

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CONTADURIA Y ADMINISTRACION



*1 ejem
66*

EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS Y EL ADMINISTRADOR EN LAS EMPRESAS ESTATALES Y PARAESTATALES.

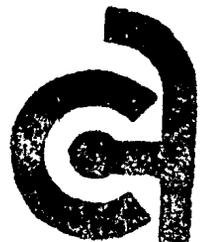
Seminario de Investigación
Administrativa

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN ADMINISTRACION

P R E S E N T A

ESCOBAR LEON GUSTAVO

Dir. de Seminario LIC. y C.P. ANDRES AGUIRRE MORTERA



1 9 7 9



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

Este trabajo tiene la intención de sugerir la integración de un sistema de planeación y control general que permita reunir los esfuerzos del sector federal, en especial el de las empresas estatales y paraestatales, ya que éste dirige un sinnúmero de empresas de gran importancia para el desarrollo de nuestra economía.

La experiencia personal obtenida, me ha demostrado que un sistema presupuestal adecuado, permite un mejor control de recursos, alcanzar los objetivos y las metas fijadas, ya que es una herramienta básica en la actualidad para el desarrollo sano de cualquier inversión.

La técnica del presupuesto por programa, nos permite administrar los recursos, conocer los alcances de los planes, sus logros, etc. antes de su ejercicio, así como detectar variaciones en el transcurso de la aplicación e introducir medidas correctivas conforme a los objetivos, esto nos facilita, como administradores, conocer el rumbo de lo que vamos a emprender, cómo lo vamos a lograr y que vamos a alcanzar, (o sea en qué se va a gastar, quién lo va a gastar y para qué va a gastar). Además tenemos la posibilidad de controlar los recursos al conocer el comportamiento de los gastos por renglón, conceptos, etc., que cada programa tiene contemplado, esta información es de gran importancia para el administrador en finanzas, ya que le permite tener elemento para la toma de decisiones.

El marco de nuestro estudio se circunscribe a los sistemas presupuestales, su selección e implantación en el Gobierno Federal y sus diversas empresas, acorde con la Reforma Administrativa que las agrupa por sectores de acuerdo con su actividad y objetivo.

Por último, quiero mencionar que por no estar integrados los presupuestos por programas en todas las empresas del sector público, y por considerar que son de gran importancia, me permití integrar el presente trabajo como muestra de modesta aportación personal, espe

rando despierte interés en los compañeros de la profesión y nuevas generaciones para que conozcan la utilidad de este valioso mé todo.

I N D I C E

	PAG.
INTRODUCCION	2
CAPITULO PRIMERO	7
1.- ORIGEN Y EVOLUCION DE LA ADMINISTRACION	8
2.- ATRIBUTOS Y FUNCIONES DEL ADMINISTRADOR EN FINANZAS	10
3.- MARCO DEL DESARROLLO DE LA ECONOMIA NACIONAL	13
CAPITULO SEGUNDO	19
ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL SECTOR PUBLICO	20
1.- ESQUEMA NACIONAL (ORGANIZACION DEL SECTOR PUBLICO - MEXICANO)	21
1.1 SECTORIZACION ADMINISTRATIVA	22
2.- ORGANIZACION JURIDICA	24
2.1 DEL GOBIERNO FEDERAL	24
2.2 DEL SECTOR PARAESTATAL	25
2.3 EL SISTEMA DE CONTROL PARA LAS EMPRESAS ESTATALES POR EL GOBIERNO FEDERAL	29
CAPITULO TERCERO	32
LOS SISTEMAS PRESUPUESTARIOS	
1.- EL PRESUPUESTO DE INGRESOS	33
1.1 MECANISMOS DE CAPTACION	33
1.2 MECANISMOS DE PROGRAMACION	34
1.3 FUENTES CREDITICIAS	35
2.- EL PRESUPUESTO DE EGRESOS	38
2.1 EL PRESUPUESTO TRADICIONAL ESTRUCTURA Y CLASIFICACION	38
2.2 EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS	48
2.2.1 DEFINICION DE LOS ELEMENTOS	48
2.2.2 FIJACION DE OBJETIVOS Y DETERMINACION DE LOS PROGRAMAS	54
2.2.3 INTEGRACION DEL SISTEMA (METODOLOGIA)	58

	PAG.
2.2.4 ELABORACION Y PRESENTACION	61
2.2.5 EJERCICIO	67
2.2.6 DEFINICION DE NUEVOS CONCEPTOS	69
2.3 EL PRESUPUESTO BASE CERO	70
2.3.1 DEFINICION	70
2.3.2 INICIO DE OPERACION	72
2.3.3 CONCEPTO DE PAQUETE DE DECISION	73
2.3.4 LA FORMULACION DE PAQUETE EN TODA LA EM- PRESA	73
3.- LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL PRESUPUESTO	74
3.1 DEFINICION DEL PRESUPUESTO	76
3.2 ELEMENTOS PRINCIPALES DEL PRESUPUESTO POR PRO-- GRAMAS	79
3.3 ALGUNAS CONSIDERACIONES DEL GOBIERNO FEDERAL EN MATERIA PRESUPUESTAL	81
3.3.1 PRIORIDADES	85
3.3.2 INVERSION	86
3.3.3 SUBSIDIOS	88
CAPITULO CUARTO	91
EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS PARA EL SECTOR PARAESTATAL DISEÑO DEL SISTEMA	91
1.- NECESIDAD EN UN SISTEMA PRESUPUESTARIO	92
2.- ALTERNATIVAS DE SELECCION DE UN SISTEMA PRESUPUESTARIO	95
2.1 PRESUPUESTO TRADICIONAL	95
2.2 PRESUPUESTO BASE CERO	96
2.3 PRESUPUESTO POR PROGRAMAS	97
3.- IMPLANTACION Y DESARROLLO DEL SISTEMA DE PRESUPUESTO POR PROGRAMAS	99
3.1 ADOPTAR CLASIFICACION POR PROGRAMAS DE ACCION	99
3.2 CICLO OPERATIVO DEL PRESUPUESTO	103
4.- PROCEDIMIENTO Y DIAGRAMAS DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS PARA LA EMPRESA ADOPTADA	105
4.1 PROCEDIMIENTO PARA LA INTEGRACION DEL PRESUPUESTO	106

	PAG.
4.2 PROCEDIMIENTO PARA EL EJERCICIO Y CONTROL DEL - PRESUPUESTO	108
4.3 PROCEDIMIENTO INTEGRAL PARA LA FORMULACION, EJER CICIO Y CONTROL DEL PRESUPUESTO	112
5.- CALENDARIO DE ACTIVIDADES	117
6.- INSTRUCTIVO PARA LA ELABORACION DEL PRESUPUESTO POR - PROGRAMAS.	118
CAPITULO QUINTO	133
ALGUNOS COMENTARIOS GENERALES DEL PRESUPUESTO FEDERAL AC-- TUAL	134
CONCLUSIONES	139
BIBLIOGRAFIA	142

CAPITULO PRIMERO

MARCO GENERAL

1.- BREVE DESCRIPCION DEL ORIGEN Y EVOLUCION DE LA ADMINISTRACION.

En la actualidad la administración cuenta con un vasto campo de aplicación. Su desarrollo desde épocas remotas, le ha permitido lograr a través del tiempo avances notables, mismos que han sido auxiliados con los adelantos tecnológicos, métodos administrativos modernos, sistemas sofisticados de administración, etc. que siempre van fundamentalmente encaminados a obtener las soluciones más adecuadas.

La "Comunicación", fué un medio decisivo para que el hombre primitivo iniciara su desarrollo y paralelamente se dieran, por necesidad, la creación de los factores que permitirían "La Organización".

Los orígenes de la administración están vinculados con la evolución del hombre sus grandes avances fueron logrados en el transcurso del tiempo, e históricamente observamos que fueron utilizados elementos rudimentarios de administración, mismos que de alguna manera los aprovecharon para "Organizarse". Así como lo fué la comunicación; un medio decisivo para el desarrollo y progreso de la humanidad.

Conocemos elementos determinantes en las diversas etapas del desarrollo humano, documentos históricos, libros, papiros, etc. -- que evidencian la utilización rudimentaria de los elementos administrativos básicos.

La agrupación permitió a las antiguas sociedades la oportunidad de comunicación, base futura y fundamental de la organización, -- para alcanzar paulatinamente los avances sociales, técnicos, -- científicos, etc. y que en la actualidad aprovechamos en esta -- compleja sociedad que ordena y organiza sus sistemas para progra

1.- BREVE DESCRIPCION DEL ORIGEN Y EVOLUCION DE LA ADMINISTRACION.

En la actualidad la administración cuenta con un vasto campo de aplicación. Su desarrollo desde épocas remotas, le ha permitido lograr a través del tiempo avances notables, mismos que han sido auxiliados con los adelantos tecnológicos, métodos administrativos modernos, sistemas sofisticados de administración, etc. que siempre van fundamentalmente encaminados a obtener las soluciones más adecuadas.

La "Comunicación", fué un medio decisivo para que el hombre primitivo iniciara su desarrollo y paralelamente se dieran, por necesidad, la creación de los factores que permitirían "La Organización".

Los orígenes de la administración están vinculados con la evolución del hombre sus grandes avances fueron logrados en el transcurso del tiempo, e históricamente observamos que fueron utilizados elementos rudimentarios de administración, mismos que de alguna manera los aprovecharon para "Organizarse". Así como lo fué la comunicación; un medio decisivo para el desarrollo y progreso de la humanidad.

Conocemos elementos determinantes en las diversas etapas del desarrollo humano, documentos históricos, libros, papiros, etc. -- que evidencian la utilización rudimentaria de los elementos administrativos básicos.

La agrupación permitió a las antiguas sociedades la oportunidad de comunicación, base futura y fundamental de la organización, -- para alcanzar paulatinamente los avances sociales, técnicos, -- científicos, etc. y que en la actualidad aprovechamos en esta -- compleja sociedad que ordena y organiza sus sistemas para progra

mar jerárquicamente los problemas y aplicar los métodos adecuados; obteniendo las soluciones más acordes y oportunas. Así se va desarrollando la sociedad contemporánea, en el complejo marco de valores del ámbito internacional.

Las necesidades actuales de la administración e importancia de inversión para satisfacer la demanda por el crecimiento en número de las empresas ha permitido que se desarrollaran técnicas y herramientas de auxilio a ésta, pero además ha tenido que dividir sus áreas en diversas especializaciones, precisamente por las operaciones tan complejas a las que se han llegado para atender adecuadamente a la profesión.

Es nuestro caso la orientación del trabajo hacia la administración financiera y sus herramientas.

2.- EL ADMINISTRADOR EN FINANZAS:

El Administrador en Finanzas debe contar con determinados recursos para utilizar eficazmente los elementos humanos, materiales, y técnicos que, debidamente coordinados, permiten lograr la misión de un organismo social.

Los Recursos Personales podríamos clasificarlos en dos grandes grupos.

A).- CUALIDADES

B).- CONOCIMIENTOS

La complejidad del desarrollo tecnológico, la magnitud y sofisticación de los negocios, así como la aceleración del cambio, generan una gran cantidad de opciones que, el ejecutivo en finanzas tiene que considerar cuando toma las decisiones. La selección de un curso de acción implica riesgos, aunque sean riesgos calculados. Esto requiere del ejecutivo la voluntad de aceptar esos riesgos y prevenir sus implicaciones.

En la administración moderna va resultando cada vez más obvia la imposibilidad de lograr éxito cuando no se trabaja en equipo. Por la complejidad de los negocios, por el deseo de participación de todos los integrantes de la organización y por la rapidez con que cambia el medio cada vez más inoperante dividir a los miembros de la organización en dos grupos, uno pequeño que toma decisiones y otro más numeroso que las cumple.

Al ejecutivo no le basta con tener aptitud para colaborar con otras personas al logro de un objetivo común, sino que necesita tener la capacidad para hacer que sus subordinados trabajen en equipo, es decir, debe tener la cualidad de promover la acción asociada. "Capacidad de Liderazgo".

El directivo de alto nivel, debe también tener un adecuado conocimiento del entorno en que se ubica su empresa, el mercado, la competencia, las fuentes de abastecimiento, los medios oficiales, las condiciones económicas y políticas de su comunidad, el país y el mundo en general, los avances tecnológicos, etc. Para lograr lo anterior, deberá seleccionar fuentes de información fehacientes y concretas y, procurar equilibrar sus actividades en la empresa con la participación en las actividades corporativas de su profesión y en las agrupaciones empresariales así como en las actividades cívicas que como miembro de la comunidad en que conviven el y su familia y en la que, por lo tanto, tiene una obligación de solidaridad.

Debe tener profundo conocimiento sobre la ciencia o técnica requerida para la supervisión de la función que le ha sido asignada.

El ejecutivo de finanzas, debe dominar las técnicas avanzadas de la Planeación a corto y largo plazo ya que deberá participar activamente en la formulación de planes que eviten el desperdicio de recursos, teniendo entre sus principales objetivos, la justadistribución de la riqueza.

Las técnicas de Organización, también son indispensables para el directivo en finanzas ya que deberá crear estructuras orgánicas más flexibles, que permitan la adaptación a los constantes cambios del mundo de hoy y más agresivas que sustenten el crecimiento dinámico de su empresa y la lucha en los mercados internacionales, debe crear estructuras que permitan la participación activa de sus integrantes en la toma de decisiones en la forma y medida que les corresponda en el puesto que desempeña.

La educación en el área financiera no sólo debe comprender técnicas financieras y contables sino el desarrollo de una filosofía y una mentalidad más dinámica que la actual, más flexible de evaluar lo aprendido, discontinuar la aplicación de lo obsoleto y volver a aprender.

El proceso de dirigir es fundamentalmente comunicación y motivación.

El éxito del ejecutivo de finanzas dependerá mucho de la rapidez e imaginación para explotar oportunidades mediante la toma de decisiones oportuna.

El administrador debe utilizar nuevos instrumentos que la tecnología pone a su servicio; Las modernas técnicas de información incluyendo la utilización de computadoras en tiempo real a base de terminales.

Solo mediante un Control adecuado el administrador podrá evaluar el grado de eficiencia de su función y de su empresa. La buena gestión es susceptible de medición y evaluación y, por lo tanto, el control debe abarcar todos los niveles. Deberán establecerse indicadores cuantitativos para todas las actividades y hacer posibles estas evaluaciones y sobre todo la autoevaluación y el autocontrol. El análisis de las desviaciones de los estándares permite producir nuevos enfoques y aprovechar otras oportunidades re-
troalimentando los modelos utilizados en la planeación.

No cabe duda que por su preparación académica, práctica y por su orientación, el Licenciado en Administración Financiera es el profesional idóneo para ocupar la Dirección de Finanzas.

3.- BREVE MARCO DEL DESARROLLO DE LA ECONOMIA NACIONAL:

Nuestro país, por su sistema económico no se sustrae al marasmo mundial en el que vivimos, por lo que su estructura busca ordenar sus sistemas, para que sean eficaces y eficientes; dando con ello oportunidad a desarrollar armónicamente el Sistema Económico Nacional. Mismo que está definido como un "Sistema de Economía Mixta", que descansa en una infraestructura amplia, apoyada en una política económica, que entre sus objetivos fundamentales están los de proporcionar los servicios básicos mismos que dependen del gobierno federal, como lo son:

Los ferrocarriles, la electricidad, el transporte, recursos hidráulicos, etc., además de contar con ochocientas empresas estatales y paraestatales aproximadamente, que produce artículos y servicios básicos para el consumo de la sociedad, permitiendo al mismo tiempo un equilibrio en la producción básica nacional, dándose con ello las bases sólidas de nuestro desarrollo.

Esta estructura está determinada por el sistema político mexicano que ha permitido un desarrollo económico sostenido en las últimas décadas.

El sector privado nacional, está representado por la inversión privada nacional y que es una parte muy importante de la economía interna para el desarrollo y también por la inversión extranjera (DIRECTA E INDIRECTA) que ha coadyuvado al crecimiento de la economía nacional, apoyándolo desde el inicio del desarrollo industrial del país hasta los últimos años, cubriendo al sector privado y complementado por el el sector público, y que en resumen con^untan un sistema económico dinámico dentro de un régimen democrático.

El crecimiento de la Economía Mexicana tuvo su origen en la afluencia de la inversión extranjera y el surgimiento de empresarios na-

tivos en la época Porfirista.

Fue en la época Porfirista, cuando se cambió de estrategia, sustentándose la tesis de que se debían atraer recursos financieros al país para su desarrollo económico, ya que no contábamos con recursos de captación ni de ahorro capaz de autofinanciar nuestra estructura económica; motivo que permitió desarrollar el modelo económico que nos daría la oportunidad de crear la estrategia del desarrollo económico atrayendo inversión extranjera a México. Por lo que fueron abolidas las antiguas restricciones sobre la inversión extranjera y se emprendió un elaborado conjunto de incentivos.

La Revolución hizo más lento el crecimiento durante casi tres décadas, pero dió nuevas formas a la estructura social mexicana y a las posibilidades de movilidad social, con características muy favorables para el auge posterior a los 40's. Además de un conjunto de políticas gubernamentales, muy atractivas para el sector privado mexicano y conducentes a la productividad de la inversión en general.

Con ello recordamos que esto permitió la estabilidad política y su desarrollo económico. Ya que la estabilidad fue de importancia para el crecimiento económico sostenido en el país y en la expansión tanto de las empresas industriales como de la infraestructura física, requirieron de grandes inversiones realizadas con mucha anticipación a su recuperación. Cabe mencionar que esto es de gran importancia ya que gracias al desarrollo de esta infraestructura, las inversiones del sector privado cercanas al 70%, han sido encausadas a la inversión interna mexicana.

