cumplimiento de sus funciones pueden ser carreteras, escuelas, puentes, hospitales ,etc.," (3). Dicho en otras palabras, el presupuesto por programas es un sistema que pone especial atención a los objeti-

---

(3) Preparado por la Subdirección Fiscal y Financiera del Departamento de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas. Publicado en Vázquez Arroyo. Ob. Cit. Pág. 20

vos que han de alcanzarse a través de la ejecución del presupuesto, y a los costos totales que ello implica. Su estructura se basa en las actividades que han de desarrollarse, para alcanzar las metas y cumplir los objetivos señalados en los planes de mediano y largo plazo.

En el caso de México, para hablar de un caso específico, en El "Manual de Programación-Presupuestación 1981", habla ya de un proceso integrado de programación y presupuestación, como la "estrategia de acción que plantean la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el objeto de mostrar las actividades que, en forma coherente y coordinada deben realizar las diversas entidades del Sector Público Federal para cumplir con la formulación del Programa de acción del Sector Público".

Los lineamientos Generales para la formulación del presupuesto programático de 1977, lo mencionan de la siguiente manera: "Se entiende el Presupuesto por Programas como un proceso integrado de formulación, ejecución, control y evaluación de decisiones, tendientes a lograr una mayor racionalización de la función administrativa, que parte de una clara definición de objetivos y metas, y conlleva la determinación de las acciones alternativas que pueden ejecutarse, la selección de las más adecuadas, su agrupación en programas, su cuantificación en función del destino del gasto, así como una clara determinación

de funciones y responsabilidades". (4)

Su implantación ha revestido una gran importancia para las entidades, ya que ha facilitado un mayor entendimiento interfuncional y establece bases sólidas de programación. Su formulación tiene además, un importante efecto orientador sobre el personal. En la fase de instrumentación es necesario un proceso interno de programación en forma participativa, que asegure una estrecha comunicación de todos los niveles para elaborar un presupuesto que recoja y jerarquice adecuadamente la suma de las necesidades.

De esta manera el presupuesto por programas racionaliza el proceso de toma de decisiones conjungando elementos ya existentes en la Administración Pública con base en su interdependencia y en su interacción dentro del tiempo. es decir que aglutina en un proceso integral y unitario la definición de políticas, la formulación del plan, la elaboración de programas de trabajo y la estructuración del presupuesto. Al racionalizar el proceso de toma de decisiones, asegura una mejor comprensión del presupuesto, y aún más, precisa la elaboración y ejecución de los programas. Asimismo define las unidades responsables, identifica las funciones para evitar su duplicación, facilita el control y la evaluación de los resultados.

---

(4) Este concepto aparece en los "Lineamiento Generales", distribuidos a todo el Sector Público por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para elaborar el Anteproyecto de Presupuesto para 1977.

México Agosto de 1976.

Es conveniente señalar que el presupuesto por programas es el instrumento que cumple el propósito de combinar los recursos disponibles en el futuro inmediato con las metas a corto plazo, creadas para la ejecución de los objetivos de mediano y corto plazo. Además esta Técnica tiene las siguientes características:

- 1.- Es una Técnica de la Programación
- 2.- Cubre principalmente el corto plazo
- 3.- Es una Técnica Especializada y abarca el ámbito de todo el sector público.
- 4.- Utiliza tanto dimensiones reales como financieras, y
- 5.- Es técnica que debe ser desarrollada mediante grupos pluridisciplinarios.

### 1.3. NIVELES PROGRAMATICOS

La aplicación del sistema de presupuesto por programas en el sector público, implica el conocimiento y manejo de los niveles programáticos indispensables para lograr una adecuada racionalización de las acciones que sean programadas. También se les denomina categorías programáticas. Constituyen los elementos de programación presupuestaria que sirven para presentar en forma desagregada los objetivos y metas estipulados en el plan. Se parte de la función y subfunción institucional para continuar con el nivel de programa, subprograma, actividad, proyecto, tarea y obra.

#### 1.3.1. FUNCION

Es la finalidad que deben cumplir las instituciones públicas, establecidas por los órganos políticos, a través de prestación de servicios determinados y de la producción de ciertos bienes para satisfacer las necesidades de la comunidad. Estas finalidades pueden ser: Defensa Nacional, Salud pública, seguridad, educación, etc. La subfunción tiene características similares a la función, solamente que se determinan con mayor grado de especificidad.

### 1.3.2. PROGRAMA

Constituye un conjunto de acciones homogéneas y coherentes, al mismo tiempo el instrumento mediante el cual las instituciones públicas cumplen sus funciones, procurando lograr los "objetivos y metas cuantificables, a través de actividades y obras específicas, coordinando los recursos humanos, materiales y financieros con resultados mensurables y costos globales y unitarios cuya ejecución se encarga a organismos competentes de alto nivel". (5)

El programa es el elemento principal del presupuesto por programas y es la base para la formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación del presupuesto.

### 1.3.3. SUBPROGRAMA

Es la división de algunos programas complejos cuando existen metas parciales destinadas a facilitar, la ejecución específica de un área y para la cual se fijan metas parciales cuantificables, que deben ser alcanzables por determinadas unidades ejecutoras, con recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos asignados, y con costos globales y unitarios. En cuanto a su interpretación, es similar a la del programa, sólo con mayor especificidad.

---

(5) Ferreiro, Luis Alberto, Introducción a la Técnica de Presupuesto por Programas, Dirección General de Presupuesto por Programas. UNAM, México, 1976, pag. 48.

#### 1.3.4. ACTIVIDAD

Es una división menor de los programas o subprogramas de funcionamiento, que consiste en la ejecución de ciertas acciones que demandan la utilización de recursos humanos, materiales y financieros con costos globales y unitarios y cuya ejecución se encarga a organismos de nivel menor. Es la categoría programática que contiene acciones más concretas, y están íntimamente relacionadas y complementarias entre sí. En otras palabras se puede decir que es la etapa para la consecución de la meta". (6)

#### 1.3.5. TAREA

Es una operación específica a realizar dentro de un proceso, que permite obtener un determinado resultado. Nivel de desagregación inferior en que se agrupan los eventos necesarios para el cumplimiento de la actividad.

#### 1.3.6. PROYECTO

Es un conjunto de obras dentro de un programa o subprograma de inversión que sirve para la creación o ampliación de bienes de capital, realizados por una actividad capaz de funcionar independientemente incrementando el patrimonio institu

---

(6) Molina López Guillermo. Ob. Cit. Pág. 46

cional y contribuyendo a la formación bruta de capital.

#### 1.3.7. OBRA

Es un bien de capital específico. Cada una de las unidades físicas que forman parte de un proyecto, como por ejemplo: Un hospital, una escuela, carretera, edificio, etc. son ejemplos de obras.

#### 1.3.8. TRABAJO

Combinación de esfuerzo mental y físico que hay que desarrollar sistemáticamente a efectos de cumplir con la obra o el proyecto.

#### 1.4. ESTRUCTURA DE LOS PROGRAMAS

El presupuesto por programas requiere en principio de la elaboración de programas que permitan cumplir con los objetivos y metas establecidas en un plan, y por con siguiente, al estructurar los programas a través de los cuales se alcanzarán determinados propósitos, se incluirán en su contenido aspectos de planeación, programación y presupuestación, que le darán la orientación adecuada. Por lo tanto, en su estructura deberá contener lo siguiente:

##### Aspectos de Planeación

- a) Nombre del Programa: Expresión sistemática de lo que se va hacer en el transcurso del año.
  
- b) Descripción del Programa: Se mencionan los elementos que lo conforman:
  - Magnitud de las necesidades reales por cubrir tanto en el sector público como en el privado;
  
  - Objetivos y metas de largo y mediano plazo de planificación (independiente-objetivo).
  
  - Objetivos y metas concretas que se pretendan lograr para el año para el que se presupuesta, con unidades de

medida y/o indicadores.

- Índice de variación en el cumplimiento de objetivos y metas de ejercicios anteriores.
- Señalamiento de las acciones concretas a desarrollar cronológicamente para el cumplimiento de objetivos y metas del programa.
- Financiamiento del programa (recursos propios, recursos fiscales y recursos del crédito).
- Costo total del programa.
- Entidades que cubren programas anexos, o con los que se relaciona (evitar duplicidades y tratar de observar si hay complementariedad, o sea, en términos generales buscar racionalidad administrativa).
- Observaciones generales (sirven para identificar ámbito-temporaneidad del programa).

ASPECTOS DE PROGRAMACION (Concreción de objetivos y metas combinados con los recursos.

- Unidades ejecutoras responsables: las unidades administrativas responsables del cumplimiento de los obje

tivos y metas del programa.

- Recursos humanos (para establecer la política salarial)
  
- Recursos materiales (equipo del programa).

#### ASPECTOS DE PRESUPUESTACION

a) Recursos financieros del programa clasificados según su objeto:

- Servicios Personales
  
- Suministros diversos
  
- Servicios Generales
  
- Transferencias etc.

## 1.5. APERTURA PROGRAMATICA

En el proceso de implantación de la técnica de presupuesto por programas, es necesario determinar algunos criterios para abrir programas ya que este es un paso muy importante en el desarrollo y ejecución de los programas.

Los criterios para abrir programas son principalmente dos: el institucional y el funcional.

El criterio institucional es aquél que considera la estructura y funcionamiento vigente de la administración, para determinar sus categorías programáticas.

La ventaja que presenta este criterio es que no ocasiona ningún conflicto o resistencia al cambio, porque mantiene su "Statu-quo" y es útil siempre que este sistema sirva como un elemento de modernización. Sin embargo, la estructura programática será la correspondiente a la estructura organizacional de la institución, y por lo tanto no reflejará cambio alguno o sustancial, ya que es repetitivo anualmente.

El criterio funcional es aquel que considera el conjunto de acciones que hay que desarrollar para cumplir con los objetivos y metas o producto final, es decir que se identifican las funciones que tienen asignadas las instituciones públicas, mostrando además los propósitos fundamentales que se

persiguen en el sector correspondiente. Para ello es conveniente describir una por una las distintas funciones que la ley ha asignado a la institución, procurando jerarquizarlas de acuerdo con su naturaleza. Es conveniente que al adquirir una nueva estructura programática, los programas que se definan guarden concordancia con los planes elaborados, es decir con los aspectos más importantes de éstos.

Existe otro criterio posible; la combinación de los dos anteriores. Este es el criterio utilizado en la etapa de transición del presupuesto tradicional al presupuesto por programas, porque comprende tanto los aspectos de las funciones como los organizacionales, ya que ambos son importa<sup>n</sup>tes en la programación presupuestaria.

Una vez establecidos los programas se determinará la estrutura interna, esto es, decir el número de subprogramas, actividades y proyectos que lo conforma.\*

\*\*\*\*\*  
\* En la formulación de programas para 1980 se hizo en base al "Catálogo de Actividades del Sector Público Federal", en el que se ordenaron las acciones para orientar el que hacer público. Comprende: Funciones, subfunciones, programas y subprogramas. Para 1981 la apertura programática « sufrió ligeras modificaciones concertada dentro de los « marcos funcionales con los coordinadores del sector, sentando las bases para vincularlo al Plan Global de Desarrollo 1980 - 1982.