El Gobierno también ha establecido instituciones y ha aplicado políticas, que indirectamente han impulsado y sostenido a un dinámico sector económico del país.

En el período presidencial de Cárdenas, el Gobierno Federal contaba con los servicios básicos como:

Ferrocarriles, el sistema bancario, absorbía rápidamente las extracciones del subsuelo como minería, etc., y se fueron incorporando a la lista de energía eléctrica, el petróleo, posterior a este régimen, a la fecha cuenta con un promedio de 800 empresas estatales y de participación.

Contando en la actualidad con la Industria Petrolera, Energía Eléctrica, Ferrocarriles, Plantas de Acero, Fertilizantes, Fábricas de Equipo Ferroviario, Bancos, Petroquímica, Aviación, Cinematografía, Producción de Papel, Explotación Minera, Alimentos, Empacadoras de Frutas, Legumbres, Carnes, Productos del Mar, etc.

Logicamente, los programas y políticas del Gobierno Mexicano, a partir de los 40's han sido diseñados para estimular los esfuerzos del sector privado relacionados con el proceso de desarrollo. Los incentivos gubernamentales han dado como resultado un considerable crecimiento de la Industria Mexicana.

De los 40's a mediados de los 50's se manifestaron cambios significativos en la estructura económica, financiera y empresarial de México. En el cual se tiene un período de rápido crecimiento económico y de diversificación industrial, ambos alentados por el Estado y auxiliados por las condiciones relativamente favorables que encontrarán las exportaciones mexicanas tradicionales de minerales, materias primas agrícolas y productos alimenticios. Las medidas de políticas económicas tuvieron como objetivo principal el de conseguir el aceleramiento del proceso de industrialización a través, sobretodo, de una política de sustitución de importaciones amparada en un alto nivel de protección.

Se expandió considerablemente el número de nuevas industrias, muchas de ellas pertenecientes a la categoría de industrias de enclave de importación.³

3.- Nacionalismo Extranjero Miguel S.W.

Los elevados niveles de utilidades, debidos a la protección indiscriminada y a la estructura semimonopolista de la producción, trajeron consigo un incremento tangible en los volúmenes de ahorro e inversión, y un fortalecimiento de la posición de los intermediarios financieros nacionales. Las oportunidades de inversión por su parte, indujeron el flujo de capital privado extranjero hacia las industrias manufactureras que permitió mejoramientos tecnológicos importantes. Al mismo tiempo surgieron ciertas dificultades dentro del proceso de industrialización. La promoción del desarrollo económico en los 40's y 50's, sin prestar la debida atención a la necesidad de un proceso paralelo de bienestar social -- trajo consigo la aparición de estrangulamientos por el lado de la demanda interna.

La expansión de los mercados para las nuevas industrias productoras de bienes de consumo fué incapaz de mantener el paso con la expansión de las instalaciones productivas o con el cada vez más acelerado crecimiento de la población. La debilidad de la demanda efectiva se hizo cada vez más evidente. Por otra parte, se dejaron sentir presiones sobre la balanza de pagos, debido, sobre todo, al alto nivel de las importaciones, no sólo de bienes de capital y de tecnología sino así mismo de materias primas y otros insumos, tales como algunas partes de ensamble para la industria.

Así notamos que el desarrollo económico del país va cumpliendo con la política económica trazada y como el gobierno va adquiriendo los llamados sectores tradicionales de la economía mexicana (60's) desplazando a la inversión extranjera la cual a partir de la sustitución progresiva de manufacturas, ocurrida desde la segunda guerra mundial, la industria privada en México se dedicó fundamentalmente a abastecer el mercado interno urbano. De hecho, la industrialización a base de la sustitución de importaciones se convirtió en el pivote del desarrollo y de la creación de empleos, siendo esta actividad relativamente la más dinámica del

conjunto de la economía. Contando con ello de la protección e impulso del estado.¹

Para 1970 la magnitud de la participación de las empresas transnacionales es ya significativa, clara y predominante en las ramas - de tabaco, productos de hule, química, productos farmacéuticos, - productos del petróleo y derivados, maquinaria eléctrica y no --- eléctrica y equipo de transporte.

Los problemas a los que debe enfrentarse el sector público, están definidos y concentrados en su política o sistema económico que - son de base diferente pero que están ligados, uno es el mecanismo de crecimiento y el otro el mecanismo de distribución.

Además de la reorientación o adaptación de políticas encaminadas a que las empresas del sector público sean productivas en su totalidad para que el subsidio del que gozan y que repercute en la sociedad no sea aprovechada por las empresas de la iniciativa privada que aprovecha los estímulos para desarrollarse.

Pero que son cargas al presupuesto federal y ésto está bien en la etapa inicial, la cual al concluir debe permitírsele la competitividad.

Esta competitividad del producto en los mercados nacionales e internacionales, serán resultados de esa reorientación económica en caminada fundamentalmente a la producción.²

Aunque no es tema de plática en este ensayo, si es de vital importancia mencionar que la tasa general de crecimiento demográfico - en México debe disminuir ya que sus repercusiones afectan considerablemente el continuo desarrollo económico del país, ya que su población es muy joven, implicando esta distribución demográfica una tremenda carga para el sistema educativo mexicano, limitando la capacidad de ahorro de la gran mayoría de las familias mexica-

1.- Carlos Tello M.- La Economía política en México P23.

2.- Fajnzylberg T. Martínez.- Las Empresas Transnacionales P 152.

nas.

Además de que el sector salud ha permitido una disminución en la mortalidad y un incremento en el promedio de vida.

Y la migración a las zonas urbanas y suburbanas ha provocado que ésta crezca desmedidamente contrayendo una serie de graves problemas como servicios, salubridad, comunicación, vivienda, empleos, etc. teniendo que destinar cuantiosas inversiones destinadas al incremento de la infraestructura urbana.

Notamos que la tendencia demográfica distrae a la inversión pública ya que ésta tiene que ser destinada a servicios sociales, de salubridad de gastos educativo etc. Sin permitir que los programas de inversión y expansión económica se continúen o amplíen.

CAPITULO SEGUNDO

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL SECTOR PUBLICO

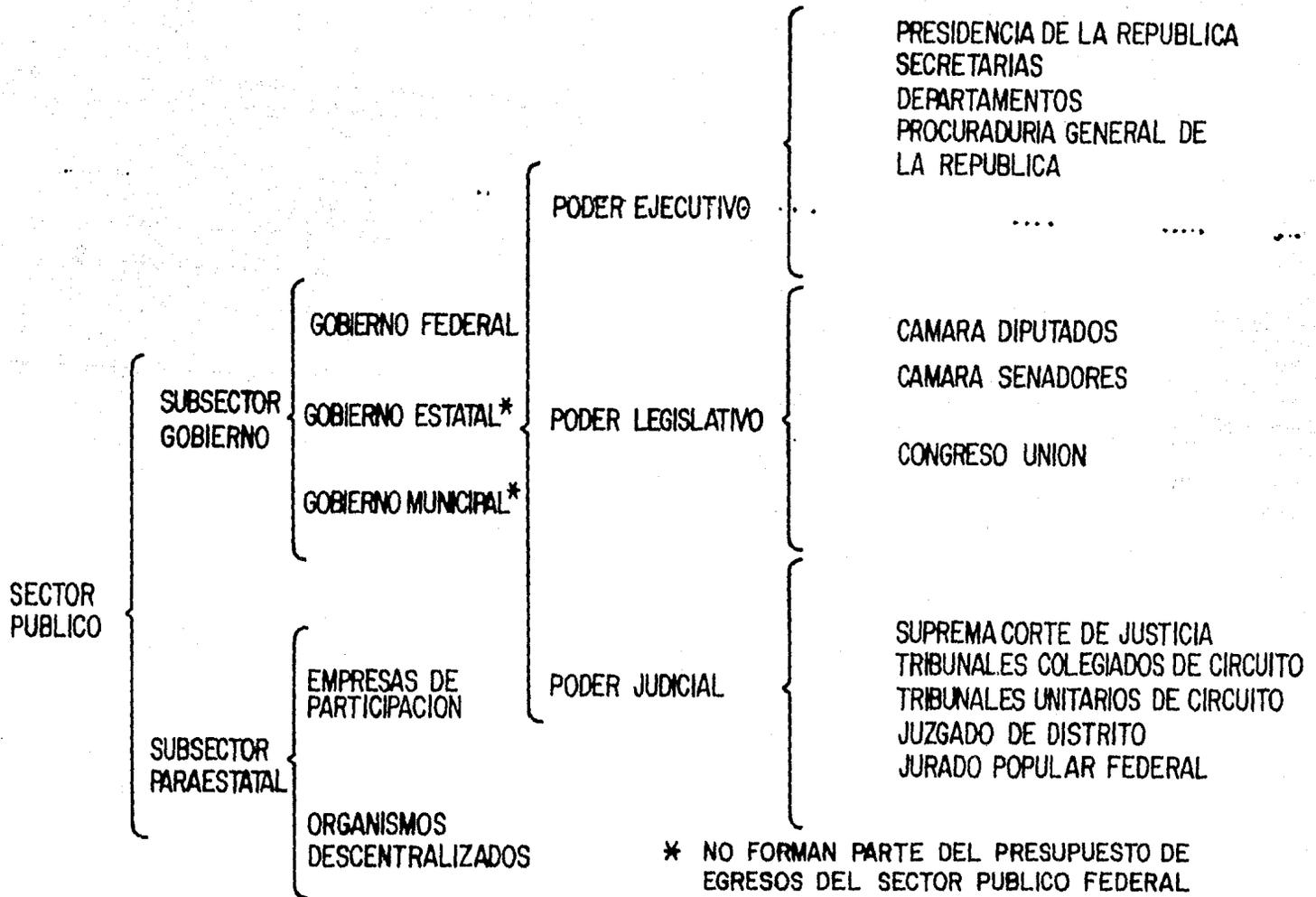
.. EL ESQUEMA NACIONAL. Y LA ORGANIZACION DEL SEC-

■...

TOR PUBLICO MEXICANO

LA ORGANIZACION DEL SECTOR PUBLICO -
MEXICANO, SE DESCRIBE A CONTINUACION

LA ORGANIZACION DEL SECTOR PUBLICO MEXICANO



1.1 LA SECTORIZACION ADMINISTRATIVA:

Para efectos de integración y elaboración del presupuesto de egresos de la federación, se deben tomar en consideración los programas a desarrollar por parte del Gobierno Federal, para satisfacer las necesidades sociales del país y dinamizar el crecimiento económico, en base a objetivos y metas previamente establecidas. En esta razón, a través de una sectorización administrativa se jerarquiza la distribución de dicho presupuesto, conforme a la siguiente clasificación:

- SECTOR INDUSTRIAL
- SECTOR SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL
- SECTOR EDUCACION, CULTURA, CIENCIA Y TECNOLOGIA
- SECTOR AGROPECUARIO Y FORESTAL
- SECTOR COMUNICACIONES Y TRANSPORTES
- SECTOR ADMINISTRACION Y DEFENSA
- SECTOR COMERCIO
- SECTOR PESCA
- SECTOR ASENTAMIENTOS HUMANOS
- SECTOR TURISMO
- SECTOR POLITICA LABORAL
- SECTOR POLITICA ECONOMICA

La distribución de recursos financieros presupuestados se encuentra desglosada en:

- GASTO CORRIENTE
- GASTO DE INVERSION

La administración de los recursos está a cargo de las dependencias del Gobierno Federal y de los Organismos y Empresas de Participación, cabe hacer notar que los Gobiernos Estatales y Municipales no forman parte del presupuesto de Egresos del Sector Público Federal.

2.- ORGANIZACION JURIDICA

2.1 ORGANIZACION JURIDICA DEL GOBIERNO FEDERAL:

1.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la - Unión, los cuales se dividen en relación con el artículo 49 de la - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en: Legislati vo, Ejecutivo y Judicial; su concepto lo encontramos en los artícu- los 50, 80 y 94 de la Constitución Política.

El Poder Legislativo (de los Estados Unidos Mexicanos), se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de Diputa- dos y otra de Senadores.

• El Poder Ejecutivo de la Unión, se deposita en un solo individuo, -- que se denomina "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

El Poder Judicial de la Federación, se deposita para su ejercicio, - en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito, Cole-- giados en materia de amparo y Unitarios en materia de apelación, y en juzgados de Distrito.

La Federación está constituida por 31 Estados y un Distrito Federal, los Estados adoptan, para su régimen interior, la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Popular, teniendo como base de su di- visión territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre conforme a las bases siguientes:

A) Cada Municipio es administrado por un Ayuntamiento de --- Elección Popular Directa y no habrá ninguna autoridad intermedia en tre éste y el Gobierno del Estado.

"Los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los Ayunta--- mientos electos popularmente por elección directa, no pueden ser -- reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección

indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, de sempñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les de, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no pueden ser electos para el período inmediato, con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, si podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.¹

B) Los municipios administran libremente su hacienda, la --cual se forma de las contribuciones que señalen las legislaturas --de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para ---atender a las necesidades municipales.

C) Los municipios son investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tienen el -mando de la fuerza pública en los municipios donde residen habitual o transitoriamente.

2.2 EL SECTOR PARAESTATAL:

Siendo México un país de derecho, las acciones de la Administra--ción Pública Federal, se encuentran contenidas en un marco jurídi co, a través de su máxima Ley la Constitución, promulgada el 5 de Diciembre de 1917 y, la Ley Orgánica de la Administración Pública publicada en el Diario Oficial del 29 de Diciembre de 1976.

Conforme al Artículo Primero de la citada Ley Orgánica, se esta--blecen las bases de organización de la administración pública Fe--deral, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los De

1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Arts. 50, 80 y 94.

partamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la Administración Pública Centralizada.

Los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación - Estatal, las Instituciones Nacionales de Seguros y Finanzas y los Fideicomisos, integran la Administración Pública Paraestatal.

Las características fundamentales del Estado Mexicano, en cuyo -- contexto opera la Administración Pública Nacional, pueden resumir se en la forma siguiente:

Constituye una República representativa, democrática y federal -- compuesta de estados libres y soberanos.

Las Secretarías dependientes del Ejecutivo Federal están constituidas por los funcionarios superiores. Un secretario, uno o varios Subsecretarios y un Oficial Mayor, y se completa su estructura orgánica con las Direcciones Generales, Departamentos, Oficinas y Secciones, las cuales tienen a su cargo Reglamento Interior de cada Dependencia. Los Departamentos de Estado se integran por un Jefe, -- que acuerda directamente con el Presidente de la República, uno o varios Secretarios Generales y un Oficial Mayor. Responden en lo demás, a una estructura Administrativa similar a las de las Secretarías de Estado.

Como resultado de la creciente intervención del estado en la esfera de la actividad económica, el cuadro institucional del Gobierno ha ido ampliándose gradualmente mediante el establecimiento de entidades autónomas o semi-autónomas que tienen encomendadas atribuciones de carácter económico y social. Este proceso de descentralización del Sector Público ha dado origen a un número considerable de organismos descentralizados y empresas de participación estatal dentro de la estructura orgánica de la Administración Pública Federal de México.

Como consecuencia de lo anterior, el fenómeno administrativo de la descentralización ha revelado un gran dinamismo y ha concitado una permanente preocupación para lograr una coordinación más efectiva.

Esto ha dado lugar a una revisión de la Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y - Empresas de Participación Estatal, cuyas reformas han sido aprobadas y puestas en práctica.

Para lograr una coordinación más efectiva, el Ejecutivo Federal, - cuenta dentro de las dependencias, con una estructura orgánica que permita el logro de estos objetivos. Dicha estructura está integrada por el Consejo de Administración, Director General, y una Comisión Interna de Administración.

Son Organismos Descentralizados las personas morales creadas por - una Ley aprobada por el Congreso de la Unión, o por decreto del -- Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que -- adopten, siempre que reúna los siguientes requisitos:

A) Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el Gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto específico, y

B) Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad.

Se consideran como empresas de participación Estatal, a aquellas - que satisfagan alguno de los siguientes requisitos:

I.- Que el Gobierno Federal aporte o sea propietario del -- 50% o más del Capital Social o de las Acciones de la Empresa.

II.- Que en la Constitución de su capital se hagan figurar - acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal y,

III.- Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, - Junta Directiva u órgano equivalente o designar al Presidente o Director, o al Gerente, o tenga facultades para vetar los acuerdos - de la Asamblea General de Accionistas, del Consejo de Administración o de la Junta Directiva u órgano equivalente.

Esta adecuación requiere la institucionalización de programar las acciones de la Administración Pública, el establecimiento de prioridades, objetivos y metas que resulten viables de aplicación, -- por lo cual se ha considerado como herramienta básica para el manejo financiero del Presupuesto de Egresos de la Federación, el - ... denominado: "Presupuesto por Programas".

2.3 EL SISTEMA DE CONTROL PARA LAS EMPRESAS ESTATALES POR EL GOBIERNO FEDERAL:

Las empresas de participación estatal corresponden a la administración pública, y en consecuencia su patrimonio forma parte del patrimonio de la nación, por lo que debe ser intención permanente el procurar que estas entidades se encuentren debidamente administradas y que cuenten con elementos materiales y humanos necesarios para aprovechar adecuadamente sus recursos y, cumplir eficientemente con los objetivos para los que fueron creadas.

Para ello, la Secretaría de Programación y Presupuesto es la responsable, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de controlar y vigilar financieramente y administrativamente, la operación de los Organismos descentralizados y empresas que manejen. La misma Ley le otorga facultades para disponer la práctica de auditorías externas.

Por otra parte, tenemos que el Ejecutivo Federal en concordancia -- con el Poder Legislativo, conciente de la importancia de contar con un instrumento eficaz para la vigilancia, control, análisis y evaluación del gasto, dentro del legislativo, decidieron orientar la reforma administrativa hacia la contaduría Mayor de Hacienda, ya -- que el gasto Público Federal como instrumento condicionador del desarrollo, como respuesta concreta a las demandas populares y como consecuencia de la política del Gobierno, exige una estrecha vigilancia del mismo a través de la Contaduría Mayor de Hacienda.

LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA:

Artículo 1o. de la Contaduría Mayor de Hacienda es el Organó técnico de la Cámara de Diputados, que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal.

En el desempeño de sus funciones estará bajo el control de la Comisión de Vigilancia, nombrada por la Cámara de Diputados y tiene como propósito fundamental, fortalecer la facultad que el Congreso -- tiene de verificar con amplitud el ingreso y el gasto público, revisar que el Presupuesto se cumpla; precisar la justificación, utilidad y honradez con que se realicen las erogaciones; aplicar en su caso, las disposiciones sobre responsabilidad de funcionarios públicos y efectuar con amplitud el exámen de la cuenta pública y las investigaciones, visitas y auditorías conducentes, o sea asumir la -- responsabilidad cabal y la facultad de cuidar la aplicación recta y ordenada de sus recursos.

Anexo cuadro gráfico del ciclo presupuestario con la integración de la Contaduría Mayor de Hacienda a la actividad presupuestaria y su ejercicio...

S.P.P. 1
Inicia trabajos, integración del presupuesto y envía formatos e instructivos.

CORD. SEC. 2
Los coordinadores de sector reciben formatos e instructivos y agregan lineamientos políticos sectorial y envían a entidades.

ENTIDADES 3
Reciben paquete y proceden a elaborar anteproyecto de presupuesto institucional y lo envían al A.C. sectorial.

CORD. SEC. 4
Elabora el anteproyecto de presupuesto sectorial y lo envía a S.P.P.

S.P.P. 5
Elabora anteproyecto de presupuesto del gobierno federal y lo envía al c. Presidente de la República.

PRESIDENTE 6
Ajusta cifras y presenta a las cámaras el proyecto de presupuesto del Gobierno Federal.

CAMARA 7
Discute aprueba y entrega al Presidente de la República el presupuesto aprobado.

COMISION 12
Del presupuesto y gasto público. (analiza)

CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA (vigila) 11

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA 8
lo revisa y entrega a la S.P.P.

S.P.P. 9
Efectúa los registros de cifras autorizadas para el ejercicio y notifica a las entidades.

ENTIDADES 10
Inician el ejercicio del presupuesto

consultoría agrupaciones de contadores administradores y economistas

CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA
CICLO PRESUPUESTARIO
1979

CAPITULO TERCERO

LOS SISTEMAS PRESUPUESTARIOS

1.- PRESUPUESTO DE INGRESOS:

1.1. MECANISMOS DE CAPTACION

Para cumplir con los programas de gastos el Gobierno necesita allegarse de recursos lo que puede hacer de muy diversas formas, cada una de las cuales tiene también efectos distintos sobre la economía por lo que necesita coordinar todas esas funciones y esfuerzos para cuidar que se efectúen de la mejor manera posible y para que se logre que el impacto combinado de todas las medidas que se lleven a cabo, y sirvan además de constante, entre sí, en acorde con las limitaciones de recursos nacionales y con los objetivos macroeconómicos que a través de su Gobierno se traza la sociedad.

El Sector Público, se alléga de recursos fundamentalmente a través de tres vías: A) La Tributaria, B) Los Precios y C) Las Tarifas de los Bienes y Servicios que produce para el Mercado. Estos arbitrios constituyen los ingresos corrientes del sector público y deben cubrir sus gastos corrientes y de operación, el servicio de su deuda y contribuir a financiar una parte del gasto de inversión de las entidades públicas.

Es importante señalar que al bajar los impuestos, el Estado tiene - como limitante la capacidad contributiva de los causantes, y los requisitos constitucionales de la proporcionalidad y la equidad.

También tiene que fijar los impuestos tomando en cuenta la capaci--dad administrativa de la recaudación tributaria, pero en forma muy importante, la política tributaria tiene, necesariamente, que cuidar la incidencia económica que los impuestos tengan sobre las grandes variables del consumo, el ahorro, y la inversión.

En cuanto al otro gran instrumento de la política de ingresos de -- que dispone el Estado Mexicano, (precios y tarifas que cobra el Sector Público por los bienes y servicios que produce), el Estado debe procurar el mantenimiento de un nivel adecuado en ellos que, como -

deciamos, sea suficiente para cubrir los costos de operación de las entidades productoras, así como el servicio de su deuda y una parte razonable de sus programas de expansión, de primordial importancia para el funcionamiento sano y firme de los planes de desarrollo del Sector Público Mexicano.

Cierto es que las empresas productivas de bienes y servicios del -- Sector Público, frente al derecho que tienen de cobrar precios y ta rifas que llenen las necesidades indicadas, tienen ante la comuni-- dad la obligación de operar con los más altos índices posibles de - eñiciencia y productividad para no incidir negativamente en la es-- tructura general de costo de la Economía Nacional.

1.2 MECANISMOS DE PROGRAMACION:

En términos generales podemos afirmar que en la programación de -- los ingresos se procede de la siguiente manera: en primera instan-- cia se estima cuál sería el comportamiento de los ingresos públi-- cos en ausencia de cambios en la tributación, en los precios de -- los bienes y servicios del subsector paraestatal o en cualquier -- otro de los renglones de ingresos del sector público, conocido el nivel de ingresos se confronta con las necesidades de financiamien-- to de un nivel de gasto público determinado, así como las disponi-- bilidades de crédito interno y externo a que se puede ocurrir den-- tro de los márgenes de conveniencia dictados por el C. Presidente de la República y las necesidades que el Sector Privado tiene de - los mismos conceptos.

Si se encuentra que son insuficientes los ingresos, se plantea una serie de posibilidades de aumentarlos mediante diversas opciones, para lo cual se estudian los efectos que estos pueden tener en el conjunto de la economía.

Se considera por ejemplo, que costo representaría un aumento en -- los ingresos públicos al implantar o modificar un impuesto indirec

to al reflejarse en los precios o bien cómo afectaría al consumo de los particulares y en qué medida influiría en el comportamiento de tal o cual rama de actividad económica donde ese producto es insumo o en el conjunto de la economía, debido a que tanto la tributación como los precios de los bienes y servicios de gobierno --- afectan al ahorro, la inversión y el consumo en general, modifican los precios de las mercancías que se producen en el resto de la -- economía y alternan en cierta medida las posibilidades de autofinanciamiento de las empresas o de particulares y las posibilidades de recurrir al sistema bancario tanto privado, como oficial.

1.3 FUENTES CREDITICIAS:

En los procesos de planeación y presupuestación es indispensable -- también considerar una política de crédito que determine que uso -- hará el Sector Público del crédito para financiar, en adición a -- sus recursos propios, el gasto público total.

La determinación de los recursos de crédito disponibles es una delicada responsabilidad de las autoridades financieras, que se --- ejerce, no sólo con base en estimaciones de flujos monetarios y -- crediticios, apoyados a su vez en proyecciones de los diversos sectores de la actividad, sino también con atención a los objetivos -- de política económica general.

Por lo que se refiere al crédito interno, la proyección de los recursos disponibles tiene que fundarse en la estimación del comportamiento de la intermediación financiera que, en nuestro país, realiza en forma destacada el sistema Bancario, Público y Privado.

Sobre la base de dicha estimación, es necesario prever las necesidades de crédito del Sector Privado para su operación e inversión y -- ponderar dichos requerimientos con los del Sector Público. De la -- proyección indicada, así como de la ponderación de necesidades --

de los dos sectores, se deriva la estimación presupuestal de los recursos de crédito interno disponibles para el financiamiento del Gasto Público.

En lo que toca al Crédito Externo, los mecanismos de planeación y presupuestación tienen que considerar varios elementos, su disponibilidad en los mercados internacionales y a los montos y condiciones que pueda absorber el país sin arriesgar las metas de su política económica interna ni su capacidad de pago externa.

Los montos de crédito externo necesarios para el financiamiento de la actividad económica dependen, básica, aunque no exclusivamente, de los niveles del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos.

El crédito externo requerido puede ser captado por el sector público o por el privado. El Sector Público capta sus recursos externos, bajo el control de las autoridades financieras, a través del propio Gobierno Federal, de los Organismos y Empresas del Estado y de las Instituciones Nacionales de Crédito.

El Sector Privado, dado nuestro régimen de libertad cambiaria, capta sin control alguno, salvo las Instituciones de Crédito, sus recursos de los mercados externos, pero su comportamiento en este aspecto se ve inducido por la política monetaria y de crédito interno.

Con la consideración de estos elementos, las autoridades encargadas de la programación y el financiamiento del Sector Público, al elaborar los presupuestos deben estimar con el mayor esmero la disponibilidad de recursos crediticios reales que, agregados a los ingresos propios estimados del sector, derivados de las fuentes tributarias y de los precios y tarifas de los organismos y empresas públicas, constituyen los recursos financieros disponibles, de ca--

rácter no inflacionario, que pueden soportar el Gasto Público total.

En la medida en que el Gasto Público se presupueste o ejecute a niveles superiores a los recursos reales disponibles se induce un ejercicio deficitario de las finanzas públicas que al provocar una expansión de medios primarios de pago, se transforma en presiones inflacionarias que se vuelcan en el nivel interno de precios o en las importaciones.

Aunque existe una Ley vigente sobre ingresos, anualmente el congreso de la Unión, vota una Ley de Ingresos complementaria, que adecua las posibilidades tributarias, a las necesidades de financiamiento que anualmente enfrenta el Estado. Con esta ley aparece un documento denominado "Peso Fiscal", que presenta en forma esquemática, la relación de los ingresos con los egresos, indicando la fuente de los recursos así como su aplicación programada.

2.- PRESUPUESTO DE EGRESOS

2.1 PRESUPUESTO TRADICIONAL ESTRUCTURA Y CLASIFICACION:

En cuanto hace a su estructura técnica, el Presupuesto de Egresos de la Federación hasta 1975 estaba formado por los siguientes elementos; algunos de los cuales siguen utilizándose todavía:

RAMO PRESUPUESTARIO.- Es el elemento que identifica al gasto público federal por dependencias administrativas del Poder Ejecutivo, por organismos descentralizados y empresas de participación estatal, sujetas a control presupuestario por el Poder Legislativo; -- dentro de cada ramo existen como elemento principal de la estructura interna, las unidades presupuestales y subunidades que tienen -- por objeto ubicar el gasto hasta un nivel de Unidad Administrativa, como por ejemplo: Direcciones Generales y Departamentos. La clasificación administrativa por ramos y unidades presupuestales es base de estudios para determinar los gastos indispensables para la reorganización o establecimiento de nuevos servicios o actividades; los gastos comparativos de funciones o servicios análogos y lograr el mejor empleo de los recursos del Erario. Esta se efectúa mediante la determinación de ramos o entidades que ejecutan directamente el gasto. Excepto por lo que se refiere a los Ramos de inversiones, erogaciones adicionales y deuda pública, los cuales son manejados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en función de que su naturaleza no es inherente a algunas dependencias en especial, sino que a través de ellos se traza la política económica y financiera de gasto del Gobierno Federal.

Así pues el Presupuesto de Egresos del Gobierno Federal. constaba de 57 ramos, a saber:

I LEGISLATIVO

IIA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

IIB SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA

- III JUDICIAL
 - IV GOBERNACION
 - V RELACIONES EXTERIORES
 - VI HACIENDA Y CREDITO PUBLICO
 - VII DEFENSA NACIONAL
 - VIII AGRICULTURA Y GANADERIA
 - IX COMUNICACIONES Y TRANSPORTES
 - X INDUSTRIA Y COMERCIO
 - XI EDUCACION PUBLICA
 - XII SALUBRIDAD Y ASISTENCIA PUBLICA
 - XIII MARINA
 - XIV TRABAJO Y PREVISION SOCIAL
 - XV REFORMA AGRARIA
 - XVI RECURSOS HIDRAULICOS
 - XVII PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA
 - XVIII PATRIMONIO NACIONAL
 - XIX INDUSTRIA MILITAR
 - XX OBRAS PUBLICAS
 - XXI TURISMO
 - XXII INVERSIONES
 - XXIII EROGACIONES ADICIONALES
 - XXIV DEUDA PUBLICA
 - XXV EROGACIONES ADICIONALES DE ORGANISMOS
DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS PROPIEDAD
DEL GOBIERNO FEDERAL.
- Etc. Etc.

Una vez definido "quién" gasta el dinero, se indica "en qué" se gastará. Para este fin se utiliza un nuevo elemento, que es el capítulo presupuestal, y que se define como el elemento presupuestario -- que agrupa los gastos con características semejantes de acuerdo con su naturaleza. Este nuevo elemento permite estructurar la clasificación económica, que tiene como finalidad conocer el efecto del -- gasto público en las actividades económicas del país, según la natu

raleza de las erogaciones, en gastos corrientes o de capital que su fraga directamente el Gobierno Federal y de transferencia de ambos a otros sectores públicos o privados.

Además esta clasificación permite emplear el gasto público como instrumento activo de política fiscal para compensar tendencias o efectos inflacionarios y para fomentar el desarrollo económico del país.

Así pues, la clasificación económica exhibe las erogaciones a través de los siguientes capítulos:

- 1000.- SERVICIOS PERSONALES
- 2000.- COMPRA DE BIENES PARA ADMINISTRACION
- 3000.- SERVICIOS GENERALES
- 4000.- TRANSFERENCIAS
- 5000.- ADQUISICION DE BIENES PARA FOMENTO Y CONSERVACION
- 6000.- OBRAS PUBLICAS Y CONSTRUCCIONES
- 7000.- INVERSIONES FINANCIERAS
- 8000.- EROGACIONES ESPECIALES
- 9000.- CANCELACION DE PASIVOS

Con el fin de obtener costos globales de la demanda total del Gobierno Federal, en Bienes o Servicios Homogéneos, por ramos, indispensables para el funcionamiento de la Administración Pública, o para la prestación de Servicios Públicos tradicionales, se adopta la clasificación "Por objeto del gasto" formada por los conceptos presupuestales y que constituye un detalle mayor de la anteriormente mencionada (capítulos) ya que agrupa las erogaciones afines por su naturaleza, según su objeto. Esta clasificación permite al Estado regular o equilibrar la intensidad de su demanda en bienes o servicios, para no provocar cuando se crea prudente, alzas injustificadas y transitorias de precios con el perjuicio para el erario o para la economía nacional, los conceptos en cuestión son:

1000.- SERVICIOS PERSONALES

1100.- SUELDOS, SALARIOS Y OTRAS REMUNERACIONES ORDINARIAS.

1200.- REMUNERACIONES COMPLEMENTARIAS Y EVENTUALES

2000.- COMPRA DE BIENES PARA ADMINISTRACION

2100.- MATERIAS PRIMAS Y MATERIALES

2200.- LUBRICANTES Y COMBUSTIBLES

2300.- EQUIPO Y HERRAMIENTA

3000.- SERVICIOS GENERALES

..... 3100.- ALQUILERES Y ENERGIA ELECTRICA

3200.- COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

3300.- SERVICIOS FINANCIEROS

3400.- DIFUSION E INFORMACION

3500.- OTROS SERVICIOS

4000.- TRANSFERENCIAS

4100.- SUBVENCIONES Y SUBSIDIOS AL CONSUMO

4200.- SUBVENCIONES Y SUBSIDIOS PARA INVERSION

4300.- AYUDAS CULTURALES Y SOCIALES

4400.- PAGOS DE SEGURIDAD SOCIAL

4500.- OTRAS TRANSFERENCIAS

4600.- PAGOS DE SEGURIDAD SOCIAL PARA INVERSION

- 5000.- ADQUISICION DE BIENES PARA FOMENTO Y CONSERVACION
 - 5100.- MATERIAS PRIMAS Y MATERIALES
 - 5200.- EQUIPO, MAQUINARIA, VEHICULOS Y REFACCIONES
 - 5300.- CONSERVACION Y REPARACIONES

- 6000.- OBRAS PUBLICAS Y CONSTRUCCIONES
 - 6100.- PAGOS AL FACTOR TRABAJO
 - 6200.- ADQUISICIONES DE MATERIAS PRIMAS Y OTROS MATERIALES.
 - 6300.- ADQUISICIONES DE EQUIPO, HERRAMIENTA MAQUINARIA Y VEHICULOS.
 - 6400.- SERVICIOS GENERALES
 - 6500.- GASTOS DE PREVISION SOCIAL
 - 6600.- CONSERVACION DE OBRAS Y RECONSTRUCCIONES
 - 6700.- OBRAS

- 7000.- INVERSIONES FINANCIERAS
 - 7100.- ADQUISICIONES DE BIENES INMUEBLES
 - 7200.- FIDEICOMISOS PARA CREDITOS
 - 7300.- FIDEICOMISOS PARA INVERSIONES
 - 7400.- DIVERSAS INVERSIONES

- 8000.- EROGACIONES ESPECIALES
 - 8100.- EROGACIONES CONDICIONADAS
 - 8200.- EROGACIONES SUPLEMENTARIAS

- 9000.- CANCELACIONES DE PASIVO
 - 9100.- DEUDA PUBLICA CONSOLIDADA
 - 9200.- DEUDA PUBLICA FLOTANTE

Estas dos últimas clasificaciones propician el análisis del gasto público, ya que permiten determinar el gasto corriente o de opera

ción y el gasto de capital, así como la amortización de la deuda pública, su utilidad resulta obvia en la determinación del impacto de los gastos en la actividad económica del País.