## 1.6. ESTRATEGIA DE IMPLANTACION EN MEXICO

Al finalizar 1975 el Ejecutivo Federal ordenó que todas las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, elaboran sus respectivos anteproyectos de presupuesto con orientación programática para 1976, como una primera etapa del proceso de implantación del presupuesto por programas. En esta primera fase de transición, se identificó la estructura programática con la organización administrativa que conservan las dependencias, asignando a los principales niveles jerárquicos la denominación de los programas y subprogramas (únicos niveles que se manejaron) ejemplo, Programa: Secretario , Subsecretario y Oficialía Mayor; Subprograma: Direcciones Generales.

Como estrategia de implantación se acordó elaborar el presupuesto con orientación programática paralelamente al presupuesto tradicional, incluyendo para el primero, objetivos y metas para cada programa, subprograma y estableciendo unidades responsables para su realización.

En 1976 se continuó afinando el sistema de programación interna de los ramos y organismos, a fin de reflejar en el presupuesto de 1977 verdaderos programas de acción, no identificados necesariamente con su estructura administrativa, y agregando proyectos en los programas de inversión.

En el transcurso de 1977, se iniciaron estudios tendientes a identificar programas sectoriales que se pudieran realizar en 1978. con el propósito de deslindar responsabilidades de los diferentes organismos que interactúan en ellos y facilitar así la coordinación a nivel sectorial. Por otra parte, se elaboró conjuntamente con el programa y presupuesto anual, el programa quinquenal 1978 - 1982, y se plantearon diferentes tipos de metas (de operación, conservación y ampliación de la capacidad).

Sin embargo, se siguió adoptando en la mayoría de los casos como estructura programática la correspondiente a la organizacional. y se mantuvo la misma estructura en materia de toma de decisiones relacionadas con el gasto público; es decir que la autorización de diversos aspectos de tipo presupuestal eran competencia -en 1976- de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Presidencia y Patrimonio (triángulo administrativo) además de la Subcomisión Gasto-Financiamiento y de múltiples comisiones y unidades ejecutivas, que tenían particular ingerencia en el gasto público.

Es necesario mencionar que para poder llevar a cabo la implantación del presupuesto por programas en el sector público, ya se habían iniciado algunos estudios tendientes a la actualización del marco jurídico respecto al gasto público, culminando en diciembre de 1976 con la expedición de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, que permitió abiertamente la aplicación e implantación del presupuesto por programas.

Durante 1978 se manejó en los programas de inversión, un nivel adicional que fué el de proyecto, manejándose en forma más adecuada que en 1977, ya que se contó con mejores elementos de juicio para su formulación, evaluación y control. No queriendo decir esto que no se requería perfeccionarlos aún más.

Para formular el presupuesto de 1979, se había pensado llegar a nivel de tarea, alcanzado así un nivel de mayor desglose del presupuesto. Esto no era posible porque quedaban muchos aspectos pendientes de afinar, aún en los niveles de programa, subprograma y porque el nivel de actividad aún no se había manejado, (siendo que es un nivel anterior al de tarea).

De acuerdo a la estrategia planteada por la Subdirección del Gasto Público se señalaba que para 1979 (7) "sería completada la clasificación regional por programas y se perfeccionaría la programación sectorial". La estructura propuesta para dicho año sería: Función, Programa, Subprograma, Proyecto, Actividad, Tarea.

En la formulación del presupuesto de 1980 y 1981 se introdujeron ciertos avances metodológicos, como son el establecimiento del catálogo de actividades del Sector Público Federal, donde quedan estructuradas las funciones y subfunciones, programas y subprogramas; la adopción de una sola clasificación sectorial

---

(7) Estrategia de implantación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Egresos, México 1976.

administrativa de las dependencias y entidades del sector público, eliminando la clasificación sectorial programática; una nueva conceptualización de metas, ligadas más directamente con la esencia de los programas y subprogramas; y la inclusión de los programas de reforma administrativa como un elemento racionalizador. (Se formuló a nivel de programa subprograma y proyectos estratégicos y prioritarios). Estos aspectos permitieron durante la formulación del presupuesto 1981, contar con un "Marco idóneo para la programación de las acciones del sector público y su vinculación con el Plan Global de Desarrollo" (8)

---

(8) Manual de Programación-Presupuestación 1981, julio 198, pag. 9.

### 1.6.1. PROBLEMAS PARA LA IMPLANTACION.

El presupuesto por programas ha tenido, en diversos países, una aplicación y un enfoque diferente, y aunque muchos han iniciado su implantación, no todos han alcanzado el éxito previsto. Esto es fácil de comprender, ya que cualquier cambio en los métodos y procedimientos de trabajo trae modificaciones en el tamaño y composición del grupo de trabajo. Obsolescencia de habilidades adquiridas con el sistema tradicional, diferente margen para tomar decisiones individuales, etc. En otras palabras los cambios en los métodos y procedimientos provocan un cambio en las estructuras de las relaciones interpersonales, de poder y de status, con una respuesta positiva o negativa por parte de los involucrados. En este orden de ideas, en la implantación del presupuesto por programas se presentan problemas, tanto técnicos como de comportamiento, y de actitudes. El problema es el de lograr que los recursos humanos adopten respuestas efectivas a las nuevas estructuras y métodos derivados de la técnica.

Sin embargo, eso no es todo, ya que existen otros obstáculos que dificultan el proceso de implantación, que, aunque parezcan obvios, es necesario mencionarlos:

- a) Aspecto Político.- Para que sea posible poder llevar a cabo el proceso de implantación, es necesario contar con el apoyo de los altos funcionarios, que políticamente son decisivos en materia presupuestal y que en gran medida determinan el grado de avance en el adecuado manejo de las distintas

técnicas de la programación presupuestaria. De no contar con este apoyo, sólo se hacen algunos cambios que no son significativos, y por lo tanto difultan cualquier avance que se pretenda.

b) Aspecto Estructural.- El no menos importante obstáculo lo constituye la estructura orgánica de las instituciones públicas. Esto es que la organización debe estar en constante adecuación para satisfacer cualquier requerimiento de la administración, ya que por lo general la estructura existente no corresponde a las necesidades que plantea el presupuesto por programas. Indudablemente que representa un avance la reorganización llevada a cabo por el Gobierno Federal en el presente sexenio, y complementada por la sectorización, pero internamente existen algunas incongruencias desde el punto de vista organizacional. Concretamente el avance en materia de reforma administrativa no corresponde al avance en materia de la presupuestación programática, ya que este último exige el logro de objetivos y metas de cada programa identificado en la institución, y que la adecuada estructura orgánica coadyuva al logro de estos.

c) Capacitación.- Si no se cuenta con un cuadro técnico, especializado en el manejo de esta técnica en todas las dependencias y organismos del Gobierno Federal, no es posible que la elaboración del presupuesto programático se haga satisfactoriamente, sino que a menudo, entorpece el proceso. Además de la capacitación, es necesario sensibilizar al personal de los distintos niveles decisorios, empleados y fun-

cionarios que tengan ingerencia directa o indirectamente, en cualquier etapa del proceso presupuestario, a fin de que coadyuven en la correcta implantación.

d) Coordinación.- Uno de los problemas que ocasiona el atraso en el conocimiento y utilización de la técnica, es la falta de mecanismos de coordinación, tanto interna como externa, entre los responsables de la elaboración del presupuesto y los órganos ejecutores de los programas; - así como falta de información oportuna y de divulgación de los objetivos y las metas institucionales.

Esto ha generado cierta lentitud en la implantación del presupuesto por programas en nuestro país, a pesar de los esfuerzos que se han pretendido realizar.

## 1.7. VENTAJAS Y LIMITACIONES DE LA TECNICA DE PRESUPUESTO POR PROGRAMA.

Al adoptar la técnica de presupuesto por programas, como una medida indispensable encaminada a racionalizar la utilización, de los recursos presupuestales, se derivan de ello una serie de ventajas, que a continuación se mencionan.

1.- El nuevo sistema precisa la eficiencia y eficacia con que se piensa operar una unidad pública, a través de los programas que maneja para lograr los objetivos fijados, cosa que no es posible con el presupuesto tradicional.

2.- En materia financiera, se precisan mejor los presupuestos, porque se piensa primero qué servicios se van a prestar o qué bienes se van a producir, y en que volumen, determinando las actividades a desarrollar para alcanzar las metas propuestas, y como consecuencia se determinan los insumos que requiere el desarrollo de tales actividades, proporcionando el costo de los programas, subprogramas y actividades. Esto es lo contrario a lo que se hacía con el presupuesto tradicional, en el que la base para la asignación de recursos consistía en los montos del presupuesto anterior, al cual se le aplicaba algún porcentaje de incremento para obtener así el nuevo presupuesto.

3.- Con la adopción de la forma programática, el presupuesto

debe convertirse en un instrumento operativo de la planificación; de esta manera sus objetivos y metas deban reflejar las del plan. En el presupuesto tradicional, la liga entre el presupuesto y la planificación no es posible encontrarla, por que los recursos que se autorizaban no obedecían a ningún plan, sino a una extrapolación de la tradición.

4.- A través del presupuesto por programas se verifica el cumplimiento de los objetivos, metas y actividades , contrariamente a las verificaciones de tipo formal contenidas en el presupuesto tradicional acerca del cumplimiento de normas en la contratación de personal , construcción de obras, adquisiciones, etc. Con la utilización del presupuesto por programas se tiende a eliminar el énfasis de estos controles, y dar énfasis al control de las realizaciones en todos los niveles programáticos.

5.- La determinación de unidades responsables adquiere gran importancia al operar un sistema de presupuesto por programas ya que en él, dichas unidades no sólo son responsables del correcto manejo de los fondos, sino también de alcanzar las metas de programación en los plazos estipulados.

6.- El presupuesto por programas permite detectar la duplicidad de funciones y actividades, ya que los programas deben tener una denominación connotativa de las funciones que desarrolla el organismo, a cargo del cual se encuentran los programas.

Con el presupuesto tradicional es difícil detectar estas duplicidades, ya que estas funciones se encuentran ocultas tras las clasificaciones por objeto del gasto y administrativas, que le son propios. Por supuesto que una vez detectadas estas duplicidades, existe la posibilidad de su corrección, con su consiguiente ahorro de recursos.

7.- La forma en que se presenta el presupuesto programático hace más comprensible al órgano legislativo y al público en general, el presupuesto y su contenido, por el sólo hecho de especificar qué va hacer y cuánto va a costar, dando elementos de juicio más sólidos a la representación popular, para que juzgue acerca de los resultados que se obtienen de la gestión de los organismos públicos.

8.- El presupuesto por programas proporciona de manera sistemática gran cantidad de información acerca de insumos, coeficientes de rendimiento, precios, salarios, etc., que permiten crear bases sólidas, con estadísticas confiables, que el proceso de planificación comience en la base de las unidades y pueda ser utilizada para actualizar los planes más amplios y de mayor alcance.