Los conceptos a su vez se subdividen en "Partidas" que se definen como el elemento que clasifica las erogaciones de acuerdo con el objeto específico del gasto, es decir, las partidas representan -- las asignaciones concretas con expresión de cantidades destinadas a satisfacer necesidades específicas en la administración pública, sin que en ningún caso, ni a título de analogía, puedan utilizarse para necesidades distintas de aquellas que comprenda su propia definición.

Otro sistema de ordenamiento es la clasificación funcional, ésta no afecta el manejo material de las partidas, ni su orden de colocación dentro de la estructura presupuestal de cada ramo, en consecuencia no se refleja en las cuentas de Hacienda Pública; para esta clasificación se utiliza la clave funcional que está formada -- por el grupo y subgrupo. Su objeto es informativo por actividades del Estado y para planeación funcional económica y su aplicación -- es totalmente independiente de las clasificaciones por ramo, capítulo y concepto.

Esta clasificación actualmente en revisión, agrupa los recursos -- presupuestales por actividades o funciones homogéneas del Estado, con lo cual se logra estructurar el programa financiero trazado -- por el Ejecutivo para su Ejercicio Fiscal. A su vez, permite conocer y criticar el destino que se proyecta dar a los fondos de la -- Hacienda Pública y facilitar al Gobierno Federal la coordinación -- de sus diferentes actividades y el fomento equilibrado de los distintos sectores económicos.

Así pues, esta clasificación agrupa los gastos en los siguientes -- grupos y subgrupos:

10.- COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

- 11.- CARRETERAS
- 12.- FERROCARRILES
- 13.- OBRAS MARITIMAS
- 14.- AEROPUERTOS
- 15.- CORREOS
- 16.- TELEGRAFOS
- 17.- TELECOMUNICACIONES
- 18.- SERVICIOS GENERALES

20.- FOMENTO Y CONSERVACION DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES

- 21.- FOMENTO AGRICOLA
- 22.- FOMENTO GANADERO
- 23.- FOMENTO AVICOLA
- 24.- FOMENTO FORESTAL
- 25.- RIEGO
- 26.- COLONIZACION Y REPARTO AGRARIO
- 27.- OTROS CONCEPTOS

30.- FOMENTO, PROMOCION Y REGLAMENTACION INDUSTRIAL Y COMERCIAL

- 31.- APOYO A EMPRESAS COMERCIALES
- 32.- APOYO A EMPRESAS INDUSTRIALES
- 33.- PROMOCION Y REGLAMENTACION DEL COMERCIO E INDUSTRIA
- 34.- ENERGIA ELECTRICA
- 35.- TURISMO
- 36.- OTROS GASTOS DE FOMENTO

40.- SERVICIOS EDUCATIVOS Y CULTURALES

- 41.- EDUCACION PREESCOLAR

- 42.- ENSEÑANZA PRIMARIA
- 43.- SEGUNDA ENSEÑANZA
- 44.- ENSEÑANZA NORMAL
- 45.- UNIVERSIDAD, ESCUELAS E INSTITUTOS DE ENSEÑANZA TECNICA, PROFESIONAL Y CULTURAL
- 46.- OTRAS ENSEÑANZAS
- 47.- SERVICIOS DE BIBLIOTECAS, HEMEROTECAS Y MUSEOS
- 48.- CONSTRUCCIONES Y CONSERVACIONES ESCOLARES
- 49.- OTROS SERVICIOS
- 50.- SALUBRIDAD, SERVICIOS ASISTENCIALES Y HOSPITALARIOS
 - 51.- SALUBRIDAD, ASISTENCIA MEDICA Y SERVICIOS HOSPITALARIOS
 - 52.- CONSTRUCCIONES HOSPITALARIAS
 - 53.- MATERNIDADES Y ASISTENCIA INFANTIL
 - 54.- ASISTENCIA SOCIAL
 - 55.- DIVERSOS SERVICIOS COMPLEMENTARIOS
- 60.- BIENESTAR Y SEGURIDAD SOCIAL
 - 61.- SERVICIOS MEDICOS A EMPLEADOS PUBLICOS
 - 62.- OTROS SERVICIOS A EMPLEADOS PUBLICOS
 - 63.- PENSIONES Y JUBILACIONES
 - 64.- CONTRIBUCION ESTATAL AL SEGURO SOCIAL
 - 65.- AYUDAS A NUCLEOS INDIGENAS
 - 66.- OTROS GASTOS SOCIALES
- 70.- EJERCITO, ARMADA Y SERVICIOS MILITARES
 - 71.- HABERES Y OTRAS REMUNERACIONES
 - 72.- SERVICIOS MEDICOS Y HOSPITALARIOS
 - 73.- SERVICIOS EDUCATIVOS Y SOCIALES
 - 74.- PENSIONES Y JUBILACIONES

- 75.- GASTOS DE MANTENIMIENTO DE LAS FUERZAS ARMADAS
- 76.- ADQUISICIONES Y ELABORACION DE EQUIPO BELICO
- 77.- CONSTRUCCIONES E INSTALACIONES MILITARES
- 78.- OTRAS EROGACIONES
- 80.- ADMINISTRACION GENERAL
 - 81.- PODER LEGISLATIVO
 - 82.- DIRECCION EJECUTIVA
 - 83.- ADMINISTRACION DE JUSTICIA
 - 84.- ADMINISTRACION FISCAL
 - 85.- RELACIONES EXTERIORES
 - 86.- AYUDAS A ESTADOS Y TERRITORIOS
- 90.- DEUDA PUBLICA
 - 91.- DEUDA PUBLICA INTERIOR
 - 92.- DEUDA PUBLICA EXTERIOR
 - 93.- DEUDA PUBLICA FLOTANTE

Este tipo de clasificación, aún cuando no afecta directamente la operatividad del presupuesto, resulta de primordial importancia para efectos de planeación económica, ya que permite conocer el destino funcional de los gastos y por lo tanto, la programación de los mismos.

Existe además otra clasificación que se denomina "ECONOMICA EN CUENTA DOBLE".

Esta clasificación agrupa tanto los ingresos como los gastos, para discriminarlos en corrientes y de capital según su naturaleza u origen.

Por lo que respecta a los egresos, el desglose se realiza en base a la clasificación económica anteriormente explicada, englobándose los diferentes capítulos según sea su carácter, de la siguiente forma:

Los capítulos de Servicios Personales, compra de bienes para Administración y Servicios Generales, así como las transferencias corrientes y los intereses y gastos de la deuda, constituyen el Gasto Corriente, las transferencias para inversión y los capítulos de Adquisición de Bienes para Fomento, Conservación y Obras Públicas y Construcciones forman la "Inversión Física" que, sumada al capítulo de Inversiones Financieras determina el Gasto de Capital:

CLASIFICACION PRESUPUESTAL

1.- ADMINISTRATIVA

RAMOS	UNIDADES PRESUPUESTALES	SUBUNIDADES PRESUPUESTALES.
-------	-------------------------	-----------------------------

2.- POR OBJETO DEL GASTO

CAPITULOS	CONCEPTOS	PARTIDAS
-----------	-----------	----------

3.- FUNCIONAL

GRUPOS	SUBGRUPOS
--------	-----------

4.- ECONOMICA

GASTO CORRIENTE		INVERSIONES		DEUDA PUBLICA
1000	4000	5000	4000	9000
2000	8000	6000	2000	
3000		7000	4200	
			4600	

2.2 PRESUPUESTO POR PROGRAMAS:

2.2.1 DEFINICION DE LOS ELEMENTOS

El presupuesto por programas y objetivos es una técnica programática financiera que permite evaluar y por tanto otorgar jerarquías a las acciones que cada unidad administrativa pretenda desarrollar, determinando en forma de previsión los gastos que se requerirán para dicho efecto.

De acuerdo a lo anterior, y para efectos de este trabajo, se adoptan las siguientes definiciones:

A) PROGRAMA.- Se entiende por "Programa Operación" un instrumento destinado a cumplir las funciones de la Empresa o del Estado, por el cual se establecen objetivos o metas, cuantificables o no (en función de un resultado final) que se cumplirán a través de la integración de un conjunto de esfuerzos con recursos humanos, materiales y financieros a él asignados, con un costo global y unitario determinado, y cuya ejecución de alto nivel dentro del Gobierno o de la Organización.

SUBPROGRAMA.- Se propone denominar "Subprograma Operación", a una división de ciertos programas complejos, destinada a facilitar la ejecución en un campo específico en virtud del cual se fijan metas parciales que se cumplirán mediante acciones concretas que realizan determinadas unidades de operación, con los recursos humanos, materiales y financieros asignados, y con un determinado costo.

ACTIVIDAD.- Considerando que el cumplimiento de una meta establecida en función del producto final dentro de un programa, o en función de productos finales parciales dentro de un subprograma, se realiza a través de ciertas actividades, se sugiere que se entienda por "actividad" una división más reducida de cada una de las acciones que se llevan a cabo para cumplir las metas de un pro

grama o subprograma de operación, que consiste en la ejecución de ciertos procesos o trabajos (mediante la utilización de los recursos humanos, materiales y financieros asignados a la actividad -- con un costo determinado), y que queda a cargo de una entidad administrativa de nivel intermedio o bajo, como por ejemplo, una -- Sección.

TAREAS.- Como la ejecución de una actividad supone a su -- vez el cumplimiento de ciertas etapas dentro de un proceso, que -- se denomina "tareas", se propone que se entienda por tal una operación específica, que forma parte de un proceso que se destina a producir un determinado resultado.

PROGRAMAS DE INVERSION.- Al igual que en el caso de Programa de Operación, es posible preparar un conjunto de normas para la presentación de los programas presupuestarios de inversiones. En el caso de un programa de inversión es necesario definir las -- distintas partes que lo componen. El Programa puede dividirse -- así en Subprogramas, en Proyectos, en Obras y en Trabajos.

PROGRAMA.- Se propone que se considere "programa de inversión", el instrumento a través del cual se fijan las metas que se obtendrán mediante la ejecución de un conjunto integrado de proyectos de inversión.

SUBPROGRAMAS.- El "subprograma de inversión", corresponde a una división de programas complejos que comprende, ciertas áreas específicas en las que se ejecutarán los proyectos de inversión.

PROYECTO.- Un "proyecto" es un conjunto de acciones realizadas dentro de un Programa y/o Subprograma capaz de funcionar en forma independiente, pero guardando coherencia con los objetivos y metas del programa y subprograma a que corresponda.

OBRA.- Se entiende por "obra" una parte o etapa en la construcción de un bien de capital específico, que forma parte de un proyecto completo, como puede ser un tramo de una carretera, una parte de una central hidroeléctrica, etc.

TRABAJO.- Se define el "trabajo" como un esfuerzo sistemático para ejecutar cada una de las fases del proceso de una obra; el desmonte, la nivelación, el desbroce y demás operaciones necesarias para la construcción, por ejemplo de una carretera.

OBJETIVOS.- Son los fines a los que se orienta la acción pública expresada en términos de beneficio cualitativo. Los objetivos a cumplir en cada acción, deben determinarse mediante un proceso de planificación integral, estos objetivos determinarán dentro de cada función, los programas a desarrollar mediante la integración de un conjunto de recursos que se asignen, con un costo global y unitario que se designe.

METAS.- Es la expresión cuantitativa de los objetivos, encuadrada en el tiempo y el espacio y que es determinada en función directa del monto de los recursos asignados.

COSTO UNITARIO.- Es el valor de cada producto final a alcanzar, o sea el cociente de dividir el costo total entre el total de las metas.

COSTO ESTANDAR.- Es el costo de un insumo calculado en base a la experiencia histórica, o simplemente estimado en función de los precios de mercado.

COSTO MARGINAL.- Es el incremento en el costo como resultado de incrementar en una unidad la magnitud de las metas.

TAZA DE ACTUALIZACION.- Es el índice que permite conocer los costos actuales en función de inversiones en el pasado.

COSTO BENEFICIO.- Es la comparación entre la magnitud de los

costos actuales y los beneficios futuros de cualquier forma de inversión, esta comparación permite la evaluación de la rentabilidad económica de la misma inversión.

Estas definiciones permiten fijar las categorías presupuestarias y lograr su coordinación de los planes nacionales de inversión a mediano plazo y con los de desarrollo económico a largo plazo.

De esta forma, los programas deben considerar en su planteamiento los siguientes datos:

1.- DESCRIPCION CONCRETA Y PRECISA DEL PROGRAMA.- (En qué -- consiste), en esta parte el programador deberá decir cómo funciona el programa, cómo está estructurado, a cargo de que unidad o sub-unidad administrativa estará, en suma, deberán expresar todos aquellos datos que permitan comprender al detalle la esencia del programa mismo.

2.- JUSTIFICACION AMPLIA.- (Porqué se desea desarrollar el -- programa) en este apartado deberá indicarse cuales fueron los motivos que se tomaron en cuenta para la programación, asimismo, deberá señalarse cual es la magnitud de la necesidad pública que se -- pretende atender, si ésta no es mesurable o si es demasiado grande que aparezca como obvia, bastará con señalar la problemática inherente y la necesidad de solución.

3.- OBJETIVOS.- (Planteamiento cuantitativo del beneficio, -- medido en el tiempo), esta parte se refiere a la medición del beneficio social, expresado en términos de productos finales.

5.- UBICACION GEOGRAFICA.- (Zona o región en la que se pretende desarrollar el programa), deberá señalarse aquí, el Municipio, Estado, Región, en la que se desarrollará el Programa, si tiene extensión nacional o aplicación parcial a regiones distantes entre sí, ésto es particularmente importante ya que los niveles de salarios son variables de un Estado a otro, e igualmente los indi-

ces de precios, de tal suerte que un Programa puede resultar más caro en una zona que en otra.

6.- DURACION.- (Fechas de inicio y de conclusión).

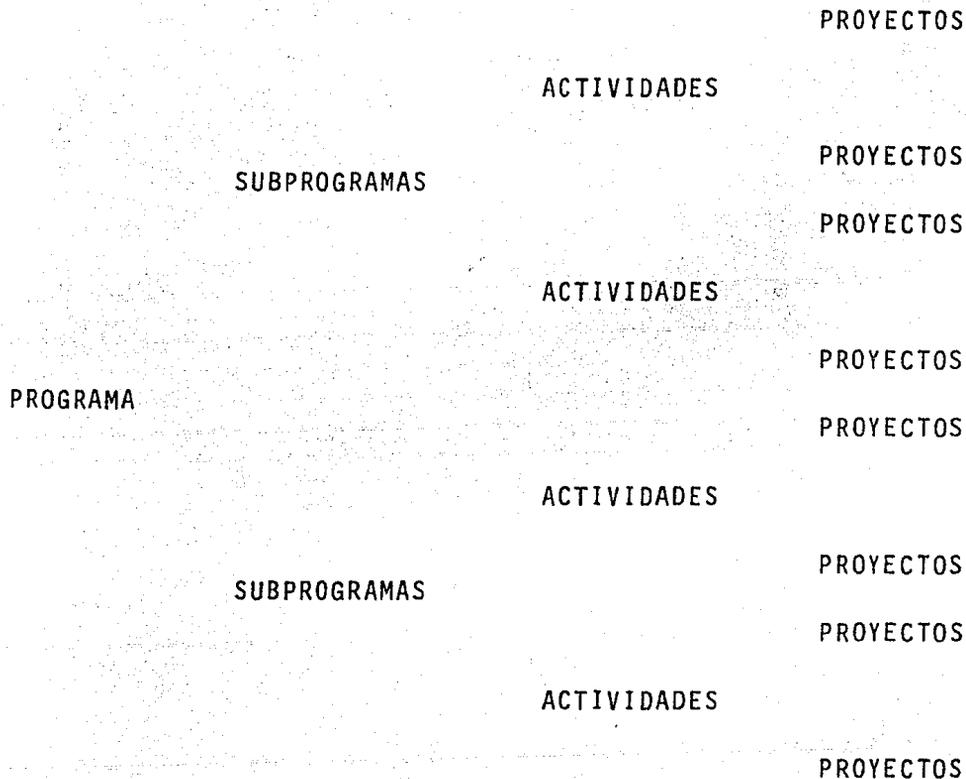
7.- COSTO.- (Magnitud del gasto que se pretende realizar), en este aparato deberá indicarse cual es el monto aproximado que se erogará en el Programa, este cálculo puede ser aproximado y estar basado en el conocimiento de costos estandar.

8.- DESGLOSE.- (Forma en que se piensa distribuir los recursos asignados), aquí deberá indicarse cual es la composición del gasto, señalado cuánto se destinará a servicios personales, cuánto a gastos de operación, cuánto a inversión de capital.

9.- FUENTES DE FINANCIAMIENTO.- (Origen de los recursos), en esta parte, se deberá aclarar de donde provienen los recursos que se aplicarán al Programa, por tanto deberá indicarse cuanto se obtendrá del Erario Público, cuanto de aprovechamientos, u otros ingresos propios, cuanto de donaciones, etc.

10.- CALENDARIO DE PAGOS.- (Distribución en el tiempo de los recursos asignados.).

Esto es en cuanto a elementos de contenido en lo que se refiere a elementos de estructura, los programas podrán segregarse en la siguiente forma:



Ahora bien, los Programas pueden ser de tres tipos:

- FUNCIONAMIENTO:** Los que están destinados a producir servicios.
- INVERSION:** Los que estan destinados a producir bienes de capital.
- FINANCIAMIENTO:** Los que incluyen las transferencias destinadas a financiar consumos o inversiones del Gobierno o del Sector Privado.

2.2.2 FIJACION DE OBJETIVOS Y DETERMINACION DE LOS PROGRAMAS:

Una vez definidos los elementos del Presupuesto por Programas, es necesario fijar los objetivos jerarquizados a nivel de programa y subprograma, para ésto se requiere de una visión macroeconómica de la necesidad pública que se pretende atender, y por tanto es necesario determinar algunos indicadores*, por ejemplo:

- A.- Disposiciones jurídicas que obliguen a las unidades administrativas a prestar determinado servicio.
- B.- Planteamiento que dentro de la problemática del desarrollo nacional, surjan como elementos necesarios para dinamizar el proceso.
- C.- Cuantificación de la necesidad pública del servicio que se pretende prestar.
- D.- Disponibilidad de recursos para realizar el Programa. Ya con el conocimiento inicial de estos elementos, se pueden determinar objetivos concretos mediante el proceso de medir la ingencia de cada necesidad ponderando los efectos que pueda tener la aplicación u omisión de las acciones necesarias para alcanzar los objetivos o metas.

Con el conocimiento preciso de las necesidades y objetivos determinados se puede ya proceder a plantear posibles Programas capaces de alcanzar los objetivos y las metas necesarias, es decir, que deben considerarse primero los objetivos y luego diseñar los Programas necesarios para alcan-

* En algunas ocasiones puede no existir ninguno de los indicadores señalados o bien, éstos pueden indicar que económicamente no resulta conveniente llevar a cabo un programa, sin embargo se desarrollará motivado por factores políticos imponderables matemáticamente.

zar esos objetivos. No es posible determinar un Programa sin saber antes cuáles son sus objetivos, y sus posibilidades reales, para és to deben producirse estadísticas que muestren en forma cuantitativa el panorama actual y sus posibilidades reales, el Gobierno por ejem plo, debe saber cuántas escuelas se han construído, cuántos kilóme- tros de camino se han pavimentado, cuántos enfermos se han atendido en los hospitales.

Cuántos niños asisten a las escuelas, etc; debe pues establecerse - un flujo continuo de información estadística desde las bases de la administración hacia los niveles superiores, a fin de permitir a -- los planificadores una visión oportuna de lo que está aconteciendo y que éstos pueden en cualquier momento identificar los problemas - que confronte el buen desarrollo del Programa, o las posibles des-- viaciones y en su caso, dictar las modificaciones necesarias, ésto último permite desde luego un considerable ahorro de recursos. Pa- ra este efecto debe hacerse una labor permanente de evaluación de - los resultados que se van obteniendo.

El exámen periódico y objetivo de lo que se hace, permite a los Go- biernos cambiar rumbos a tiempo, reconocer sus errores y evitar des- pilfarros de recursos en actividades que a la postre no serán fruc- tíferas, por alteraciones en las condiciones, no previstas en la -- programación.

Ahora bien, un Programa debe ser presentado conforme al desarrollo lógico de materias. Las etapas de un Programa pueden ser dividi-- das de la siguiente manera:

- 1.- PRESENTACION
- 2.- DIAGNOSTICO
- 3.- PRONOSTICO
- 4.- FIJACION DE METAS Y ASIGNACION DE RECURSOS
- 5.- EJECUCION DEL PROGRAMA
- 6.- SUPERVISION Y EVALUACION DE RESULTADOS, APLICACION - DE CORRECCIONES.

Todo Programa debe contener en primer término una descripción breve acerca de los propósitos del mismo, y su fundamentación general, en esta parte es necesario demostrar en forma amplia la necesidad que se consideró para entrar a programar. Sirve de introducción a la discusión del Programa mismo y permite ubicar al interesado en la materia.

El apartado referente al diagnóstico tiene como finalidad explicar el análisis que se ha hecho de la realidad sobre la cual se planifica. Esta parte estudia los antecedentes reunidos tratando de -- identificar los problemas más importantes. Los antecedentes deben ser preponderantemente de tipo cuantitativo y consisten principalmente en series estadísticas que cubren períodos razonables. Estos datos son sistematizados en forma de cuentas consistentes y se analizan enseguida a la luz de los modelos o con la metodología establecida y con el auxilio de las computadoras, procurando relacionarlos entre sí. También en un Programa particular, es necesario considerar planteamientos generales que afectan a la comunidad, como pueden ser los problemas sociales, políticos, económicos, demográficos, etc.; que condicionan en gran medida las posibilidades del Programa. Toda esta información debe ser presentada en forma sistemática dentro del Programa, ya que viene a ser la fundamentación básica del mismo.

Una vez establecido el diagnóstico, el Programa debe presentar las proyecciones hechas, para estimar el comportamiento futuro de ciertas tendencias observadas en el diagnóstico, esto tiene como finalidad mostrar lo que acontecerá en el futuro si se mantienen vigentes las tendencias, así como las condiciones económicas, políticas y sociales, debe aquí también explicarse la metodología de las proyecciones, los supuestos en que se basan los métodos estadísticos empleados para las extrapolaciones.

En la parte correspondiente a objetivos deberán establecerse los fines concretos del programa, la prognósis ya demostró lo que acon

tecería en el futuro si las tendencias observadas se mantienen vigentes. Si estas tendencias resultan desfavorables desde el punto de vista de los propósitos generales fijados en la política del Gobierno, el Programa mismo establece los cambios que se desean -- con los objetivos y metas del mismo. El Programa debe contener, - en suma, un planteamiento completo de la forma como se llevará a cabo a la práctica.

Estos aspectos son de importancia para los administradores de los Programas, ya que ellos muchas veces no están en condiciones de interpretar fielmente las necesidades organizativas de un Programa, y no son capaces de introducir los cambios en sus oficinas que son indispensables para el funcionamiento expedito del Programa.

Para la implantación de un Programa, se seguirán los siguientes pasos:

- 1.- Toma de decisión de programar una actividad.
- 2.- Estudio de la necesidad pública del servicio que se pretende prestar o dinamizar.
- 3.- Determinación de los objetivos y metas.
- 4.- Análisis de la repercusión que pueda tener la implantación del Programa.
- 5.- Determinación de implantación o no implantación del Programa en función de la compatibilidad que pueda tener con la política general del Gobierno Federal.
 - 5.1.- SI
 - 5.2.- NO
 - 5.3.- SE MODIFICA O ADECUA
- 6.- Determinación del volumen de recursos (Humanos, Materiales, Económicos).
- 7.- Determinación del Costo Global de los Recursos.
- 8.- Identificación de las fuentes posibles de financiamiento para los recursos.

- 9.- Determinación de las Unidades Administrativas que participarán en la ejecución del Programa.
- 10.- Asignación de funciones por áreas de responsabilidad administrativa.
- 11.- Evaluación del gasto en función de las metas.
- 12.- Asignación de recursos.
- 13.- Implantación del Programa
- 14.- Supervisión periódica
- 15.- Modificación de metas y/o procedimientos.

Ahora bien, una cuestión importantísima de la técnica de presupuestos por Programa es, que existan diversas alternativas programáticas para un mismo objetivo, ésto permite escoger de entre varios programas con distinto planteamiento cada uno, cuál puede ser el Programa óptimo, ya sea en términos políticos. Para ésto puede utilizarse diferentes formas de análisis como pueden ser el análisis de sistemas, el análisis de criterios múltiples y en algunos casos en que los Indicadores numéricos sean muy precisos, hasta un modelo de programación lineal o simplemente basarse en los datos del costo.

2.2.3.- INTEGRACION DEL SISTEMA (METODOLOGIA).

La implantación de un sistema de presupuesto por Programas implica cambios profundos en la estructura y el funcionamiento del aparato gubernamental, y aún más, un cambio de "estilo" en la conducta y mentalidad de los funcionarios. Actuar en función de programas de terminados a priori, representa un cambio trascendental; de ahí que la implantación del sistema tenga primeramente que vencer la gran barrera que representa la costumbre institucionalizada por largos años. En consecuencia, para introducir el presupuesto por Programas es necesario elaborar una estrategia que conduzca a la implantación y luego al funcionamiento del nuevo sistema, superando paulatinamente los obstáculos referidos.

En el proceso de implantación del sistema de presupuesto por Programas es fundamental la participación del organismo encargado de

controlar el presupuesto total del Gobierno Federal (Secretaría - de Programación y Presupuestos), además planear la economía del país y complementariamente las demás dependencias del Ejecutivo Federal, y que se encargan de preparar, el presupuesto de egresos correspondiente a cada ramo, deberán apoyar el proceso determinando las áreas programáticas y los programas específicos concernientes a cada unidad administrativa: Es importante pues tener presente - que un presupuesto por programas no puede implantarse desde arriba; el trabajo básico debe iniciarse en los planos intermedios, e inferior, siguiendo etapas determinadas, éstas sí desde arriba.

Una vez organizado un sistema de presupuesto por programas, hay -- que tomar las medidas complementarias que hagan posible su funcionamiento, para tal efecto es conveniente analizar las medidas principales que han de adoptarse para que el proceso presupuestario -- conduzca a la formulación de Programas, a la integración de ellos, a la evaluación de sus propiedades, a su ejecución, y a su fiscalización posterior.

Así pues, para la implantación del sistema podrán seguirse las siguientes etapas:

- A).- Obtener el apoyo de los poderes de la unión para implantación del presupuesto por programas.
- B).- Formar un grupo multiseccional con personas experimentadas en la elaboración del presupuesto de cada ramo y que conozcan la organización funcional de los mismos, para que tengan a su cargo el diseño del sistema del presupuesto por programas, que proceda a hacer sugerencias acerca de los programas preliminares que ejecutará cada ramo.
- C).- Organizar seminarios para adiestrar a los funcionarios de los ramos y sus dependencias, así como los organismos descentralizados y elaborar en cooperación con ellos, las modalidades

des que requiera la aplicación del sistema en cada ramo.

- D).- Preparar Manuales, Instructivos y Formularios para que los distintos ramos y dependencias confeccionen sus peticiones de gasto de acuerdo a los Programas.
- E).- Difundir las técnicas presupuestarias en los distintos niveles de la administración y de la opinión pública.
- F).- Proporcionar asistencia técnica a las unidades ejecutoras de Programas para la evaluación de las viabilidades dentro del contexto general.
- G).- Coordinar los distintos Programas entre sí y preparar el proyecto de presupuesto general conforme a las técnicas del presupuesto por programas.

Ahora bien, uno de los principales elementos del sistema de presupuesto por programas, es la contabilidad de costos, Vázquez Arroyo señala los siguientes sistemas posibles: *

- A).- Sistema de costos para unidades de programación simple, sin cálculo de costos.
- B).- Sistema de costos para unidades de programación que requieran cálculo de costos unitarios.
- C).- Sistema de Contabilidad de costos para organismos y empresas no fabriles.
- D).- Sistema de contabilidad de costos para empresas fabriles.

* Vázquez Arroyo Francisco.- Presupuesto por Programas para el Sector Público en México.- UNAM.

2.2.4 PROGRAMACION, ELABORACION Y PRESENTACION:

El sistema de Programación, Elaboración y Presentación del Presupuesto de Egresos del Gobierno Federal, ha sufrido en los dos últimos años profundas modificaciones, hasta 1975, se había venido trabajando con sistemas instrumentados en el período 1920-1930, este sistema "tradicional" agotó en los últimos años sus posibilidades de instrumento condicionador de la actividad económica del país.

Conciente de esta limitación, el Gobierno de la República inició a partir de 1970, un vigoroso programa de reforma administrativa, -- dentro de este programa se han venido realizando adecuaciones al sistema presupuestario, de las cuales, la más significativa ha sido el inicio de la implantación del presupuesto por Programas en el Sector Público Federal a partir de 1976.

Actualmente la Programación, Elaboración, Ejecución y Evaluación, -- constituyen un sistema integrado que ha permitido ya en sus primeras etapas, una mayor racionalización de las decisiones presupuestarias.

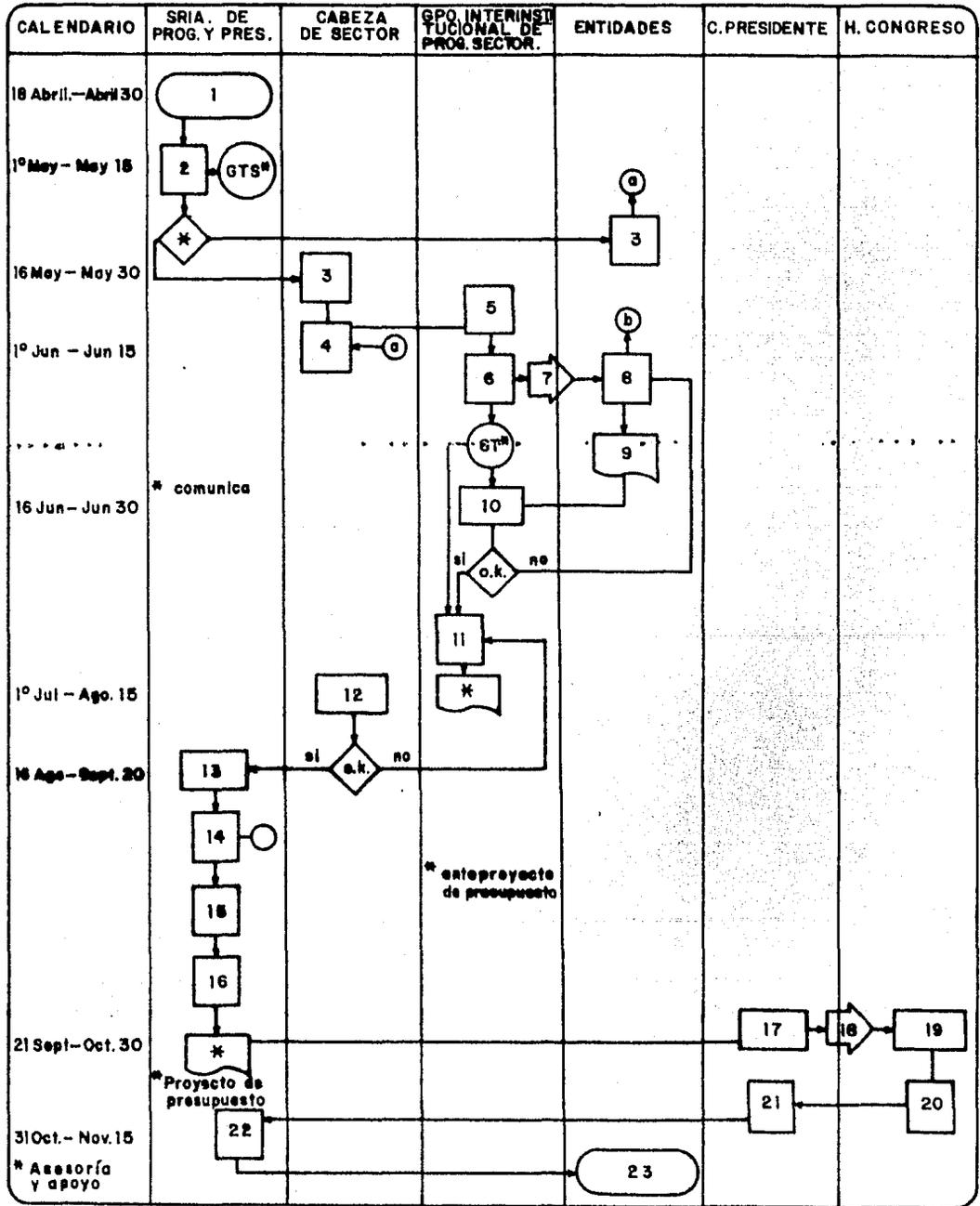
El Grupo de Programación Sectorial (GPS), constituido por las Direcciones Generales de Programación, Egresos, Inversiones Públicas y Análisis de la Evaluación, tiene a su cargo la integración del Programa Sectorial 1978/82.

Sus tareas son apoyadas por Grupos de Trabajo, formados para cada sector (GTS), con funciones similares al GPS.

Para las actividades participativas de la programación se formaron Grupos Interinstitucionales de Programación Sectorial (GIPS), los cuales están constituidos por las entidades responsables del Sector y por los GTS.

El esquema general del proceso se presenta a continuación:

PROCESO PARA LA PROGRAMACION ELABORACION Y PRESENTACION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION



PROCEDIMIENTO PARA LA PROGRAMACION Y ELABORACION DEL PRESUPUESTO -
DE EGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL.

- 1.- La Secretaría de Programación y Presupuestos, inicia a través de su grupo interno, los trabajos preparativos tendientes a elaborar el Presupuesto de Egresos del Gobierno Federal.
- 2.- Se forma el Grupo de Programación Sectorial, que se encargará de negociar con los coordinadores de sector, este es un cuerpo colegiado y recibe asesoría y apoyo del grupo de trabajo sectorial, formado expresamente para tal fin.
- 3.- El Grupo de Programación Sectorial se comunica: con los coordinadores de sector para darle los lineamientos generales que para la programación y presupuestación de las actividades del estado, ha adoptado el Gobierno, con las entidades para darles instrucciones sobre el sector con el cual deberán coordinarse.
- 4.- Las cabezas de sector realizan la primera reunión sectorial, a la cual concurren todas las entidades involucradas en cada uno de los sectores, con el fin de profundizar en los aspectos técnicos.
- 5.- Como resultado más importante de la primera reunión sectorial se forman los grupos interinstitucionales de programación sectorial, (GIPS), presididos por la cabeza de sector y fungiendo como Secretario Técnico, la Secretaría de Programación y Presupuesto.
- 6.- Los GIPS, instrumentan las características especiales que requiere la programación presupuestaria de cada sector adecuando los formatos generales y apoyándose en grupos de trabajo formados por las entidades para asesorar a los GIPS en cuestiones específicas.