Por otra parte, el cambio del sistema tradicional de presupuesto hacia el presupuesto por programas, también presenta algunas limitaciones en su aplicación, que se considera conveniente mencionar:

1.- En una gran cantidad de casos no es posible identificar "unidades de medida", productos finales ni metas, como por ejemplo en algunos programas de administración o algunos de investigación, con lo que se dificulta el control y la evaluación de los resultados, programas y actividades.(9)

2.- La estructura orgánica, al no coincidir con la estructura programática, forma obstáculos difíciles de vencer, tan es así que siendo lógico que la organización administrativa se adaptase a la programática, sucede lo contrario, y los esquemas de presupuesto por programas se han adaptado a la estructura administrativa existente.

Por ejemplo, a nivel federal puede existir un programa de reforma agraria, cuyas principales actividades pueden ser las siguientes:

"obras de irrigación", "dotación de tierras", "concesión de créditos", "asistencia técnica", etc., varias dependencias tendrían responsabilidad en este programa, como el Banco de Crédito Rural que tendría bajo responsabilidad la concesión de créditos; la Secretaría de la Reforma Agraria en cuanto a la dotación de tierras, etc.

---

(9) Para facilitar la cuantificación de los resultados de los programas y subprogramas, la Secretaría de Programación y Presupuesto esta perfeccionando el Catálogo de Unidades de Medida", para utilizarse en 1982.

Sin embargo como el criterio es abrir programas por instituciones, se puede dar poca importancia a las relaciones que guardan unos programas en relación con otros, de otras dependencias o instituciones. En realidad son " las actividades, medios" para lograr los objetivos de un programa, en este caso, Reforma Agraria.

3.- El presupuesto por programas no muestra si se está obteniendo mejor transporte, mejor educación, mejor salud o mejor habitación. A lo más, "muestra la diversidad y carácter de los logros, aspectos cuantitativos que ayudan a formarse un juicio sobre la orientación y volumen de la actividad del sector público y los costos respectivos"(10)

---

(10) Rodríguez Aznar, José Vicente, "Elementos de Economía Presupuestaria" Ministerio de Hacienda, Dirección General de Finanzas Públicas. Caracas, Venezuela 1973. Pag.312-314.

# B I B L I O G R A F I A

## CAPITULO II

- 1.- Ferreiro, Luis Alberto: Introducción a la Técnica de Presupuesto por Programas. Dirección General de Presupuesto por Programas, UNAM, 1976.
- 2.- Folleto Estrategia de Implantación. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Egresos, México, 1976.
- 3.- Israel Russo, Jorge: Apuntes de clase en Vázquez Arroyo, Francisco. Presupuesto por Programas para el Sector Público en México, UNAM, 1971.
- 4.- Lineamientos Generales para la Elaboración del Presupuesto por Programas, para 1977. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1976.
- 5.- Manual de Programación, Presupuestación 1981. Secretaría de Programación y Presupuesto. Julio de 1980.

- 6.- Molina López, Guillermo Eduardo: Marco Conceptual del Presupuesto por Programas. Planificación, Programación, Presupuestación. UNAM. Dirección General de Presupuesto por Programas. - Serie: Estudios 7, México, 1979.
  
- 7.- Rodríguez Aznar, Jose Vicente. Elementos de Economía Presupuestaria. Ministerio de Hacienda Dirección General de Finanzas Públicas. Caracas Venezuela, 1973.
  
- 8.- Vázquez Arroyo, Francisco. Presupuesto por Programas para el Sector Público de México. UNAM. Coordinación de Humanidades, México 1971.

## C A P I T U L O   I I I

### EL PRESUPUESTO BASE CERO

#### 1.- Consideraciones Generales

##### 1.1. Antecedentes

##### 1.2. Concepto

#### 2.- Proceso de Elaboración

##### 2.1. Pasos Básicos para la formulación

###### 2.1.1. Paquetes de decisión

###### 2.1.2. Forma y Contenido

###### 2.1.3. Preparación de los Paquetes de Decisión

###### 2.1.4. Clasificación.

#### 3.- Dinámica del Proceso

##### 3.1. Revisión de los supuestos de planeación

##### 3.2. Reelaboración de Presupuestos

##### 3.3. Revisión de los planes de Operación

#### 4.- Estrategía de Implantación

##### 4.1. Problemas de Implantación

###### 4.1.1 Problemas Administrativos

###### 4.1.2. Problemas de Formulación de Paquetes

###### 4.1.3. Problemas de Clasificación.

## C O N C L U S I O N E S

## 1.- CONSIDERACIONES GENERALES

El objetivo de toda organización es proporcionar beneficios (servicios, productos) a los integrantes de la misma, a segmentos específicos del público o a la comunidad en general.

A fin de proveer beneficios, dicha organización requiere de tiempo, recursos humanos, materiales, financieros y técnicos para lograr los objetivos y metas establecidos, y que representan en sí la esencia de la vida de cualquier organización, ya sea esta, pública o privada.

Toda organización se enfrenta a distintos problemas derivados de la escasez de recursos, ya que la disponibilidad de estos es generalmente menor a las necesidades que se tienen que satisfacer, y por lo tanto esto obliga a los dirigentes de cada organización a establecer una jerarquización de los objetivos y metas, a lograr en un determinado tiempo. Por lo tanto, se tiende a maximizar los beneficios a obtener para un nivel dado de utilización de los recursos.

Esto significa que existen muchas formas de alcanzar los objetivos. Cada una de ellas tiene diferentes costos, beneficios y repercusiones, y por lo tanto se tienen que analizar las distintas alternativas de acción y los procesos inherentes a toda organización moderna, cuya estructura y sistemas formales de comunicación contribuyen a determinar la forma en que habrá de operar el sistema presupuestario.

El presupuesto base cero es uno de los sistemas de administración que se diseña para racionalizar la producción de bienes y la prestación de servicios. Corresponde a un proceso de administración basado en la premisa de que las decisiones de carácter público deben reflejar las alternativas económicas, y pueden funcionar en los distintos niveles del gobierno federal, estatal y municipal.

## 1.1. ANTECEDENTES.

El primer intento de implantar un presupuesto de tipo "base cero", se realizó en el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de Norteamérica en los últimos años de la década de los sesentas, pero al no contar con apoyo, dicho intento fracasó.

En 1970, una empresa privada norteamericana -la Texas Instruments-, utilizó este sistema con resultados positivos, lo que permitió que otras empresas de importancia lo adoptaran.

Siendo Gobernador del Estado de Georgia, el Sr. James Carter, y conociendo los resultados obtenidos en empresas privadas, decidió implantar el presupuesto base cero en 1973, en más de "65 organismos, en las áreas de salubridad, educación, carreteras, agricultura, caza y pesca y seguridad pública"(1). A partir de este año, dicho método de presupuestación fué adoptado por varias empresas e instituciones gubernamentales de los Estados Unidos de Norteamérica, en parte influidos por la promesa del entonces candidato a la presidencia de dicho país, de implantar el sistema de "presupuesto base cero" en todo el Gobierno Federal. Inmediatamente después de la toma de posesión, ya como presidente en 1977, Carter pide a los responsables de las dependencias de su Gobierno elaborar el

---

(1) PYHRR, PETER, A. "Presupuesto Base Cero". Método Práctico para Evaluar Gastos. Editorial Limusa, México, 1977, Pág. 41.

presupuesto utilizando este método para ser aplicado a partir de 1979 (2). La finalidad de utilizar esta técnica, era obtener una racionalización y en definitiva una reducción del gasto público, retendiendo arbitrar los mecanismos para asignar los recursos a programas, proyectos o actividades que tuvieron una mayor prioridad. Por otra parte se obliga al Congreso a realizar exámenes sistemáticos a intervalos regulares, en las autorizaciones de crédito presupuestarios; a todos aquellos gastos públicos financiados con impuestos y la decisión sobre si debían o no abandonarse algunos programas prioritarios.

En México, en julio de 1981 y a raíz de algunos cambios económicos en el panorama internacional, principalmente en el campo de los energéticos y de los mercados financieros, el Gobierno, adopta una serie de medidas para adecuar en el corto plazo algunos instrumentos de política económica, y sin menoscabo de los programas prioritarios ni de los objetivos fundamentales

-----

(2) En diciembre de 1976 la Ley de Reforma del Gasto y de la economía pública de los E.E.U.U., establece que el Congreso norteamericano debía revisar y evaluar con base cero, las autorizaciones de los programas y acciones, con incidencia presupuestaria en un marco de cinco años. Pretendiendo con ello lograr reducir el gasto público en los -- años siguientes.

Por otra parte, cabe hacer mención, que el presupuesto de ese país para 1979 aprobado por el Congreso siguió en líneas generales las recomendaciones del entonces Presidente James Carter reduciendo 12,000 millones de dólares respecto al proyecto aprobado en mayo de 1978. En 1980 la -- reducción que vemos fue menor y en 1981 en el Gobierno de Ronald Reagan, el presupuesto se reduce 3,000 millones de dólares. "Novedades 25 de septiembre de 1979 y 14 de sep.- de 1981 respectivamente."

de la estrategia de desarrollo, y sin afectar la marcha normal de las actividades del sector público, decide reducir en un 4% el presupuesto global aprobado para este año.

## 1.2. CONCEPTO

Como una primera aproximación se puede definir al Presupuesto Base Cero, como un "sistema por medio del cual los programas y actividades del Gobierno se ordenan y presupuestan en un plan detallado el cual se enfoca a la revisión, evaluación y análisis de todos los gastos corrientes anteriormente propuestos, más que a los incrementos en los niveles de los mismos" (3). El propósito es determinar si cada actividad justifica su continuación a su nivel actual, o si debe ser eliminada. A tales efectos se requiere una jerarquización de todos los programas y actividades por niveles sucesivos de incremento de ejecución y de asignación de recursos, partiendo desde cero.

La técnica base cero pretende determinar si las acciones que impulsan y ejecutan las instituciones públicas son eficaces y eficientes, y si se deben suprimir o reducir ciertas acciones con el fin de auspiciar el desarrollo de otras de mayor prioridad.

El Boletín de la Oficina de Administración y Presupuesto lo

---

(3) Asociación de Empleados del Presupuesto Estatal, E.U.A., 1977 Notas.

define como "un proceso de administración que permite la consideración sistemática de todos los programas y actividades, en conconjunción con la formulación de las solicitudes presupuestarias y la planeación de los programas" (4)

También se define como "el documento de justificación que contiene información necesaria para tener un juicio sobre los niveles de actividades o programas y en la necesidad de recursos" (5)

## 2.- PROCESO DE ELABORACION

Generalmente, los responsables de la formulación del presupuesto en cada una de las dependencias y por cada programa, justifican únicamente los aumentos que desean obtener para el siguiente ejercicio fiscal, en relación a las cantidades autorizadas para el presente ejercicio. En otras palabras, el monto que en ese año se está ejerciendo se considera como necesario, y por lo tanto no se analiza debidamente. No obstante, es obvio que se lograrían grandes ahorros si cada Dependencia elaborara su propio presupuesto anual, como si los programas bajo su reponsabilidad fueran totalmente nuevos. Es posible, que este método sea difícil de explicar, principalmente porque da la idea de que su formulación implicaría mucho más trabajo y además encontraría cierta oposición de las

---

(4) Bulletin Office of Management and Budget, Abril de 1977 (E.U.A.) Notas.