- 7.- Los GIPS envían a las entidades los formatos ya adecuados así como los instructivos necesarios, para que estas elaboren sus presupuestos por programas.
- 8.- Siguiendo las instrucciones y recomendaciones de las cabezas de sector correspondientes, las entidades elaboran sus presupuestos por programas, desagregándolos hasta un nivel de subprograma, y especificando en cada caso los objetivos y metas a alcanzar.
- 9.- Una vez elaborado el presupuesto por Programas de cada entidad, es enviado al GIPS correspondiente.
- 10.- Los GIPS, revisan y evalúan las solicitudes de presupuesto de cada entidad, si considera necesario hacer modificaciones, se comunica con la misma y en forma conjunta hacen las correcciones necesarias; si considera que está correcto lo agrega a -- los presupuestos de las demás entidades.
- 11.- Los GIPS elaboran las metas y objetivos globales de cada sector, así como su expresión financiera de donde resulta el anteproyecto de presupuesto sectorial.
- 12.- Las Cabezas de sector revisan los anteproyectos de presupuestos sectoriales, si consideran necesario modificar alguna parte, los devuelven al GIPS, donde son efectuadas las correcciones; si los consideran correctos, los envían a la Secretaría de Programación y Presupuesto.
- 13.- La Secretaría de Programación y Presupuesto a través del grupo de Programación Sectorial y con apoyo del grupo de Trabajo Sectorial, revisa todos los anteproyectos sectoriales a nivel de Programa y Subprograma.
- 14.- La Secretaría de Programación y Presupuesto, a través del Grupo de Programación Sectorial y con apoyo del grupo de trabajo

sectorial, solicita y recibe de las entidades, mayor información sobre sus anteproyectos, que le permitan analizarlos a nivel de proyectos o actividades y desglosados en partidas o rubros específicos.

- 15.- La Secretaría de Programación y Presupuestos, a través del -- grupo de Programación Sectorial acuerda con todas las cabezas de sector, la presentación final que deberá tener el proyecto de presupuesto de Gobierno Federal, en esta reunión se compatibilizan entre sí todos los Programas Sectoriales, eliminando en lo posible las duplicaciones de esfuerzos.
- 16.- La Secretaría de Programación y Presupuesto, elabora el Proyecto de Presupuesto del Gobierno Federal, que resulta de la suma de todos los Proyectos Sectoriales.
- 17.- La Secretaría de Programación y Presupuesto entrega al C. Presidente el proyecto de presupuesto del Gobierno Federal, el C. Presidente revisa y ajusta.
- 18.- El C. Presidente envía al H. Congreso de La Unión, el Proyecto de Presupuesto del Gobierno Federal.
- 19.- El H. Congreso de la Unión discute y aprueba el presupuesto de egresos de la federación.
- 20.- El H. Congreso de la Unión devuelve al C. Presidente el presupuesto de egresos aprobado.
- 21.- El C. Presidente devuelve a la Secretaría de Programación y Presupuestos el presupuesto aprobado.
- 22.- La Secretaría de Programación y Presupuesto, notifica las entidades, las cifras aprobadas a nivel de subprograma y por -- partidas.

23.- Las entidades ajustan sus programas e inician el ejercicio.

El Anteproyecto de Presupuesto comprenderá en su caso, además -- del gasto burocrático, el monto de los recursos (fiscales y de crédito) sujetos a control presupuestario en relación con el programa de inversiones que cada entidad haya sometido a la consideración de la Secretaría de Programación y Presupuesto, a nivel de conceptos y partidas específicas, señalando expresamente el monto y destino de los mismos; adicionalmente, deberá presentarse por separado el monto complementario del programa de inversiones que se financiará con otros recursos (cooperación, ingresos propios, etc.).

De acuerdo con las disposiciones en vigor, sólo se incluirán en el proyecto de presupuesto que se presente a la H. Cámara de Diputados, las asignaciones correspondientes a los programas de inversiones expresamente aprobados por el Primer Magistrado.

Una vez que se haya determinado el monto del programa de inversiones que se ejercerá en el próximo año y cada ramo cuente con la aprobación expresa del C. Presidente de la República, se remitirán a la Secretaría de Programación y Presupuesto los calendarios de pagos de las distintas obras, los que consignarán las dotaciones presupuestarias mensuales de todo el ejercicio próximo, debiendo estar ajustados estrictamente a las necesidades reales de los avances de obra estimados.

No deberán realizarse inversiones sin la aprobación previa del C. Presidente de la República y sin que se cuente con los fondos -- fiscales necesarios a los financiamientos asegurados y autorizados por cada ramo.

Con el propósito fundamental de mantener el equilibrio del presupuesto logrando una adecuada composición de las asignaciones de las partidas, para la determinación e integración del monto del

anteproyecto para gastos burocráticos tradicionales, se siguen los lineamientos que a continuación se indican:

- A).- Las partidas se dotan con las asignaciones indispensables para cubrir las necesidades totales del próximo ejercicio fiscal.
- B).- Se atiende preferentemente a los servicios públicos tradicionales, estableciendo una jerarquización de los mismos, en función de su interés nacional.
- C).- Con objeto de agilizar el ejercicio del presupuesto y evitar al máximo posible, transferencias de partidas, las asignaciones globales se presentan desglosadas, a nivel de conceptos y partidas específicas.
- D).- Las modificaciones al monto tradicional de las partidas deben justificarse con la amplitud suficiente.
- E).- Por último, para ajustar las erogaciones públicas a las posibilidades financieras del erario y evitar el agotamiento prematuro de las dotaciones presupuestarias, que pueda provocar graves perjuicios, se acompañan al anteproyecto de presupuesto, los calendarios de pagos de las partidas (programas de distribución de gastos por mensualidades) ajustados estrictamente a las necesidades que presente el desarrollo de las actividades de cada ramo.

2.2.5 EJERCICIO

Una vez que ha sido autorizado el presupuesto de egresos correspondiente a cada ramo, y que la Secretaría de Programación y Presupuesto ha hecho las asignaciones presupuestarias correspondientes en programas, subpro-

gramas, capítulos, conceptos y partidas, las entidades están en -- condiciones de iniciar el ejercicio. Para ello se siguen una serie de mecanismos pre-establecidos los cuales se presentan a continuación: Las entidades expiden documentos de pago, de los cuales los más importantes son las órdenes de pago y las constancias de nombramiento.

ORDENES DE PAGO.- Son documentos que contienen instrucciones para disponer de recursos en gastos específicos; contienen número y nombre de la clave presupuestaria completa, beneficiario, pagaduría, cantidad, concepto y requisitos para el pago, y a veces se procesan pagos parciales en mensualidades.

Se expiden exclusivamente contra una sola partida, pero esta se -- puede grabar con innumerables órdenes de pago.

Las órdenes de pago son de dos tipos: "A" y "B".

Las "A" corresponden a pagos que se deben cubrir a un acreedor ya conocido, con cantidades cuyo pago está determinado de antemano y sea en una sola exhibición.

Las "B" se usan cuando se reúne una o más, de las siguientes condiciones:

- Pagos por Gastos Periódicos.
- Cuando no se conoce el nombre del acreedor.
- Cuando no se conoce la suma exacta.
- Cuando se trata de anticipos para adquisiciones o -- construcciones.

Es importante señalar que algunas partidas requieren un trámite -- previo para poder expedir contra ellas, órdenes de pago.

CONSTANCIA DE NOMBRAMIENTO.- Son documentos que constatan la contratación de personal por parte de las entidades y que giradas a --

Secretaría de Programación y Presupuesto cobran carácter de órdenes para expedir cheque en favor de los nuevos empleados.

Estos documentos de pago (órdenes de pago y constancias de nombramiento) son revisados y verificados por la Secretaría de Programación y Presupuesto a través de la Dirección General de Egresos, -- quien por Ley está facultada para ello, en el siguiente paso, interviene la Dirección General de Procesos Electrónicos en donde se cuenta con un archivo maestro de computadora que registra el Presupuesto de Egresos de la Federación. Se hace la consulta referente a la existencia de partida presupuestal, disponibilidades de saldos, el objetivo del gasto, etc.

Los documentos aceptados y verificados, son turnados para su aprobación a las autoridades correspondientes en este caso, al Director General de Egresos y al Subsecretario de Egresos, quienes lo remiten a la Tesorería de la Federación y a la Dirección General de Pagos, para su liquidación.

Por lo que se refiere a los organismos y empresas de participación estatal, éstos también son controlados por la Secretaría de Programación y Presupuesto de esta Secretaría, diferenciándose de los ramos por el hecho de que tienen que presentar el balance de los estados financieros y los programas de inversión.

2.2.6 DEFINICION DE NUEVOS CONCEPTOS:

ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO:

Es el estudio elaborado por cada ramo presupuestario, que se envía a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su evaluación. Contiene las propuestas de los Ramos y sirve de base para formular el proyecto de presupuesto del año siguiente.

PROYECTO DE PRESUPUESTO:

Es la estimación del gasto a efectuarse durante un ejercicio fiscal por el Sector Público Federal, que el Poder Ejecutivo envía a la H. Cámara de Diputados para su aprobación.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION:

Es el documento jurídico, contable y de política económica aprobado por la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a iniciativa del Presidente de la República, en el cual se consigna el gasto público, de acuerdo con su naturaleza y cuantía, que debe realizar el Gobierno Federal en el desempeño de sus funciones, en cada ejercicio Fiscal.

PROYECTO PRELIMINAR:

Es el estudio elaborado por la Dirección General de Egresos de la - Secretaría de Hacienda y Crédito Público para estimar los niveles - que pueda alcanzar el gasto público por ramos, en el ejercicio fiscal siguiente.

Con excepción del ramo de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, la base del cálculo del Proyecto Preliminar es el presupuesto modificado a determinada fecha, complementando - con las regularizaciones de gastos necesarios, más, los nuevos indispensables.

2.3 PRESUPUESTO BASE CERO

2.3.1 DEFINICION:

Es una técnica programático financiera que en calidad de instrumento administrativo permite examinar, analizar y evaluar las asignaciones solicitadas para proyectos, dentro de un paquete de alternati

vas que sin considerar los montos comprometidos en períodos anteriores plantea nuevamente sus necesidades a partir de cero.

"En lugar de remendar y parchar incesantemente su presupuesto, las empresas con gran capacidad de recursos y líneas de producción amplias, prefieren comenzar partiendo de cero y considerar todas sus actividades y prioridades desde un principio creando una nueva y mejor serie de asignaciones para el presupuesto del año próximo".

"La presupuestación con base en cero implica que todos y cada uno de los organismos del Gobierno Estatal se den a la tarea de identificar cada función que desempeña, el personal que requiere y el costo que para los contribuyentes representa el desempeño de esa función".

"Quizá la esencia de la presupuestación con base en cero radica sencillamente en que un organismo proporciona una defensa a su presupuesto, petición ésta en la que no se alude para nada el nivel de previas asignaciones".

Otro instrumento administrativo, que puede ser utilizado para examinar, analizar y evaluar las solicitudes de Presupuesto Base Cero es el sistema* PHYRR, donde se debe:

- 1) Describir cada una de las diferentes actividades de la compañía dentro de un "Paquete de Decisiones".
- 2) Evaluar y clasificar todos los paquetes a través de un enfoque de costeabilidad, y
- 3) Distribuir los recursos conforme a los resultados obtenidos.

* Presupuesto Base Cero.

Podría resultar difícil lograr tal procedimiento presupuestal, en parte porque aumenta notablemente los gravámenes de la confección de presupuestos y, también en parte, porque serán combatidos por quienes temen que sus programas favoritos se vean expuestos ante un sistema que somete toda actividad a un escrutinio anual de costos y resultados.

Los pasos básicos para una presupuestación efectiva con base en cero son:

- Describir cada una de las actividades diferentes de la Empresa un paquete de "decisión".
- Evaluar y jerarquizar todos los paquetes mediante un análisis de costos/beneficios.
- Asignar los recursos conforme a lo anterior.

Lo primero que hay que entender de la presupuestación con base en cero es que resulta mejor aplicarla a los renglones de servicio y mantenimiento de las actividades empresariales, que a las operaciones fabriles en sí.

2.3.2 INICIO DE OPERACION

Cuando una empresa aplica la presupuestación con base en cero a sus renglones de servicio y mantenimiento, tiene que explicar el concepto de paquete de decisión a todos los niveles de su administración y después, presentar guías para que cada administrador las use al descomponer las actividades de su área para formar paquetes practicable de este tipo. A continuación, tiene que poner en marcha un proceso de jerarquización y consolidación mediante el cual se van tamizando los paquetes en forma ascendente, de tal manera que los paquetes de decisión menos importantes atraviesan el tamiz para que la administración de los niveles superiores los pueda estudiar y juzgar. Explicaré estos dos procedimientos más detalladamente.

2.3.3 EL CONCEPTO DEL PAQUETE DE DECISION;

El paquete de decisión es un documento que identifica y describe - una actividad específica de tal manera que la administración puede: (A) Evaluarla y jerarquizarla con relación a otras actividades que compiten por los mismos, o similares recursos limitados y (B) decidir si la aprobará o desaprobará.

Las especificaciones de cada paquete deberán proporcionar a la Administración la información que necesita para evaluar la actividad. Estas pueden incluir una definición de las metas de la actividad, - el programa mediante el cual se lograrán las metas, los beneficios que se espera obtener con el programa, las alternativas del programa, las consecuencias de no aprobar el paquete y los gastos de fondos y personal que requiere la actividad.

Existen dos tipos básicos de paquetes de decisión:

- 1.- Los paquetes de exclusión mutua identifican diversas formas para cumplir la misma función. Se escoge la mejor alternativa y se descartan los otros paquetes.
- 2.- Los paquetes de incremento reflejan los diferentes niveles de esfuerzo que se pueden destinar a una función determinada. Un paquete, el "Paquete Base", puede establecer el nivel mínimo de actividad y los otros identifican niveles de mayor actividad o costo.

Después de haber definido las opciones básicas y seleccionado la -- que considera mejor, el administrador deberá concluir su análisis - efectuando la descripción de las variaciones del incremento (si las hay) de la opción seleccionada.

2.3.4 La formulación de Paquetes en toda la Empresa.

Los Paquetes de decisión se suelen formular a "Nivel Básico". Esto

estimula la identificación detallada de actividades y alternativas, y genera el interés y la participación de los administradores que serán los responsables de las opciones del presupuesto aprobado.

Las operaciones del año en curso constituyen el punto de partida lógico para determinar las necesidades del año siguiente.

Cuando el administrador ha formulado su lista preliminar de paquetes de decisión y ha recibido la serie formal de suposiciones respecto a las operaciones del año siguiente, convierte los paquetes de su lista en paquetes basados en el concepto de "negocios como siempre" para el año siguiente. Estos paquetes no hacen sino poner las operaciones del año vigente en términos de costos para el año próximo.

.

Para determinar los costos del año próximo, los administradores no tienen más que ajustar los costos según los cambios de niveles de actividad, aumentos de salarios y sueldos y (con base anual), los gastos de personal y operaciones que no fueron incurridos durante el año presupuestal vigente, o que no se incurrirán durante el año presupuestal siguiente.

El Proceso de Jerarquización.

El Proceso de Jerarquización proporciona a la administración una técnica que le permite asignar sus recursos limitados, al hacer que se concentre en estas preguntas: "¿Cuánto debemos gastar?, y "¿Dónde debemos gastarlo?.

La administración construye sus respuestas a estas preguntas mediante una lista con todos los paquetes identificados por orden de mayor a menor beneficio para la empresa.

3.- LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL PRESUPUESTO:

La Administración Pública es el factor dinámico de las diversas ac-

ciones, así como de la amplia gama de actividades en los diversos sectores del Gobierno Federal.

Por lo que los Programas a desarrollar conjuntamente tienen un sólo objetivo como común denominador "La acción administrativa" (que es el instrumento mediante el cual se ejecutan programas con objetivos concretos) que nos permite tomar decisiones adecuadas, y en base a procedimientos técnicos y sistemáticos que permitan la mejor de las medidas, para llevarlas a cabo a corto plazo y ya determinadas, como aquellas que son resultados de los planes, se traducen a través de las metas y objetivos determinados en: Políticas, normas, etc., para así poder actuar. Con ésto determinamos, las alternativas o estrategias para actuar.

A través del análisis determinamos.

Las decisiones que deben tomarse deber ser programadas en un alto porcentaje, cabe señalar que es de gran importancia la comunicación a las diversas áreas así como informes reduciéndose las circunstancias; obviamente éstas son de ajuste a las buenas políticas llevadas en las empresas y que fundamentalmente permitirán que sean llevadas en su ejecución por la delegación de responsabilidades ya que el hacerlas respetar determinará el futuro desarrollo armónico a los planes.

La administración moderna requiere de herramientas adecuadas que nos permitan tomar decisiones oportunas por lo que se van desarrollando técnicas para determinar medidas correctivas, comportamientos apriori, programas futuros, etc.

Esto ha permitido entre otras el desarrollo de los presupuestos, y que a través de esta técnica que en la actualidad es un elemento fundamental en cualquier empresa, para que en un futuro inmediato se conozca desde su origen el destino de los recursos financieros; o sea, su aplicación y comportamiento o variaciones, ya que estarán debidamente planeadas las actividades conforme al desarrollo -

propio de la empresa.

Las variaciones serán analizadas continuamente para efectos de determinar los probables cambios que seguirán los programas.

* Es importante señalar que el análisis presupuestal, la formulación del presupuesto y la planificación y administración financiera se ejecuta en sectores administrativos que exigen adiestramiento profesional a largo plazo, especialmente en lo que respecta a programas fiscales.

Los presupuestos nos permiten organizar adecuadamente la información administrativa, de tal manera que las tomas de decisiones sean las más adecuadas sobre la distribución de los recursos públicos tan limitados.

3.1 DEFINICION DEL PRESUPUESTO:

El Presupuesto del Sector Público es la expresión económico financiera de lo que el estado quiere realizar en un periodo determinado, generalmente en un año.

"Un plan amplio, expuesto en términos financieros, gracias al cual entra en vigor un programa de operaciones durante un periodo determinado de tiempo". Contiene cómputos estimativos de:

- A).- Los servicios, las operaciones y los proyectos abarcados en el programa.
- B).- Los requisitos provenientes de desembolsos, y
- C).- Los recursos utilizables en su apoyo.

La elaboración de presupuestos proporciona un sistema de comunicación regularizado y cíclico, los propósitos del presupuesto público

* Administración y Presupuestos Públicos.- Autor: STEISS.

co son tanto políticos como administrativos.

El Presupuesto además de ser un documento financiero, nos permite en su proceso formular normas políticas, programas de acción pública, e implantar sistemas de control, tanto legislativos como administrativos.

El Presupuesto para su elaboración y aplicación recibe la influencia de los procesos sociales, económicos y políticos, también es un elemento para revalorar periódicamente las finalidades y los objetivos del gobierno, haciendo comparaciones de los programas y sus costos. Sirve de base jurídica para los gastos públicos y para las responsabilidades fiscales. A través del proceso presupuestal, la autoridad y la responsabilidad financieras son susceptibles de delegarse, reteniendo al mismo tiempo el control central apropiado.

Las disposiciones para efectuar la consecución de los recursos y para que éstos sean empleados en forma efectiva para la obtención de los objetivos, a esto se le llama planificación administrativa. La programación y su control es el medio que se utiliza para vigilar las tareas específicas que se van desempeñando adecuadamente. En ella tenemos en cuenta las normas políticas, los planes y programas implantados.

La planificación y el control de las operaciones predominan durante las etapas de ejecución y de auditoría del presupuesto, aunque se determinan frecuentemente la forma de los presupuestos estimativos y las asignaciones, a través de procedimientos de control.

Los proyectos de operación implican la utilización de técnicas administrativas, como: PERT y CPM; Por otra parte, el control de operaciones se refiere a procedimientos de control y de información tales como verificación de posiciones, restricciones a trans

ferencias, procedimientos de requisición y reglamentación de viajes y sólo mencionamos los más usuales. Estos mecanismos de control -- tienen por objeto, asegurar el acatamiento de las políticas dictadas por las autoridades centrales.

La valoración de programas optativos son factores importantes en -- las políticas presupuestales modernas. El presupuesto debe ser la expresión financiera de un plan programado. *

El presupuesto por programas tiene su origen en: 1.- El Gobierno - Federal, en el que los conceptos de presupuestos por programas fueron introducidos como parte de los sistemas de control en tiempos de guerra. 2.- Tiene su raíz en la industria privada como Du Pont y General Motors. Aplicaban procedimientos técnicos presupuestales desde principios de 1920.

El presupuesto por programa se apoya en el concepto básico, presentan solicitudes presupuestales en función de agrupaciones o conjuntos de programas, más bien que el formato lineal acostumbrado de -- partidas, ha sido como enfoque central del sistema presupuesto por programas.

- 1) Para determinar objetivos fiscales.
- 2) Para buscar una gama más amplia de opciones selectivas.
- 3) Para vincular los programas con los planes financieros.

Los presupuestos por programas se orientan a reforzar el papel desempeñado por las planificaciones estratégicas en el proceso presupuestal. La meta primordial del presupuesto por programa es asegurar una base más lógica para tomar decisiones, proporcionando:

A) Datos acerca de costos y beneficios de enfoques optativos para alcanzar objetivos públicos propuestos.

* Autor: STEISS.- Administración y Presupuestos Públicos.

B) Valoraciones de rendimientos (Efectividad, desempeño) para falicitar una visión contínua de programas destinados a con--quistar objetivos elegidos. En cantidad de instrumentos de la política, la formulación de presupuestos por programas se aparta del modelo más fundamental de experiencia, en el cual se determina el objetivo y se ajustan los volúmenes de datos por procesar (entra--das) y de salidas o resultados, para asegurar la selección recíproca óptima.

En la formulación de presupuestos por programas los objetivos polí--ticos y de programas pueden considerarse como factores variables, y el análisis quizá provoque nuevas manifestaciones de objetivos.

Los Presupuestos por Programa se concentran en conjunciones de gas--tos (Programaciones amplias de clasificaciones que pueden cortar - de través las líneas de responsabilidad). Esta concentración faci--lita la valoración de formas de actuar optativas en función de cos--tos y beneficios (o de eficiencias). La subdivisión de partidas - detalladas de las clases de gastos, se indican solamente si contri--buyen al análisis del sistema total, o en función de su impacto po--tencial en trueques de poca importancia entre proposiciones que - compiten entre sí. En los presupuestos por programa el hincapié - se hace en su amplitud y en la agrupación de datos en categorías, cosa que facilita las comparaciones entre mesetas o fusiones opta--tivas de los gastos públicos. Se considera al presupuesto por pro--grama como una declaración de la política pública.

3.2 Los elementos principales del presupuesto por programas, son cinco.

1 Comprende la determinación de metas y objetivos principa--les en función de programas. Este elemento sobra decirlo, es la esencia de los planes estratégicos.

II La estructuración y análisis de los programas públicos en

forma global, o sea, sin preocuparse inicialmente por la variedad de dependencias que podrían intervenir en el cumplimiento de procesos. La estructura formada de ese modo generalizado; de los programas gubernamentales, es un -- ideal por el cual hay que pugnar, debe ser considerada a largo plazo.

III Implica un lapso mayor y un programa de muchos años, así como planes financieros. La ampliación del tiempo es indispensable para determinar un proceso a largo plazo que pueda eludir la "Programación de Emergencia". Esta ampliación de tiempo sirve para orientar las labores totales del Gobierno en forma más coherente y más completa. Los programas de muchos años son necesarios para indicar cuales serán los rendimientos de las instalaciones y servicios públicos, de acuerdo con los objetivos determinados en la etapa de la planificación estratégica. La magnitud de cada programa se determina en esta fase del proceso presupuestal.

El plan financiero de muchos años sirve para proyectar -- los costos de cada programa, bosquejados de acuerdo con las decisiones que se dicten. Los cómputos estimativos de costo, delineados con minuciosidad variante de detalles, según sea el lapso, abarcado, deberán compararse -- con los cómputos estimativos de las fuentes de ingreso requeridos en apoyo de los programas propuestos. Solamente por medio de un estudio semejante es posible determinar si son adecuadas las fuentes de ingreso a la luz de las demandas que en lo futuro se presenten.

IV Análisis de Programas.- Es la piedra angular de la formulación de presupuestos por programas,. En virtud del análisis sistemático de alternativas, se eligen los progra--

mas de planes para muchos años. Aunque el análisis puede revestir varias formas, esencialmente implica reducir los problemas complejos a sus elementos o segmentos de manera que pueda estudiarse cada uno más minuciosamente, y seguido luego de una síntesis de esas partes para volver a formular el conjunto.

En el análisis del programa se determinan los tipos básicos de los problemas planteados en la distribución de los recursos limitados: A) El problema de obtener los beneficios máximos a la luz de los costos correspondientes. B) El problema de reducir al mínimo los costos, para lograr alcanzar un cierto nivel de beneficios. C) la combinación de estos dos tipos de problemas, en los que varían tanto los costos como los beneficios. La labor analítica de problemas implica usar los recursos existentes o engendrar recursos adicionales para formar nuevos modelos de medios que permitan alcanzar el fin y resolver el conflicto suscitado por los problemas de la elección.

V El elemento final de los presupuestos por programas exige aplicar procedimientos para actualizarlas.

Gracias a esos procedimientos, se aplican las técnicas -- analíticas de programas para precisar las modificaciones necesarias y la forma de perfeccionarlas, una vez que se implanten.

3.3 ALGUNAS CONSIDERACIONES DEL GOBIERNO FEDERAL EN MATERIA PRESUPUESTAL:

Al hablar del gasto público, se está de hecho expresando en términos cuantitativos una de las formas más objetivas a través de las cuales se manifiesta la responsabilidad que la comunidad da al Go-

bierno y la eficiencia con que éste desempeña las tareas que le han sido encomendadas.

En el plan total al que conduce el propósito administrativo es el gasto público el elemento más dinámico del accionar gubernamental.

De su monto, orientación y financiamiento dependen fundamentalmente el ritmo y el rumbo que adopte la economía en su conjunto.

De aquí la necesidad insoslayable de someterlo a un comportamiento racional y estricto que responda auténticamente a las prioridades básicas de la nación y del gobierno.

La iniciativa de Ley del Gasto Público desarrolla los presupuestos con orientación programática ampliando las disposiciones de la vigente Ley de Egresos. Se incluyen en ella los recursos del Gobierno Federal, los descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos constituidos por el Sector Público. Se comprenden todas las erogaciones, incluyendo la inversión física, la financiera, el gasto corriente y la deuda pública; se introducen cambios que liberalizan y agilizan la ejecución del gasto responsabilizando a las entidades encargadas de los programas y proyectos. Se tiende a descentrar el presupuesto para apoyar la regionalización. Por la simplicidad de operación, al eliminar controles previos y establecer métodos de evaluación de resultados se garantiza el conocimiento a tiempo del desarrollo de los programas y sus rendimientos económicos y sociales.

Las modificaciones a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda persiguen como propósito fundamental fortalecer la facultad que el Congreso tiene de verificar con amplitud el ingreso y el gasto público: revisar que el presupuesto se cumpla; precisar la justificación utilidad y honradez con que se realicen las erogaciones, aplicar en su caso las disposiciones sobre responsabilidad de funcionarios públicos y efectuar con amplitud el exámen de la cuenta pública y las investigaciones, visitas y auditorías conducentes. De este modo, la representación nacional acataría plenamente su fun

ción de órgano supremo de fiscalización, los representantes del pueblo de México asumirían la responsabilidad cabal y la facultad suprema de cuidar la aplicación recta y ordenada de sus recursos fortaleciendo así la división de poderes.

Un presupuesto es, fundamentalmente, una expresión cuantitativa del gasto. Y las cuestiones cuantitativas pueden, razonablemente, analizarse cuantitativamente y en programa buscarse las implicaciones cualitativas pertinentes.

El presupuesto es un instrumento fundamentalmente técnico para alcanzar justicia. Si bien es cierto que los sistemas políticos valoran nuestras acciones en función de lo que deseamos, el presupuesto es el instrumento más idóneo para administrar esos valores y para los países que como el nuestro postulan la necesidad de establecer una justicia social, es el presupuesto el instrumento más conveniente para lograrlo. Ya que el cumplimiento de sus programas mismos - que buscan en sus objetivos y metas el equilibrio, nos permiten de manera ordenada distribuir nuestros recursos.

No es aceptable la falsa bifurcación entre gasto productivo y de carácter social o entre gasto corriente y de inversión. No es productivo aquello que no contribuye a los objetivos sociales más amplios y no es de carácter social cualquier gasto que implica un uso ineficiente o improductivo de los recursos de la nación.

En nuestro país tenemos algunos sistemas sustanciales para distribuir el ingreso; los podríamos llamar directos, que van en el salario, en los precios, en la utilidad; y otro que realiza el estado y que puede incrementar no sé hasta qué límite y a qué profundidad; - es lo que pudiera llamar ingreso suplementado como el servicio directo de alimentación que se da a través de instituciones de asistencia o de seguridad como el INPI o el IPI y como tantas otras de este tipo en el sector público y de alguna manera también en el sector privado.

Quien tiene, sólo paga y aporta si se le obliga.

De ahí que en una sociedad libre la única forma de contribuir al gasto público o sea por medio del impuesto. Infortunada conclusión de una experiencia secular que se basa en el análisis de una realidad que no es la aportación libre y voluntaria del gasto público, que lo recibe el Estado para regresarlo a la sociedad.

Al proponer y optar entre alternativas reales y válidas, fijaremos objetivos y montos globales supuestos para el sexenio; metas anuales para la estructura sectorial y fórmulas de financiamiento. Presupuestaremos todos nuestros programas, tanto los de inversiones como los de acciones y responsabilidades del sector público y lo intentaremos hasta donde sea útil y posible para todo el proceso de la economía en los sectores social y privado. En el primer caso para ordenar rigurosa y realísticamente la acción pública y, en cuanto a los sectores, para inducir, conducir, concertar, regular, motivar su acción dentro de nuestro esfuerzo democrático.

El Gobierno administra el dinero del pueblo, el Gobierno tiene la fuerza que le da el pueblo; no más; el Gobierno en sí mismo no es fuerza ni de recursos ni de dinero. El estado tratará de resolver, en un solo plan, un sólo objetivo, un sistema de coordinación y todos los recursos para ese propósito.

La definición de metas, la selección de instrumentos y la asignación de recursos en que finalmente desemboca el ejercicio programático actual, se orientan por los grandes objetivos estratégicos -- que, articulados y traducidos en su caso a metas cuantitativas, -- conforman el perfil de largo plazo del país que queremos y podemos ser.

Las metas de desarrollo se logran no sólo con inversión, sino con la organización del gasto corriente. El día en que aprovechemos ese enorme caudal que el pueblo de México gasta corrientemente en apoyo de las metas prioritarias, ordenadas, coordinadas, aprovecharemos mejor los recursos del país.

3.3.1 PRIORIDADES:

Orientar el programa gubernamental a fomentar la producción y el empleo y, en el corto plazo, a garantizar que en la estructura de su gasto no se sacrifiquen las necesidades estructurales a los im-
perativos de la urgencia coyuntural.

Para fortalecer el trabajo y el capital de los mexicanos y superar las dificultades, es necesario conjugar y jerarquizar todas las medidas de inversión y gasto públicos, debidamente financiados, para promover el desarrollo, compensar el nivel de la actividad económica en todo el país, formar el capital básico y garantizar, por el progreso nacional, la igualdad de seguridades. La proporción mayor de nuestro presupuesto, está dedicada a la educación. Año tras año, ese esfuerzo continúa considerándose como un gasto de inversión y no de consumo.

3.3.2 INVERSION:

Es necesario conjuntar y jerarquizar todas las medidas de inversión y gasto público debidamente financiados para promover el desarrollo, compensar el nivel de la actividad económica en todo el país, formar el capital básico.

Los problemas cruciales de los próximos años serán la alimentación y la energía. En consecuencia, se deberá tratar de orientar las inversiones hacia esos sectores, pero sin olvidar la educación, que es un primer esfuerzo de justicia social.

Buscará orientar las inversiones a las siguientes prioridades: -- Sector Agropecuario y Agricultura, Energéticos, Petroquímica, Minería, Siderurgia, bienes de consumo popular. El Estado participará, por supuesto, como inversionista, pero además, no descuidará su tarea de orientador, ya que las antes mencionadas ramas --- prioritarias de inversión se concretarán mediante acuerdos específicos por ramas de actividad, con la iniciativa social así como - la privada, nacional y extranjera.

La política financiera deberá proporcionar los recursos crediticios indispensables a los diversos sectores para estimular la formación de capital y la producción y combatir la especulación. La propia inversión conforme utilice productivamente los recursos nacionales generará su propio financiamiento y sólo acudiremos al - externo en la medida en que requieran bienes de capital importados.

Es evidente que para participar en la relación de intercambio con el mundo exterior tenemos que ser competitivos, cada vez más competitivos; y ésto depende de la concatenación de una serie de situaciones que podemos manejar ordenada y coordinadamente; entender que las inversiones públicas deben estar bien planeadas, bien apoyadas, bien financiadas, y que por sí solas no resuelven los -

problemas; son apoyos que después están destinados a administrarse y a operarse. Una inversión que no se administre y opere correctamente es, en lugar de una capitalización, una descapitalización para el país.

Unir gasto de inversión con gasto corriente, es el esfuerzo fundamental de la Reforma Administrativa, que se expresa en lo que hemos llamado Presupuesto por Programa.

3.3.3 SUBSIDIOS:

Es fundamental que nuestro sistema descentralizado lleve claras -- sus cuentas para que podamos medir su eficiencia. Si tan sólo -- fuera porque así podemos medir la eficiencia, sería suficiente -- acreditar y calificar, mediante evaluaciones razonables, la eficiencia del sector descentralizado. Pero por otro lado, lo fundamental es que el Gobierno, considerando la necesidad de estimular una actividad, otorgue el subsidio, y lo otorgue hasta el punto -- que convenga y lo pueda retirar cuando la actividad estimulada ya no lo requiera.

Hay pues, un manejo inteligente de un resorte básico en nuestra -- planeación democrática, que es el estímulo que nos permite fomentar, promover y que puede ser tan amplio como fuere necesario, y no simplemente situado en una política oscura de subsidio abierto que no nos conduce sino a la oscuridad de las cuentas y al desfianciamiento del país.

Lo que es subsidio hacerlo transparente para que todos sepamos -- qué es lo que estamos subsidiando, para que sepamos si está trabajando bien o no una empresa, para que no tenga incluso el pretexto de decir: bueno, yo no gano porque estoy subsidiando. Entonces, vamos a separar las cuentas. ¿Y quién es el que debe otorgar subsidios? La entidad que se responsabiliza de la función -- que corresponde a toda la sociedad es decir, el Estado. Entonces, tenemos que organizar bien la estructura de los subsidios para hacerlos transparentes y atribuírselos a quien debe pagar el gasto general, no a quien está simplemente responsabilizado por una parte de la economía, porque entonces deformamos su función.