(5) Smith, Arthur. "Presupuesto Base Cero", Notas ,México 1978.

personas cuyos programas favoritos pudieran ser afectados por un sistema en el que todas las actividades deben ser sometidas a una rigurosa evaluación y análisis de costos.

Sin embargo, las experiencias tanto de las empresas privadas norteamericanas como las del Gobierno del Estado de Georgia, indican que la adopción de este método presupuestario no conduce necesariamente a un considerable aumento del trabajo relativo a la elaboración de un presupuesto. El método de presupuestar con base cero facilita dicho trabajo, y al mismo tiempo coadyuva a una planificación y dirección adecuadas tanto en el proceso de toma de decisiones como en el de asignación de recursos.

El método ha sido utilizado en varias organizaciones, tanto públicas como privadas de los Estados Unidos, siguiendo los mismos principios y procedimientos generales, aunque las técnicas específicas de implantación se diferenciaron ligeramente, ya que se han ajustado a las necesidades de cada organización. Dicho método es factible de adaptarse a las organizaciones modernas, aunque la implementación exitosa constituye un proceso dfficil y complejo, y sus necesidades, operaciones y problemas en cada una de ellas son distintas.

## 2.1. PASOS BASICOS PARA LA FORMULACION

El proceso se inicia a partir de los supuestos de planeación, identificando los objetivos y programas del año venidero. La clave radica principalmente en la identificación y evaluación de las distintas alternativas que se presentan para cada actividad, y el proceso de elaboración permite la optimización de los recursos que son asignados a cada programa para su ejecución, pero también señala los casos de suboptimización en la asignación de dichos recursos, cuando esto sucede.

Las características básicas de esta técnica presupuestaria se pueden apreciar en las cuatro fases siguientes:

- a) Identificación de las unidades de decisión.
- b) Análisis de cada decisión como parte integrante de un paquete de decisión.
- c) Preparación de los paquetes de decisión
- d) Clasificación y evaluación por orden de prioridad de los paquetes de decisión aprobados. (5a)

---

(5a) Vinelli, Juan, Guillermo Molina y Gustavo Acuña. Presupuesto por programas en América Latina y Presupuesto Base Cero Problemática de Aplicación. Ponencia presentada en el X Seminario Interamericano de Presupuesto. México, mayo de 1981 Págs. 5

De estos pasos, dos se consideran fundamentales para formular este tipo de presupuestos: la preparación de paquetes de decisión y la clasificación y evaluación de estos paquetes, es decir la identificación y clasificación según su importancia, mediante un análisis de costo-beneficio.

Sin embargo dentro de este proceso existen otros pasos intermedios que se encuentran implícitos en la formulación del presupuesto, como se puede observar en la figura 3, y que influyen en los aspectos más importantes del proceso administrativo.

Tanto la elaboración como la clasificación de los paquetes de decisión quedaran dentro de la programación y formulación presupuestaria, y las siguientes fases del proceso no cambian, sólo se enriquecen con mayor flujo de información.

### Unidad de Decisión

Las unidades de decisión son los elementos significativos, para este proceso en cada organización. Consiste en un agrupamiento separado de las actividades en torno a las cuales gira el análisis. Cada unidad de decisión es un campo de análisis fundamental para algún funcionario responsable dentro de la organización, ya que esta técnica de presupuestación tiende a concentrar la atención de estos en la evaluación de las actividades y en la toma de decisiones.

Por lo general esas unidades de decisión pueden corresponder a las unidades presupuestales previstas en la organización vigente, o bien, pueden comprender proyectos o programas; sistemas que corres-

ponden a la actividad de toda organización, tales como desarrollo o capacitación, servicios al público, proyectos de mantenimiento, computación e información, entre otros, "que se pueden medir y de limitar geográficamente y que a través de las cuales se obtienen metas de resultados, de operación, etc. (7)

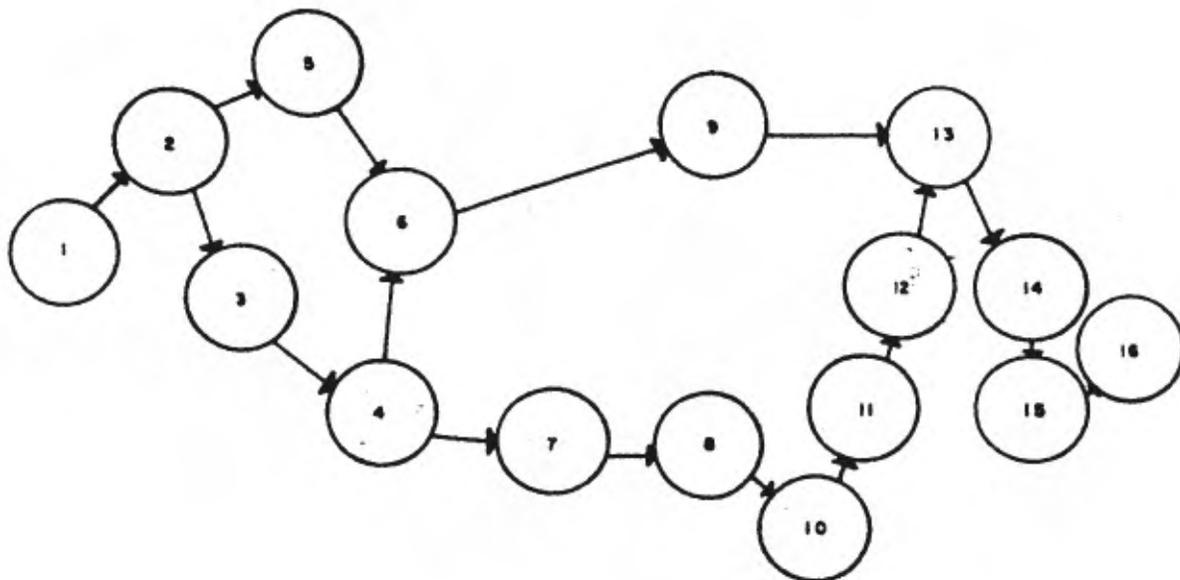
Es necesario que las unidades de decisión sean establecidas a un nivel organizativo lo suficientemente alto, de tal forma que la persona responsable de su operación, mantenga un control efectivo sobre los recursos financieros. De lo contrario no se trataría de una unidad de decisión con capacidad efectiva de decisión. La ventaja que esto representa, es que el documento que se presenta, se hace no en sólo términos monetarios sino en función de las actividades a realizar para el año que se presupuesta.

---

(7) Vilchis Melgarejo, Ruben, Alfonso Mejía y John Bailey. "Viabilidad de aplicación del Presupuesto Base Cero en México" Cuadernos INAP. México, 1979, Pág. 10

**FIG. 3 PASOS INTERMEDIOS DE LA FORMULACION DEL PRESUPUESTO BASE CERO.**

Fuente: Smith, Arthur. Notas.



- 1.- Unidad de decisión identificada.
- 2.- Objetivos principales identificados.
- 3.- Programas existentes acordes a los objetivos principales
- 4.- Objetivos a corto plazo identificados.
- 5.- Medidas de ejecución identificadas.
- 6.- Análisis: Identificar alternativas, seleccionar la mejor alternativa.
- 7.- Determinación de rendimiento de los servicios presupuestarios normales.
- 8.- Nivel mínimo de rendimiento presupuestario.

- 9.- Análisis, Costos contra beneficios.
- 10.- Actividades identificadas.
- 11.- Análisis: Medidas de rendimiento; productividad.
- 12.- Paquetes reestructurados de actividades de decisión (dos o más niveles).
- 13.- Paquetes reestructurados de programas de decisión (dos o más niveles.)
- 14.- Clasificación de paquetes de decisión.
- 15.- Desarrollo de paquetes consolidados de decisión.
- 16.- Jerarquización de las unidades de decisión.

## 2.1.1. PAQUETES DE DECISION

Al documento de justificación que incluye la información necesaria sobre los niveles de actividad y los niveles de gasto de los programas a realizar, se le denomina "Paquete de Decisión". Esta es la herramienta para la revisión presupuestaria, el análisis y la toma de decisiones en una organización.

Un paquete de decisión es un "Documento que identifica y describe una actividad específica, de tal manera que permita evaluarla y clasificarla de acuerdo con las demás actividades, y en base a esto decidir su aprobación o rechazo (6).

Ya que los recursos que requiere un programa o una unidad determinada, se encuentran definidos, descritos y clasificados en los paquetes de decisión, de donde se puede jerarquizar tanto los programas como los recursos que estos necesitan.

Esto quiere decir que cada paquete debe proporcionar información completa sobre cada actividad, con el objeto de poder compararla y evaluarla.

Dicha actividad debe contener:

- 1.- Objetivos y Metas
- 2.- Consecuencias de la no adopción de la actividad propuesta
- 3.- Unidad de medidas o de rendimiento
- 4.- Posibles cursos de acción:
- 4.- Costos y beneficios de cada acción

---

(6) Pyhrr, Peter, Op. Cit. Pág. 7

La finalidad de los paquetes de decisión es la de informar a los niveles decisorios sobre los análisis y previsiones realizadas relativas a los recursos presupuestarios, materiales y tecnológicos para cada unidad operativa, requeridos para la ejecución de los programas que se hayan establecido en la institución.

La elaboración de los paquetes de decisión estará a cargo de las unidades de decisión, las que una vez identificadas, realicen los análisis necesarios para la asignación de recursos.

#### 2.1.2. FORMA Y CONTENIDO DE LOS PAQUETES DE DECISION

Para determinar la forma y el contenido de los paquetes de decisión se deben considerar los siguientes aspectos:

##### 1) Información Necesaria para tomar una decisión.

El paquete de decisión es el elemento más importante en la evaluación de cada actividad, por lo que debe contener la información relativa a costo, beneficios y datos adicionales para su clasificación.

##### 2) Tipo de análisis requerido

Los responsables de las unidades de decisión deben efectuar diversos análisis de sus respectivos programas, indicando proyecciones, alternativas, medidas cuantitativas, recursos y consecuencias de la desaprobación del paquete.

##### 3) Informe adicional

Después de haber tomado la decisión de financiar un paquete, la información adicional que se requiere puede ser el detalle de los

costos según el tipo, personal, etc.; realizándose un análisis final. Es necesario incluir en esta información todas las justificaciones que no hayan sido incluidas al elaborar los paquetes.

4) Tipo de comunicación y magnitud de la organización.

Si se tiene la oportunidad de presentar y analizar verbalmente cada paquete, el documento podrá ser muy corto, presentando solamente un resumen del análisis. Es decir si se puede discutir el paquete, hay posibilidad de introducir las modificaciones que se crean pertinentes.

En este sentido, la magnitud de la organización determinará el tipo de comunicación que se utilice.

Por regla general, los análisis detallados se llevan a cabo a uno o dos niveles por encima de aquel en el que se preparó el paquete.

En estos casos es conveniente hacer análisis sumarios, de lo que se desprende la adaptabilidad y variación posible al elaborar los paquetes de decisiones.

Esta es una de sus ventajas fundamentales y se traduce en que tanto el contenido como la distribución de los paquetes de decisiones sean variables y que puedan modificarse según las necesidades de la institución u órgano que lo formula.

El ejemplo siguiente ilustra lo que se considera significativo en un paquete de decisión, tomado de la patrulla de caminos del Estado de Georgia: (8)

#### PATRULLA DE CAMINOS DEL ESTADO DE GEORGIA.

"El departamento de Seguridad Pública del Estado de Georgia consiste de una policía de caminos, una oficina de investigación, laboratorio criminológico, departamento de vehículos de motor - (donde se expiden, revocan y suspenden las licencias para conducir), inspección de vehículos de motor, educación vial y academia de policía del estado. La patrulla de caminos se encarga de vigilar las carreteras y caminos de toda la entidad, detectando, investigando y arrestando a las personas que delinquen. Asimismo se encarga de salvaguardar las vidas y la propiedad del público. Estas funciones las realiza mediante 45 centrales de patrullas - que funcionan los 365 días del año, con un personal autorizado - de 651 elementos por año fiscal (1972).

El tiempo de trabajo de este personal puede clasificarse en cuatro categorías:

- ° Central de operaciones: radio, despacho, administración y mantenimiento.
- ° Servicio Obligatorio: atención de accidentes y emergencias, comparecidas ante los tribunales.
- ° Otros servicios: capacitación, transporte de presos.
- ° Policía preventiva: patrullar vías rurales y públicas.

Los costos incluyen salarios, compras, operación y mantenimiento de automóviles, así como la administración de las centrales de patrullas.

Al decidir donde se debían elaborar los paquetes de decisión de la policía de caminos se tomaron en consideración tres alternativas básicas, o sea:

- 1.- Una serie de paquetes de decisión para toda la policía de caminos.
- 2.- Una serie de paquetes de decisión para cada central de patrullas, combinando las funciones de cada paquete.
- 3.- Una serie de paquetes de decisión por cada función realizada en las centrales de patrullas.

La policía de caminos decidió que, por lo menos para el primer año, la mejor alternativa era desarrollar una serie sumaria de paquetes para el total contingente, ya que cada central reali-

za las mismas funciones básicas, y así se podrían lograr mejores resultados dentro del límite de tiempo disponible, evitando los problemas de volumen y administración que se implican en el desarrollo de paquetes para cada central. Los sargentos encargados de cada central hicieron un análisis detallado de cómo se gastaba el dinero, y cómo los patrulleros invertían su tiempo, además de participar en reuniones designadas para discutir los problemas y los métodos para mejorar la eficiencia. Sus hallazgos y recomendaciones se resumieron en una serie de cinco paquetes de decisión preparados por el personal administrativo. (9)

En la ilustración 3-1 se muestran algunas partes del paquete que presentó el Departamento de Seguridad Pública del Estado de Georgia para la policía de caminos donde aparece la forma completa de los paquetes utilizados.

En este ejemplo se debe hacer hincapié en varios aspectos:

#### 1.- Mayor efectividad

---

(9) Durante el primer año, muchas agencias de Georgia prepararon paquetes a niveles administrativos; algunas con muy poca o ninguna participación por parte del personal de campo. La mayoría de las agencias analizarán con más cuidado sus operaciones en el campo en años posteriores, atrayendo mayor participación de los gerentes de campo en el análisis y preparación de los paquetes.

- ° Se redujeron los costos sin cambiar el servicio al remplazar algunos patrulleros por empleados de oficina u operadores de radio, quienes se encargaron de realizar las funciones de -- oficina.
  
- ° Se redujo el número de horas de servicio obligatorio o de -- otra naturaleza (por considerarse actividades no productivas) y se aumentó el tiempo de patrulla preventiva. Las medidas - identificadas para aumentar la patrulla preventiva se lleva- ron a la práctica durante el año fiscal de 1972, en lugar de operar hasta 1973, mientras que el remplazo gradual de pa-- trulleros por empleados de oficina se logró mediante la rota- ción de los primeros. (10)
  
- ° Este ejemplo muestra una mejora tanto en costos como en efec- tividad. Si en el periodo de 1973 se hubieran aprobado los - cinco paquetes, se hubiera registrado un aumento del 90% en\_ el tiempo dedicado a patrullar, y un 16% de aumento de cos-- tos en comparación con el año de 1971.  
Durante este periodo hubo un factor inflacionario de 10% lo\_ cual hace que la mejora sea más importante.

-----

(10) Estos paquetes de decisión se prepararon en los meses de mayo y junio de 1971, que corresponden al final de ese año fiscal que va de julio\_ de 1970 a junio de 1971. La cantidad de dinero y el personal que apa- rece en el año fiscal de 1972, que va de julio de 1971 a junio de 1972 es la cifra presupuestada para el año que está por iniciarse, identi- ficando en los paquetes de decisión los requerimientos presupuestales para 1973.

2.- Diferentes formas de realizar la actividad.

- ° Parecen no haber alternativas importantes identificadas. Tampoco parece factible el poder prescindir de los servicios de la policia de caminos.
- ° No todos los paquetes tienen alternativas significativas; es decir diferentes formas para realizar cada función, o bien, diferentes niveles de esfuerzo.

3.- Nivel mínimo de esfuerzo.

Por definición, este paquete es el nivel mínimo de esfuerzo. Al revisarlo desde el punto de vista de un analista de presupuestos, se puede señalar que en el año fiscal de 1973 el tiempo que empleaba la policia preventiva era mayor que el periodo de 1971, lo cual indica que el nivel mínimo podría reducirse a aquel de 1971 o a uno menor, reduciendo aún más tanto el personal como el dinero. No obstante, el director de seguridad pública y el gobernador no quisieron considerar una reducción ulterior debido al creciente número de kilómetros que debía ser patrullado, y a la necesidad de ofrecer mayores servicios debido a la alta tasa de accidentes y crímenes.

4.- Clasificación de los diferentes niveles de esfuerzo.

De los 11 paquetes que presentó el departamento de Seguridad Pública, el (1 de 5) recibió la primera categoría. Se prepa-

raron paquetes de decisión aparte para los números 2 de 5 a 5 de 5, los cuales recibieron la numeración 77,86,92 y 96 , respectivamente.

5.- Magnitud de cada paquete de decisión.

- ° El paquete de nivel mínimo de esfuerzo (1 de 5) de más de siete millones de dólares constituyó el 35% del total de fondos requeridos en los 111 paquetes de decisión que presentó el departamento de Seguridad Pública.
  
- ° En los paquetes de decisión es común encontrar diferencias considerables en la cantidad de dinero y en el número de personas identificadas y normalmente, el nivel mínimo de esfuerzo de cada actividad requiere mayor cantidad de dinero y número de gente, que los niveles adicionales de esfuerzo.

(1) Nombre del Paquete  
Policía de caminos del Estado de Georgia-Operación en el Campo (1 de 5)

(6) Postulado del Propósito

Patrullar los caminos y carreteras rurales y públicas del Estado, para evitar, detectar e investigar todo acto criminal y para arrestar y aprehender a toda persona acusada de haber cometido algún delito criminal dentro del mismo, salvaguardando las vidas y la propiedad del público.

(7) Descripción de las actividades (operaciones)

Patrullar los caminos rurales del Estado y actuar en caso de desórdenes civiles. Operar en 45 puestos de vigilancia los 365 días del año utilizando un total de 64 radio operadores, 45 despachadores, 45 sargentos, 45 cabos y 382 policías para contar con un personal total de 581.

- Reemplazar 47 puestos de vigilancia con despachadores o radio-operadores encargados de realizar la vigilancia de la oficina, ahorrando \$ 180,000.
- Reducir las horas de servicio obligatorio y de otra naturaleza (por ejemplo: colocando buzones de correos lo cual ahorra \$ 16,000 horas/hombre al año-poner esto en marcha en el año fiscal de 1972 en lugar de esperar hasta el periodo de 1973.
- Aumentar las rondas preventivas en un 14% más del nivel del año fiscal de 1971.

(8) Logros de estas actividades

Los policías que ya están patrullando los caminos podrán reaccionar con mayor prontitud en caso de accidentes o emergencias que si estuvieran dedicados a otras tareas. Este aumento en el tiempo disponible de los destacamentos aumentará el servicio de vigilancia y reducirá el tiempo necesario para atender llamadas de emergencia, aumentando así, aún más, el tiempo libre de las patrullas.

(9) Consecuencia de la no aprobación del paquete

El Estado no contaría con una fuerza suficiente para patrullar las áreas rurales y las agencias gubernamentales no tendrían acceso a una red de comunicaciones a nivel estatal.

(10) Medidas cuantitativas del paquete	Año Fiscal 1971	Año Fiscal 1972	Año Fiscal 1973	(11) Recursos Requeridos (\$ en miles)	Año Fiscal 1971	Año Fiscal 1972	Año Fiscal 1973	1. Año Fiscal 73/72
Horas de operación del puesto	280	286	286	Operaciones	7005	7846	7131	91
Horas de servicio obligatorio	191	163	163	Concesiones				
Otras horas de servicio	175	113	113	Erogaciones de Capital.	110			
Horas de patrulla preventiva	526	703	600	Arrendamiento				
Total de horas disponibles	1172	1265	1162	Total	7115	7846	7131	91
(horas en miles)				Personal (puesto)	586	631	581	92

(12) Alternativas (diferentes niveles de esfuerzo y costos)

(2 de 5) Reasignar 34 policías del área de tránsito enviándolos a la policía de caminos. Al cambiar el método de levantamiento de infracciones, se transferirán solamente 20,610 horas de estos 34 policías, lo cual representa un aumento neto de 49,464 horas de patrulla preventiva (costo \$ 517 K).

(3 de 5) Cicuenta policías estatales para 103,000 horas de patrulla preventiva (costo \$ 501 K)

(4 de 5) Pagar tiempo extra a los policías en lugar de dar tiempo libre de compensación lo cual equivale a 20 policías con 41,229 horas de patrulla preventiva adicional (costo \$ 173 K.)

(5 de 5) Ascender a los 45 policías a cabos (costo \$ 25 K.)

(Nota: la aprobación de todos los paquetes aumentaría el tiempo libre de patrulla en un 42% con un ascenso de 5% de costo anual sobre el año fiscal de 1972, aumentando el tiempo libre en un 90%, con un 16% de incremento sobre el año fiscal de 1971).

(13) Alternativas (diferentes formas para realizar la misma función, actividad u operación).

Eliminar la patrulla Estatal de Georgia y permitir que las jurisdicciones locales se encargen de la vigilancia del tránsito en las áreas rurales. Esto no es posible porque: (1) Las jurisdicciones locales se verían privadas del sistema estatal de comunicación. (2) La movilidad de la población existente, que se ha hecho posible gracias a los vehículos de motor, hace imposible que las jurisdicciones locales se encarguen de los problemas de tránsito con efectividad. (3) En caso de desórdenes civiles o desastres naturales no se contaría con una fuerza capacitada para aumentar el contingente local, aparte de la Guardia Nacional.

a) F O R M A.- La forma de los paquetes de decisión puede ser variable y compleja, ya que se pretende que éstos proporcionen toda la información que sea necesaria acerca de los propósitos u objetivos, las acciones a realizar, volumen de trabajo, sus costos, etc. Sin embargo, si se incluyeran todos los datos concebibles esto implicaría un consumo excesivo de tiempo y de recursos, lo que indica que deben evaluarse tanto los costos como los beneficios que implica el tratar de obtener información adicional.

Es recomendable utilizar un formato único para elaborar los paquetes, lo que facilitaría su clasificación y su revisión según el orden de prioridades. Dicho formato puede estar integrado por dos páginas, como las siguientes a fin de que proporcione la información indispensable para la toma de decisiones. (Fig. 4)

b) CONTENIDO.- Los paquetes de decisión deben contener la siguiente información:

i) Información general

- Nombre o título del paquete
- Clasificación del paquete
- Fecha de preparación
- Identificación dentro de la organización.

ii) Descripción del propósito y programa

Indica cual es la relación que cada programa tiene con res-

pecto a toda la organización, identificando los objetivos y metas del programa.

### iii) Costos

La evaluación y clasificación de cada paquete se basa en la relación de costo-beneficio; sus costos incluye tanto su expresión monetaria como de los recursos humanos.

Para los expresado en términos monetarios, deberá revisarse a:

- Presupuesto total
- Clase de erogaciones (operación, inversión, otras)
- Origen de los fondos.

En lo referente a recursos humanos, la revisión comprenderá:

- Total de personas (puestos)
- Categorías
- Desglose de sus percepciones.

### iv) Beneficios

En este apartado se analizarán los aspectos cualitativos y cuantitativos de los beneficios, repercusiones de tipo social, económico, etc.

v) Alternativas.- Se refiere a

- Diferentes formas de realizar la actividad

-Diferentes niveles de esfuerzo

-Consecuencias de la desaprobación del paquete.

Como se puede observar, los paquetes deben contener principalmente datos sobre los propósitos que las unidades de decisión pretenden alcanzar; descripción de las acciones; costos y beneficios; volúmenes de trabajo; comparación de las distintas alternativas en la utilización de los recursos disponibles para lograr los objetivos; identificación de los distintos niveles de esfuerzos y la definición de los criterios para medir los resultados.

FIG. 4 FORMA DEL PAQUETE DE DECISION

TITULO DEL PAQUETE	ENTIDAD	PROGRAMA	ACTIVIDAD	CLASIFICACION			
<u>DESCRIPCION DE OBJETIVOS Y METAS</u>							
<u>DESCRIPCION DE LAS ACTIVIDADES</u>							
<u>OBJETIVO DE ESTAS ACTIVIDADES</u>							
<u>CONSECUENCIAS DE LA NO APROBACION DEL PAQUETE</u>							
UNIDADES DE MEDIDA	AÑOS			RECURSOS NECESARIOS	AÑOS		
	1981	1982	1983		1981	1982	1983
				RECURSOS PRESUPUESTALES			
				RECURSOS MATERIALES (UNIDADES)			
				RECURSOS HUMANOS (PLAZAS)			
				O T R O S			
T O T A L E S .							

ALTERNATIVAS

(Diferentes niveles de esfuerzo y costos).

ALTERNATIVAS

(Diferentes formas para realizar la misma actividad o función).

1.-

2.-

3.-

FUENTE DE RECURSOS	AÑOS			PROYECCION DE RECURSOS COM-PROMETIDOS EN ESTE PAQUETE.	RECURSOS	1982	1983	1984	1985
	1981	1982	1983		FUENTE				
RECURSOS FISCALES. (MONTO)									
CREDITO INTERNO (MONTOS)									
CREDITO EXTERNO (MONTOS).									

PREPARADO POR: \_\_\_\_\_

FECHA: \_\_\_\_\_

### 2.1.3. PREPARACION DE PAQUETES DE DECISION.

Este paso comprende el análisis y descripción de las actividades que integran un programa, tanto las que ya existen como aquellas que se plantearán como nuevas para el año que se esta presupuestando; por lo tanto en su preparación se deben considerar dos posibilidades:

a) Distintas formas alternativas para lograr los objetivos y de realizar la misma actividad: si en lugar de realizar la actividad en la forma acostumbrada, con los costos que se asignaban, se selecciona un nuevo procedimiento, este debe ser incluido en el paquete de decisión como la alternativa más adecuada, y se deben presentar tanto la forma acostumbrada como la alternativa, indicando la forma que se recomienda para realizar dicha actividad.

Los responsables de las actividades deben identificar y evaluar esas alternativas y elegir las más apropiadas.

b) Diferentes niveles de esfuerzo: Se identifican los distintos niveles de esfuerzo que se requieren para llevar a cabo la actividad, indicando los costos necesarios para la ejecución de cada uno de ellos. En primera instancia, se establece el mínimo de esfuerzo a realizar, y luego se continúa progresivamente con otros niveles, para establecer así la comparabilidad entre nivel de esfuerzo y nivel de gasto.

Los funcionarios responsables deben establecer un mínimo esfuerzo por debajo del nivel corriente de actividad y luego identificarán los niveles adicionales como paquetes de decisiones por separado.

Este es el paso más difícil del análisis.

Por lo general, los funcionarios identificarán primero las diversas formas para realizar la misma función, y después evaluarán los diferentes niveles de esfuerzo requerido para realizar la misma función.

Si los responsables de la formulación del presupuesto solamente analizaran y presentaran un nivel único de esfuerzo, generalmente será el deseado por ellos, mientras que los niveles decisorios se verían forzados a aceptar o denegar dicha solicitud de recursos, asignando o no fondos a esa actividad.

Cada unidad de decisión puede tener varios paquetes de decisión, y a su vez cada paquete de decisión identifica un nivel determinado de incremento para una misma unidad. Estos niveles de incremento deben ser ordenados, identificando un nivel mínimo de esfuerzo y además los incrementos adicionales presentados en forma separada. De esta manera cada funcionario, cada responsable de una actividad u operación presentará varias alternativas para la toma de decisión.

Los niveles se ordenarán de la siguiente forma:

- a) Nivel Cero                      Implica la eliminación de la actividad u operación.
  
- b) Nivel Mínimo                      Es un nivel de simple mantenimiento; ello sucede cuando se aprueba el paquete de decisión con un nivel mínimo de esfuerzo.

c) Nivel corriente o normal

Implica mantener el mismo nivel de esfuerzo presente.

d) Nivel de Expansión

Quando uno o más de los niveles de esfuerzo se proponen adicionalmente sobre el nivel presente.

Lo difícil será siempre establecer el nivel mínimo de esfuerzo dada la dificultad en establecer un porcentaje determinado del esfuerzo presente, por debajo del cual la actividad dejaría de ser significativa.

#### 2.1.4. CLASIFICACION.

El proceso de clasificación consiste en elaborar una lista de los paquetes de decisión, en orden decreciente de beneficios o de importancia para la institución, de tal manera que se asignen los recursos a los de mayor importancia. La clasificación en si, identifica y recomienda la mejor forma en que debe asignarse el presupuesto.

Los paquetes por sí solos, no identifican las prioridades. Para que este método de presupuestar sea significativo, la institución o las dependencias que lo integran requieren de un procedimiento eficaz de clasificación, a fin de colocar los paquetes en orden de importancia.

##### a) Forma de Clasificación:

La clasificación de los paquetes de decisión sirve primordialmente como un resumen, que identifica el orden de importancia que se concede a cada uno de ellos, para revisarlos, así como para satisfacer otras necesidades, tales como:

- 1.- Identificar inmediatamente los costos de varios paquetes y el monto total de ellos.
- 2.- Appreciar el número y tipo de actividades, costo y recursos humanos asignados para su realización.

- 3.- Comparar entre el año en curso y el siguiente, en relación a los costos, mostrando los incrementos.
- 4.- Proporcionar una hoja con la información necesaria para la toma de decisiones.

b) Método de clasificación

La clasificación inicial de los paquetes debe hacerse al nivel organizacional donde fueron preparados, para luego ser clasificados en niveles superiores en la Dirección o Departamento de Presupuesto.

El procedimiento de clasificación y revisión depende del tipo de operaciones incluidas en la clasificación y en el número de paquetes.

Primero se hace una clasificación en el lugar donde se elaboran, y finalmente se determina la prioridad de los paquetes en base a los objetivos y metas de cada uno de ellos, pudiendo ser eliminados aquellos menos importantes para la organización, y reducir así el monto de los recursos que se están solicitando para el siguiente ejercicio fiscal, ya que son canalizados a los programas prioritarios.

En base a la clasificación se pueden identificar varios niveles de gasto, que son:

- Nivel 1°. Nivel mínimo de gasto recomendado
- Nivel 2°. El nivel (tentativo) dentro del nivel que se considera adecuado para su aprobación.

- Nivel 3°. Nivel máximo recomendado.

Una vez preparados y clasificados los paquetes de decisión , se asignan los recursos de acuerdo a las prioridades que en ellos se hayan establecido y justificado para su aprobación.

El proceso de clasificación es siempre de los niveles bajos hacia los superiores, ya que cada responsable de actividad y operación presenta a su superior los paquetes de decisión elegidos. A medida que sube en la escala jerárquica estos paquetes se van consolidando, y se reduce el nivel de detalle para la toma de decisiones.

### 5.- DINAMICA DEL PROCESO

Ciertas experiencias han demostrado que el Presupuesto Base Cero ha sido eficaz al enfrentar situaciones de rápido cambio, y que tiene distintas potencialidades especiales inherentes al sistema, en virtud de que la planificación, y desde luego el presupuesto, deben producir respuestas y reacciones rápidas ante los cambios, por lo que se tiene que considerar los siguientes aspectos dinámicos:

a) Los paquetes de decisión son susceptibles de modificarse sin causar trastornos en los demás paquetes;

b) en cualquier momento se pueden preparar paquetes para nuevos programas o actividades.

c) las clasificaciones se pueden revisar fácilmente de acuerdo a las prioridades y, fundamentalmente, porque el presupuesto base cero puede constituir un instrumento que permite realizar los ajustes o modificaciones conforme a los cambios de la organización. Por ejemplo:

1.- Revisiones a los supuestos de planeación durante el proceso de programación y presupuestación.

2.- Reelaboración de presupuestos en el transcurso del año.

3.- Revisión de los planes de operación para adecuarlos a los cambios ocurridos en la estructura organizacional.

### 3.1 REVISION DE LOS SUPUESTOS DE PLANEACION

En la planeación a largo plazo, los cambios en el volumen de la inversión requieren erogaciones tales como mantenimiento y reparación. También se pueden requerir cambios en otros programas de desarrollo e investigación. Para ser más claro, se puede adoptar un procedimiento que permita revisar y clasificar los paquetes de decisión de acuerdo a un conjunto de supuestos de planeación:

- a) Revisar todos los supuestos de planeación e identificar los cambios ocurridos.
- b) Identificar los paquetes de decisión en que influyen dichos supuestos y hacer las consiguientes modificaciones.
- c) Desarrollar nuevos paquetes y eliminar los que ya no se requieren.
- d) Efectuar los cambios necesarios en las clasificaciones, incluyendo cambios de personal y monetarios en los paquetes revisados, nuevos o suprimidos.

Este procedimiento permite concentrarse en los cambios que requieran los supuestos revisados, en lugar de revisar todos los presupuestos que se presenten, facilitando así la toma de decisiones.

### 3.2: REELABORACION DE PRESUPUESTOS.

Durante el año fiscal correspondiente se deben efectuar revisiones periódicas del gasto, para hacer algunos ajustes, motivados por problemas y necesidades no previstas, ocasionando a veces incrementos o reducciones del presupuesto en algunos rubros. Para realizar los cambios se recurre a los paquetes de decisión y a las clasificaciones que se sirvieron para aprobar el presupuesto.

Se pueden seguir los siguientes pasos básicos para revisar rápidamente los presupuestos elaborados mediante este proceso.

- Si se debe reducir el nivel del gasto, se suprimen los paquetes en orden ascendente de importancia hasta llegar al nivel deseado.
- Si se dispone de fondos adicionales, se agregan los paquetes que fueron rechazados originalmente y se les asignan los recursos necesarios.

En algunos casos surgen necesidades imprevistas que requieren se actualice el presupuesto. Para llevar a cabo este análisis se pueden seguir estos pasos:

- Desarrollar nuevos paquetes de decisión para resolver problemas que no fueron previstos en el proceso de presupuestación.
- Revisar los paquetes de decisión, en caso de existir una dife

rencia significativa entre las necesidades reales de la institución y los supuestos de planeación usados para desarrollar los paquetes.

- Modificar las clasificaciones para adaptarlas a los cambios en las prioridades.

Las revisiones hechas al presupuesto por medio de la técnica del " Presupuesto Base Cero" permiten evaluar distintos niveles de incremento o reducción mediante las clasificaciones revisadas; identificar los efectos de diversos niveles de incremento o reducción por medio del análisis que proporciona cada paquete; revisar los objetivos y comportamiento de cada actividad conforme a los cambios.

### 3.3. Revisión de los Planes de Operación.

Debido a que las organizaciones modernas son dinámicas, cambian constantemente su estructura y por supuesto sus objetivos y metas, que se adecuan a las transformaciones que se generan en su medio ambiente, por lo que se requiere elaborar nuevos paquetes de decisión en base a las nuevas estructuras organizacionales. A fin de asegurar un presupuesto efectivo para las operaciones reorganizadas, debemos: asegurarnos de que ninguna actividad tiene presupuesto doble; Identificar cualquier deficiencia en los costos; agregar cualquier costo de reorganización a los presupuestos aprobados.

De lo expuesto en párrafos anteriores, se sintetiza que el proceso es contínuo, y que comprende los siguientes puntos:

- La identificación de los objetivos y metas a lograr
- Identificación de las distintas alternativas, (métodos, costos, beneficios, riesgos, etc.)
- Establecimiento de prioridades
- Distribución y asignación de recursos.

#### 4.- ESTRATEGIA DE IMPLANTACION

La tarea de implantar un nuevo procedimiento de trabajo, un nuevo sistema, no es tarea fácil en cualquier organización que se caracteriza por su complejidad y evolución constante.

Más aún, cuando se pretende realizar en una macro-organización como es la del sector público, donde existe generalmente gran oposición a todo aquello que tienda a cambiar el "statu-quo" imperante, Por otra parte, la mayoría de los esfuerzos que se realizan en la introducción de una nueva técnica presupuestaria, generalmente atienden la fase de formulación, no siendo así en las restantes de ejecución, control y evaluación, haciendo fracasar el intento de una adecuada implantación.

Ante esta situación, implantar un sistema presupuestal diferente, como lo es el "presupuesto base cero" en el sector público, que abarque todas las fases del proceso, representa una tarea difícil más no imposible, ya que si se aprovecha todo el potencial de recursos humanos, materiales y tecnológicos disponibles facilitaría enormemente dicho proceso.

Esto es, se requiere de toda una infraestructura para la implantación del presupuesto base-cero. Desde luego que esto sólo no es suficiente, ya que además del decidido apoyo de los altos niveles políticos y administrativos, debe estar sustentada en una estrategia definida para la implantación, que tome en cuen-

ta las condiciones existentes en el área, sector, rama o actividad donde habrá de aplicarse; debe también considerarse la motivación, interés y aceptabilidad de las instituciones y de su personal., sin descartar la participación de los empleados involucrados directamente con la presupuestación, en el diseño y manejo del proceso. Apoyado además, con acciones concretas de orden ejecutivo, y tomando las decisiones pertinentes para remover los obstáculos que se presenten.

La estrategia que podría adoptarse sería similar a la utilizada con el "presupuesto por programas", aprovechando además sus técnicas y fortaleciendo los cuadros técnicos y administrativos que han sido creados para tal fin, así como los canales de información.

Todo lo anterior deberá complementarse con amplios programas de capacitación y difusión de la técnica en los niveles que se requieran, principalmente en aquellos donde se encuentre personal que tenga ingerencia en las fases del proceso presupuestario, así como un exhaustivo análisis del ambiente, procedimiento y prácticas de trabajo donde habrá de operar.

Indudablemente que para que fuera posible llevar a cabo la implantación de este nuevo sistema, se requiere realizar un gran esfuerzo, y una cantidad determinada de tiempo, sin embargo bien valdría la pena intentarlo, ya que con la aplicación de este nuevo procedimiento presupuestal contribuiría a lograr una distribución más eficiente del gasto público, con el consiguiente logro de los objetivos y metas nacionales.

#### 4.1. PROBLEMAS PARA LA IMPLANTACION.

Como toda innovación administrativa y financiera, el presupuesto base cero constituye una técnica racionalizadora del gasto y representa, por tanto, un camino hacia un cambio administrativo. Es por ello que se enfrenta durante su etapa de implantación, a una serie de problemas de diversa índole, donde probablemente el más común e importante sea el aspecto político, ya que cualquier cambio en los procedimientos presupuestales establecidos, afecta los diversos intereses creados dentro de cualquier organización pública o privada. Generalmente el político es el primer obstáculo con el que tropieza el nivel técnico, en la búsqueda de una mayor racionalidad y coherencia en la toma de decisiones administrativas. Por otra parte, el diseño y aplicación de esta técnica, requiere de una gran participación de toda la administración pública, lo cual obliga a que las instituciones, dependencias y los demás órganos públicos, tengan muy precisos y actualizados sus planes, funciones, objetivos y metas.

Sin embargo existen algunos otros problemas que es necesario sean mencionados, debido a su interrelación con el sistema de Presupuesto Base Cero. Dichos problemas se pueden clasificar de la siguiente manera: administrativos, de formulación de paquetes y de clasificación.

#### 4.1.1.- PROBLEMAS ADMINISTRATIVOS.

Como ya se ha dicho, las organizaciones modernas, cada vez más complejas, experimentan muchos problemas administrativos y de comunicación.

La actitud general respecto a la implantación de cualquier técnica moderna es afectada por los problemas de la organización, en lo que se refiere a las áreas de comunicación, auditoría y control; además es frecuente en ciertos niveles directivos o de responsabilidad, que quienes tengan a su cargo la realización de actividades para la consecución de metas, se sienten presionados para la toma de decisiones, obligando también a realizar una revisión minuciosa de sus funciones. Por otra parte, la formulación del presupuesto base-cero requiere de una mayor participación del personal, a fin de que las peticiones presupuestales de los programas y de las unidades de decisión se justifique, se debe:

- 1) Decidir que actividades van a ~~realizarse~~, a fin de desarrollar sus paquetes de decisión.
- 2) Identificar y evaluar las alternativas y los diferentes niveles de esfuerzo.
- 3) Analizar la capacidad de trabajo.
- 4) Decidir sobre la importancia de cada paquete.
- 5) Establecer un presupuesto al seleccionarlos.

Otra dificultad está referida al tipo necesario para una adecuada implantación, teniendo en cuenta las necesidades de estudios de evaluación, de información y posiblemente un aumento de la documentación que se requiera para sustentar un paquete de decisión. Según Peter, A. Pyhrr "el tiempo requerido durante el primer año de presupuestación cero, excederá el lapso que se empleó anteriormente en otros procesos" (8)

---

(8) Citado por Vinelli, Juan, Guillermo Molina  
Ob. Cit. Pág. 57

#### 4.1.2. PROBLEMAS DE FORMULACION DE PAQUETES DE DECISION

En la formulación de los paquetes de decisión existe la posibilidad de encontrarse con los siguientes problemas:

a) Determinar que actividades y operaciones requieren se elabore un paquete de decisión.

Esta determinación es variable y depende de lo significativo de la actividad.

b) Establecer el nivel mínimo de esfuerzo, lo cual requiere un juicio y una discusión para establecerlo.

c) Reducir el costo mínimo en el paquete y conservar los gastos fijos de personal, equipos, etc., al nivel presente. A veces se justifica una reducción en erogaciones sin necesidad de reducir el personal.

d) Identificar las medidas de trabajo y la información de evaluación para cada actividad.

En muchas actividades es difícil poder identificar claramente las unidades de medida, medidas de trabajo a fin de evaluarlas adecuadamente.

e) Desarrollar paquetes de costos a fin de determinar el nivel de gastos para cada actividad propuesta. Es importante señalar que cualquier sobre-estimación de costos que no se corrija, provoca un presupuesto muy variable.

- f) Dar énfasis a las reducciones de costos dentro de cada actividad. El proceso de clasificación identifica las reducciones de costo al eliminar algunos paquetes o al darles menor prioridad con respecto a otras actividades (programas de inversiones)

#### 4.1.3. PROBLEMAS DE CLASIFICACION

Durante el proceso de clasificación de los paquetes de decisión, se pueden identificar cuatro problemas comunes:

- 1) Determinar quién hará la clasificación, a qué nivel de la organización será clasificado cada uno de los paquetes y que métodos ó procedimiento se utilizará para su revisión y clasificación.
  
- 2) Evaluar las actividades no semejantes. Aquí puede representar mayor problema ya que se requiere conocer con mayor grado todas las actividades. Para resolverlo es necesario estudiar las actividades e iniciar el proceso. Una vez familiarizados con los paquetes de decisión, la tarea de clasificación se facilita.

3) Clasificar los paquetes considerados de mayor importancia

En esta parte del proceso se hace indispensable:

a) Concentrarse en la clasificación de paquetes de mayor prioridad, y considerar las actividades discrecionales y en los niveles de esfuerzo.

4) Existencia de grandes volúmenes de paquetes.

El proceso base-cero requiere la participación del personal directivo de todos los niveles de la organización. El personal técnico que se encuentra en los niveles bajos e intermedios, que son los expertos en su área de actividad, deben familiarizarse con el proceso de formulación (planeación y presupuestación).

.....

Las mejores técnicas por si mismas de nada sirven si no son cabalmente asumidas por quienes deban aplicarlas y que se ven enfrentadas muchas veces a intereses contrapuestos, sujetos a la presión de grupos o a ciertas rigideces de las estructuras donde se pretenden que se implementen y funcionen.

La identificación de esos problemas será tarea de los niveles políticos y de los cuadros técnicos y administrativos de la organización pública, a fin de analizar su validez y viabilidad.

## B I B L I O G R A F I A

### CAPITULO III

- 1.- Asociación de Empleados del Presupuesto Estatal.  
Notas. E.U.A. 1977.
- 2.- Bulletin Office of Management and Budget E.U.A.  
Abril 1977. Notas.
- 3.- PYHRR, PETER, "Presupuesto Base Cero. Método Práctico  
para Evaluar Gastos". Editorial Limusa, México, 1977.
- 4.- SMITH, ARTHUR. "Presupuesto Base Cero". Notas,  
México 1978.
- 5.- Vilchis Melgarejo, Ruben., Alfonso Mejía Fernández,  
John Bailey. "Viabilidad de Aplicación del Presupuesto  
Base Cero en México" Cuadernos INAP. México 1979.
- 6.- Vinelli, Juan, Guillermo Molina y Gustavo Acuña.  
Presupuesto por Programas en América Latina y  
Presupuesto Base Cero. Problemática de aplicación.  
Ponencia presentada en el X Seminario Interamericano  
de Presupuesto. México, mayo de 1981.

## C O N C L U S I O N E S .

- 1.- Es innegable la necesidad de planear las acciones del sector público en base a las prioridades que impone el desarrollo económico y social, y a las necesidades cuya satisfacción demanda un país, pues es palpable que un país que no planifica sus actividades no puede ser eficiente ni estar en posibilidad para responder a las principales demandas que le plantean los cambios sociales propios de nuestra época.
- 2.- Por otra parte, la participación del Estado cada vez mayor en el proceso de desarrollo económico y social, obliga a que el sector público asuma funciones y se organice como un importante sujeto de dicho proceso, para lo cual adopta diversas características institucionales, cuya magnitud, complejidad y diversidad ha motivado la preocupación para que las funciones que realiza se hagan en forma eficaz y eficiente. Esto exige una constante investigación y en su caso adopción de técnicas especializadas que tiendan al mejor aprovechamiento de los recursos.
- 3.- Las técnicas presupuestarias modernas consolidan el postulado de la programación de las acciones del Sector Público como un acto previo a la asignación de recursos, perdiendo vigencia la improvisación.

- 4.- También es necesaria la programación adecuada del gasto público en función de dichas prioridades y necesidades, con la finalidad de racionalizar la aplicación de los escasos recursos con que se cuenta, con el objeto de obtener de ello su óptimo aprovechamiento.
- 5.- El presupuesto no constituye un fin, sino un medio para lograr los objetivos preestablecidos. Su importancia no reside en la elaboración de un buen documento financiero, sino que fundamentalmente en considerar los fines que con este instrumento se persiguen; mejorar las decisiones, racionalizar el uso de los recursos, incrementar la productividad y naturalmente reducir costos.
- 6.- En su concepción moderna el presupuesto ha dejado de ser un mero documento de carácter administrativo y contable para constituirse en un valioso instrumento de política de desarrollo, de programación y de administración, y que en su formulación desempeñan un papel importante los elementos de la planificación. Esta establece los lineamientos para llevar a cabo la presupuestación a través de la programación y es aquí donde se observan los vínculos entre los sistemas de -planeación- de programación y de presupuestación.
- 7.- Con lo anterior, es patente el esfuerzo que se está desarrollando para modernizar al sistema presupuestario. Dicho esfuerzo debe constituir una tarea permanente, de ahí que los métodos y técnicas de la programación y presupuestación constituyan una preocupación constante.

- 8.- El Presupuesto Base Cero condiciona su eficiencia como técnica, a la existencia de un sistema de planificación.
- 9.- Para obtener resultados satisfactorios es necesario que el sistema presupuestario esté apoyado por información básica de acuerdo con las normas de la técnica y por medio del sistema administrativo que las sustente, exigiendo a los planes mayor detalle a fin de llegar al nivel operacional donde se desarrollan los esquemas técnicos del presupuesto.
- 10.- Cualquier innovación tecnológica que se pretenda introducir en la administración presupuestaria, además del apoyo político, debe estar sustentada en una estrategia definida para su implantación, tomando en cuenta las condiciones preexistentes en el medio, a fin de procurar su concreción.
- 11.- La técnica del Presupuesto Base Cero, motivo de este trabajo, retroalimenta los planes de Gobierno a través de un mejor control, una efectiva evaluación y por ende una más racional formulación. Implicando por consiguiente, un mayor compromiso de los altos niveles decisorios en el encauzamiento de los recursos presupuestarios hacia el logro de los objetivos y metas.

12.-El Presupuesto Base Cero, pretende determinar si las acciones que se programan y ejecutan son eficientes y eficaces, si se deben suprimir o reducir ciertas acciones con el fin de auspiciar el desarrollo de otras más prioritarias, reasignando recursos, reduciendo costos de operación y mantenimiento y destinarlos a otros programas.

13.-El eje Central de este enfoque reside en el análisis, ordenación y clasificación de prioridades de los paquetes de decisión y las diferentes alternativas y niveles de gasto de las distintas acciones; mejora la toma de decisiones a base de una definición precisa de objetivos. Parte de ciertos cuestionamientos básicos que pueden hacerse los altos funcionarios y los responsables de la programación, formulación, ejecución, control y evaluación, haciendo más participativas las etapas del proceso presupuestario. Planteamiento de soluciones alternativas en forma ascendente y por agregación en todos los niveles jerárquicos de la organización pública.

14.-Antes de adoptar e implementar la nueva técnica presupuestaria, es necesaria la elaboración a nivel de cada realidad nacional de un modelo informático y metodológico de fácil aplicación, que cubra todo el proceso presupuestario, tanto desde el punto de vista ffsi

co como financiero, para lo cual se requiere la selección de indicadores de rendimiento, de metas y de efectividad por sectores, niveles de organización, niveles gubernamentales susceptibles de ser consolidados.

Las posibilidades y perspectivas de la consolidación de esta técnica dependerá de la actitud de los funcionarios vinculados directamente con la administración económica y financiera.

- 15.- El sistema de Presupuesto Base Cero, no pretende sustituir radicalmente las técnicas actuales, sino que apoyado en ellas ir introduciendo gradualmente otros elementos destinados a lograr un mayor grado de eficiencia en el proceso de planificación.
  
- 16.- El Presupuesto Base Cero, una vez adoptado, obliga a establecer los rangos prioritarios de gasto e identifica donde y en que nivel se requiere, facilitando así la evaluación sistemática de los programas, dando flexibilidad al ejercicio, ayudando a la reubicación del personal y coadyuvando a identificar los problemas contingentes y organizacionales.

17.- Desde el punto de vista conceptual y metodológico no se cuenta con una base sólida del instrumental técnico Base Cero, y la descentralización administrativa propiciada por ésta técnica, puede caer en excesos en la medida que una entidad cuente con una organización inadecuada, lo que puede propiciar dificultades en el proceso decisorio en tal forma de que cada funcionario busque en su paquete de decisión, su escudo protector, y en consecuencia todo puede llegar a ser prioritario.

18.- A través del enfoque base cero, el presupuesto proporcionará mayor información y mejores elementos de juicio ante la representación nacional, para su aprobación.

## B I B L I O G R A F I A      G E N E R A L .

- 1.- Altieri Zarubi, Italo. "Problemática Presupuestal en las Entidades Federativas". Primer Congreso de Presupuesto Público. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 1975.
- 2.- Arce, Enrique y Lozano Arturo.- "Necesidad de la Planificación" Ponencia presentada en el Encuentro Nacional de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, convocado por el IEPES, Marzo 1976.
- 3.- Asociación de Empleados del Presupuesto Estatal. Notas, E.U.A. 1972.
- 4.- Bulletin Office of Management and Budget E.U.A., Abril 1977.
- 5.- Cibotti, Ricardo y Sierra, Enrique, "El Sector Público en la Planificación del Desarrollo". Siglo XXI Editores, 3a. Edición, México 1973.
- 6.- Ferreiro Luis Alberto: Introducción a la Técnica de Presupuesto por Programas, Dirección General de Presupuesto por Programas, UNAM, 1976.
- 7.- Folleto Estrategia de Implantación. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Egresos, México, 1976.

- 8.- Gutierrez Castro, Edgar.-"Los Procesos de Planificación y sus Relaciones con los Centros de Decisión". Publicado en "Experiencias y Problemas de la Planificación en América Latina". Textos del ILPES, México 1974.
- 9.- Israel Russo, Jorge: Apuntes de clase en Vázquez Arroyo, Francisco. Presupuesto por Programas para el Sector Público en México, UNAM, 1971.
- 10.- Jiménez Castro, Wilburg. "Administración Pública para el Desarrollo Integral" FCE. México, 1971
- 11.- Lineamientos Generales para la Elaboración del Presupuesto por Programas, para 1977. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1976.
- 12.- Manual de Programación, Presupuestación 1981, Secretaría de Programación y Presupuesto. Julio de 1980.
- 13.- Mancera, Rafael.- "El Presupuesto Fiscal y la Economía". Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México 1956.
- 14.- "Manual de Proyectos de Desarrollo Económico" ONU. Estudios CEPAL, México, 1958.
- 15.- Martner, Gonzalo. Planificación y Presupuesto por Programas" Siglo XXI Editores, México 1975.

- 16.- Molina López, Guillermo. 'Marco Conceptual del Presupuesto por Programas, Planificación, Programación, Presupuestación' UNAM. Dirección General de Presupuesto por Programas. México 1979.
- 17.- 'Plan Global de Desarrollo', 1980 - 1982. Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1980.
- 18.- Pyhrr, Peter, 'Presupuesto Base Cero. Método Práctico para Evaluar Gastos'. Editorial Limusa, México, 1977.
- 19.- Quinto Seminario Interamericano de Presupuesto. Quito, Ecuador. 1975
- 20.- Rodríguez L. Alberto. 'La Concreción de los Planes de Desarrollo en Proyectos Específicos'. Publicado 'Experiencias y Problemas de la Planificación en América Latina'. Textos del ILPES. Siglo XXI Editores. México 1974.
- 21.- Rodríguez Aznar, José Vicente. Elementos de Economía Presupuestaria. Ministerio de Hacienda. Dirección General de Finanzas Públicas. Caracas, Venezuela, 1973.
- 22.- Smith, Arthur. 'Presupuesto Base Cero'. Notas, México 1978.
- 23.- Steiss, Alan Walter, Administración y Presupuesto Público. Editorial Diana. México, 1976.
- 24.- Stonich, Paul. 'Como Planificar y Presupuestar con Base en Cero' Revista Expansión. Edición fuera de serie, México 1978.

- 25.- Vilchis Melgarejo. Ruben., Alfonso Mejía Fernández, John Bailey.  
"Viabilidad de Aplicación del Presupuesto Base Cero en México"  
Cuadernos INAP. México 1979.
- 26.- Vinelli, Juan, Guillermo Molina y Gustavo Acuña. Presupuesto por  
Programas en América Latina y Presupuesto Base Cero. Problemática  
de Aplicación. Ponencia presentada en el X Seminario Interame-  
ricano de Presupuesto. México, mayo de 1981.
- 27.- Vázquez Arroyo, Francisco. Presupuesto por Programas para el Sec-  
tor Público de México. UNAM. Coordinación de Humanidades, México  
1971.