El Estado tiene en ocasiones no sólo el derecho, sino la obligación de establecer una política de subsidios orientados a ciertos estímulos; pero no disimulemos el subsidio, ni hagamos que lo re-

porte el organismo que proporcione el servicio, porque así se va enfermando la administración pública. Esa es una política equivocada que ha dado una imagen muy defectuosa del sector descentralizado y de la participación estatal, quien debe otorgar el subsidio es la entidad que representa el interés general, que no puede ser más que el Estado.

Es el Estado por sí y ante sí el que debe resolver, en primer lugar, racionalmente, en dónde y para qué se va a otorgar el subsidio, y no imputárselo a la entidad que proporciona el servicio, sino reconocerlo en su fondo común, como carga general de la sociedad que requiere estimular una actividad en su propio beneficio. De otra manera no se explica el subsidio.

Debemos establecer una política realista en tarifas y una política responsable de imputación de subsidios al Estado, en virtud de la cual el propio Estado establezca cuándo y para qué va a otorgar subsidios. Suprimir el subsidio abierto puede derivar simplemente en estar subsidiando consumos de lujo, consumos inconvenientes, -- precisamente por su apertura indiscriminada. En cambio, si el Estado establece una tarifa realista y subsidia una actividad, o un proceso de exportación o de importación, o cualquiera de tantas necesidades sociales que lo requieren. Entonces estaremos actuando razonablemente.

Eso nos permitirá llevar claras y al corriente las cuentas del sector descentralizado y entonces podremos calificar con realismo, la eficiencia de los organismos correspondientes.

¿ Cómo podemos calificar la eficiencia de Petróleos Mexicanos ?

¿ Cómo podemos calificar la eficiencia de Ferrocarriles Nacionales de México, si hay una situación de subsidios ocultos, indiscriminados, en muchas ocasiones sin destino cierto?. En cambio, si - -

orientamos el subsidio hacia un propósito específico, estaremos -- controlando nuestra economía y manejando los estímulos como fórmula de lograr efectos de planeación democrática.

CAPITULO CUARTO

EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS PARA

EL SECTOR ESTATAL Y PARAESTATAL

.....

DISEÑO DEL SISTEMA

1.- NECESIDAD DE UN SISTEMA PRESUPUESTARIO Y SU CONTROL:

Este sistema requiere de origen de un departamento encargado de su diseño, implantación y desarrollo y debe ser tal, que opere en el corto tiempo y con recursos relativamente escasos, asimismo debe generar a mediano plazo resultados de optimización del ejercicio del presupuesto eliminando desde luego, y en base a un control efectivo los déficits generados en ejercicios anteriores.

Por lo anterior y a efecto de que coadyuve en la consecución de las metas de la Empresa, se señalan los objetivos, funciones y estructura del Departamento de Control Presupuestal.

OBJETIVO GENERAL:

Vigilar la correcta aplicación de las partidas presupuestarias asignadas a los programas autorizados mediante un registro permanente del ejercicio y una evaluación sistemática de los objetivos y metas predeterminadas.

OBJETIVOS ESPECIFICOS;

- 1.- Participar en el diseño de un sistema de Presupuesto por programas para la empresa, que le permita ejercer sus partidas - por programas.
- 2.- Vigilar la correcta aplicación de las partidas presupuesta---rias asignadas a los programas autorizados.
- 3.- Obtener costos globales de la administración en general, así como de las actividades por áreas.
- 4.- Efectuar evaluaciones presupuestarias en función de las actividades por áreas administrativas, así como de los objetivos y metas que le permitan a la Dirección General reorientar, en su caso, las políticas globales de la empresa.
- 5.- Vigilar que las medidas correctivas, dictadas por la Direc---ción General, en materia presupuestaria, sean adoptadas y eje---cutadas por las áreas correspondientes.
- 6.- Servir como instrumento eficaz y eficiente para la toma de de---cisiones de la Dirección General, o su equivalente en base a la retroalimentación a la misma.

FUNCIONES

- 1.- Participar en la integración del Presupuesto por Programas de la Empresa, en coordinación con presupuestos, atendiendo las políticas que señale la Dirección General.
- 2.- Llevar el registro sistemático y actualizado del ejercicio de las partidas por programas.
- 3.- Informar a la Dirección General de la situación presupuesta--

ria de las diversas áreas administrativas, así como de los -- programas, subprogramas y proyectos que operen las mismas.

- 4.- Elaborar los análisis e informes que soliciten las diversas - áreas de la empresa en relación al ejercicio presupuestal.
- 5.- Elaborar sus observaciones al Comité de Presupuesto, sobre el ejercicio del presupuesto por programas anual, así como sus - opiniones para la distribución de las partidas por programas para el siguiente año.
- 6.- Evaluar el avance de metas y objetivos de la empresa en fun-- ción del gasto realizado.
- 7.- Las demás que le señale la Dirección.

ESTRUCTURA: TIPO

El Departamento deberá estar integrado por tres secciones y un jefe de la siguiente manera:

LA SECCION DE CONTROL DE PARTIDAS: Deberá encargarse de llevar en forma actualizada y por medio de sistemas ágiles, el registro de - las partidas autorizadas y en base a éstas, controlar el ejercicio sistemático de las mismas.

LA SECCION DE TRAMITACION DE SOLICITUDES: Será la encargada de re- cibir las solicitudes de modificación presupuestaria, revisar que éstas cubran todos los requisitos administrativos, turnarlas a --- quien corresponda y contestar e informar a los interesados sobre - el estado general de las partidas así como de sus particularidades de trámite administrativo.

LA SECCION DE EVALUACION PRESUPUESTAL: Será la encargada de vigi- lar el estricto cumplimiento de las metas y objetivos de los pro--

gramas en función del gasto, detectar desviaciones y proponer medidas correctivas o de apoyo cuando se haga necesario.

2.- ALTERNATIVAS DE SELECCION DE UN SISTEMA PRESUPUESTARIO:

El desarrollo reciente de las ciencias administrativas, ha proporcionado a los administradores un sinnúmero de herramientas valiosas para el control del presupuesto, sin embargo, éstas deber ser cautelosamente consideradas ya que en muchos casos se implantan -- sistemas que no corresponden a los objetivos institucionales ni a su estructura administrativa, mucho menos al tipo de funciones que desarrollan. Dentro del campo de los presupuestos podemos seleccionar de entre los tres sistemas más conocidos o más modernos, alguno de los que a continuación se señalan.

- Presupuesto tradicional
- Presupuesto base cero
- Presupuesto por programas

A continuación se explican en forma resumida, en que consisten cada uno y cual es su ámbito de operación.

2.1 PRESUPUESTO TRADICIONAL

Este es un sistema basado unicamente en el registro de los egresos en función de un catálogo de cuentas (clasificación por objeto del gasto), cuya única posibilidad es la de identificar en qué se gastan los recursos, no identifica responsables y su capacidad para generar un documento previo para determinar cifras para ejercicios futuros, es muy limitada, tampoco permite obtener costos de las acciones vinculadas a objetivos.

El ámbito de aplicación del presupuesto tradicional es tanto en el sector público, como en el sector privado y su única condición es

gramas en función del gasto, detectar desviaciones y proponer medidas correctivas o de apoyo cuando se haga necesario.

2.- ALTERNATIVAS DE SELECCION DE UN SISTEMA PRESUPUESTARIO:

El desarrollo reciente de las ciencias administrativas, ha proporcionado a los administradores un sinnúmero de herramientas valiosas para el control del presupuesto, sin embargo, éstas deber ser cautelosamente consideradas ya que en muchos casos se implantan -- sistemas que no corresponden a los objetivos institucionales ni a su estructura administrativa, mucho menos al tipo de funciones que desarrollan. Dentro del campo de los presupuestos podemos seleccionar de entre los tres sistemas más conocidos o más modernos, alguno de los que a continuación se señalan.

- Presupuesto tradicional
- Presupuesto base cero
- Presupuesto por programas

A continuación se explican en forma resumida, en que consisten cada uno y cual es su ámbito de operación.

2.1 PRESUPUESTO TRADICIONAL

Este es un sistema basado unicamente en el registro de los egresos en función de un catálogo de cuentas (clasificación por objeto del gasto), cuya única posibilidad es la de identificar en qué se gastan los recursos, no identifica responsables y su capacidad para generar un documento previo para determinar cifras para ejercicios futuros, es muy limitada, tampoco permite obtener costos de las acciones vinculadas a objetivos.

El ámbito de aplicación del presupuesto tradicional es tanto en el sector público, como en el sector privado y su única condición es

que exista un Departamento de Contabilidad.

2.2. PRESUPUESTO BASE CERO:

Este sistema se caracteriza por su profundidad técnica, que permite identificar costos y responsables en función de los objetivos de una Empresa, sin embargo, su implantación requiere de una estructura administrativa lo suficientemente madura y amplia, capaz de absorber los altos costos que genera su puesta en marcha, su filosofía operativa implica la cancelación anual de los objetivos y metas en base a una rigurosa evaluación que implica análisis de costo-beneficio, mercadotecnia, informática, etc., lo cual requiere un gran número de técnicos altamente especializados por lo que, consecuentemente, origina desembolsos cuantiosos, que en el caso concreto de nuestra Empresa, rebasaría en mucho, la capacidad de gasto que puede destinarse a este concepto.

Por otra parte de las empresas del sector federal que tiene por Ley, carácter permanente y sus objetivos no varían o al menos no se prevee así, en el mediano plazo.

Es por esta razón, que consideramos que el sistema de presupuesto base cero, no es en el momento actual el más indicado, ya que el tamaño de las empresas apenas sería suficiente para manejar el volumen de información que requiere el sistema.

El ámbito de aplicación de este sistema es en grandes emporios, capaces de cambiar de un año a otro su planta productiva, y en algunos casos dentro del sector público de países desarrollados como por ejemplo en el Departamento de Defensa de los Estados Unidos, que tenía que decidir de un año a otro, si continuar con el proyecto "Apolo" o fabricar un nuevo tipo de Bomba o intervenir militarmente en el Medio Oriente.

Cabe mencionar que uno solo de estos proyectos rebasa con holgura todo el presupuesto de Egresos del Sector Público Mexicano para -

un año, por lo cual estos proyectos son capaces de absorber los -- gigantescos costos de que hablamos antes.

2.3 PRESUPUESTO POR PROGRAMAS:

El Presupuesto por Programas y objetivos es una técnica programática financiera que permite evaluar y por tanto otorgar jerarquías a las acciones que cada unidad administrativa pretenda desarrollar, determinando en forma de previsión los gastos que se requerirán para dicho efecto.

Cabe mencionar que los programas deben observar las siguientes características:

- A).- Globalizadores.- Que contemplen todas las funciones de la entidad.
- B).- Mutuamente excluyentes.- Que las acciones sustantivas de un programa, estén comprendidas sólo en éste.
- C).- Operativos.- Que contengan una mecánica propia.
- D).- Controlables.- Que sean susceptibles al efecto de medidas correctivas o de cambio.
- E).- Evaluables.- Que sean susceptibles de medirse en términos de eficiencia.

Por lo cual este sistema permite también conocer el costo de la administración, diferenciando los diversos rubros de aplicación, vinculando asimismo, los objetivos y metas de la Empresa con los responsables de áreas y con los costos directos que genera cada actividad. Además es susceptible de evaluarse y por tanto de introducir medidas correctivas en la política de gasto; su costo de pues-

ta en marcha es mínimo y una vez institucionalizado, permite la -- programación del gasto en el corto y mediano plazo (anual y sexse--
nal).

El ámbito de aplicación de este sistema es sumamente basto, pero - resulta ideal para Empresas con objetivos bien determinados y de - tamaño mediano, carentes de suficientes recursos para financiar -- grandes aparatos administrativos, ya que una de sus condiciones im--
portantes, es que su costo sea menor que cualquier proyecto de ac--
ción que desarrolle la empresa.

Cabe señalar, además, que este sistema le permitirá a las empresas estar acorde con los lineamientos que en materia presupuestaria ha adoptado el Gobierno de la República, el cual a través de la Secre--
taría de Programación y Presupuesto, ha desarrollado profundas in--
vestigaciones sobre la imposibilidad de adoptar otro sistema como el presupuesto base cero, resaltando a su vez las bondades del sis--
tema de presupuesto por programas.

3.- IMPLANTACION Y DESARROLLO DEL SISTEMA DE PRESUPUESTO POR PROGRAMAS:

En base a los razonamientos y consideraciones expresadas, se propone la adopción del sistema de presupuesto por programas ya que es el que ofrece mejores posibilidades a la Empresa.

Diseño del sistema (Modelo institución de Préstamo con Garantía de Prenda).

Para lo anterior, es necesario el siguiente esquema:

3.1.- Adoptar la clasificación administrativa siguiente, misma que permite el control del presupuesto por áreas responsables.

01.- DIRECCION GENERAL.-

- 01.- Organización y Programación
- 02.- Escuela de Valuadores
- 03.- Prensa y Publicidad
- 04.- Relaciones Públicas
- 05.- Coordinación de Gerencias Locales y Foráneas
- 06.- Coordinación Técnica
- 07.- Auditoría y Asesoría Externa.

02.- CONTRALORIA.-

- 01.- Subcontraloría
 - 01.- Departamento de Control del Presupuesto
 - 02.- Departamento de Control de Financiamiento y Pagos.
 - 03.- Departamento de Control de Inventarios, Almacenes y Recursos Materiales.
 - 04.- Departamento de Auditoría Interna.
 - 05.- Departamento de Contabilidad.

03.- DIRECCION PRENDARIA.-

- 01.- Subdirección Prendaria
 - 01.- Departamento de Valuadores
 - 02.- Departamento de Empeño
 - 03.- Departamento de Desempeño
 - 04.- Departamento de Refrendo

04.- DIRECCION COMERCIAL.-

- 01.- Subdirección Comercial
 - 01.- Departamento de Mercadotecnia
 - 02.- Departamento de Ventas
 - 03.- Departamento de Consignaciones y Compras
 - 04.- Departamento de Remates

05.- DIRECCION DE FINANZAS.-

- 01.- Subdirección de Finanzas
 - 01.- Departamento de Planeación Financiera
 - 02.- Departamento de Estadísticas y Evaluación Financiera
 - 03.- Departamento de Presupuestos
- 02.- Tesorería General
 - 01.- Departamento de Caja General
 - 02.- Cajas en Sucursales

06.- DIRECCION JURIDICA.-

- 01.- Subdirección Jurídica
 - 01.- Departamento Coordinación de Crédito
 - 02.- Departamento de Quejas
 - 03.- Departamento de Litigios
 - 04.- Departamento de Contratos y Fideicomisos

07.- DIRECCION DE ADMINISTRACION.-

01.- Subdirección de Servicios Administrativos

- 01.- Departamento de Crédito y Cobranza
- 02.- Departamento de Personal y Prestaciones
- 03.- Departamento de Servicios Generales
- 04.- Departamento de Archivo
- 05.- Departamento de Adquisiciones Proveduría e Imprenta
- 06.- Departamento de Capacitación y Desarrollo

08.- DIRECCION DE SERVICIOS SOCIALES Y ASISTENCIALES.-

- 01.- Departamento de Servicios Sociales
- 02.- Departamento de Servicios Médicos

2.- Adoptar la clasificación por programas de acción, que permite conocer para qué se gasta y cuales son los logros de la Empresa por cada partida erogada, conforme a la siguiente estructura:

1.- PROGRAMA DE CONTRATACION DE OPERACIONES CREDITICIAS Y COMERCIALES.

01.- SUBPROGRAMA DE CONCESIONES DE CREDITOS GARANTIZADOS.

- 01.- Proyecto de Pignoración
- 02.- Proyecto de Almonedas
- 03.- Proyecto de Avalúos por Derecho
- 04.- Proyecto de Ventas por Derecho

02.- SUBPROGRAMA DE OPERACIONES COMERCIALES

- 01.- Proyecto de Compraventa Comercial
- 02.- Proyecto de Venta por Concesión

- 03.- SUBPROGRAMA DE:
- 2.- PROGRAMA DE ASISTENCIA SOCIAL.
 - 01.- SUBPROGRAMA DE CANALIZACION DE FONDOS A EMPRESAS DE ASISTENCIA AJENAS A LA EMPRESA.
 - 02.- SUBPROGRAMA DE PRESTACION DE SERVICIOS SOCIALES A LAS COMUNIDADES.
 - 03.- SUBPROGRAMA PARA EL SOSTENIMIENTO DE ENTIDADES DE ASISTENCIA DEPENDIENTES DE LA EMPRESA.
- 3.- PROGRAMA DE DIRECCION, COORDINACION Y PROMOCION DE LA EMPRESA.
- 3.- Que el Departamento de Contabilidad, continúe desarrollando las funciones que actualmente tiene asignadas, aunque se considera necesario reformar el catálogo de cuentas vigente, para que esté en concordancia al sistema propuesto.
- 4.- Asimismo, es necesario contar con una serie de formatos para la recolección de la información presupuestaria que deberán proporcionar las diferentes áreas de la Empresa y que permitan integrar el presupuesto por programas.
- 5.- El sistema presupuestario previsto, funciona de acuerdo al esquema del anexo 1, y prevee tanto las fuentes de ingreso como los destinos del gasto.
- 6.- Bajo el supuesto de adopción de las recomendaciones presentadas el "Procedimiento Integral para la Formulación, Ejercicio y Control del Presupuesto", se apega a lo explicado en el punto número 5.

3.2. CICLO OPERATIVO DEL PRESUPUESTO:

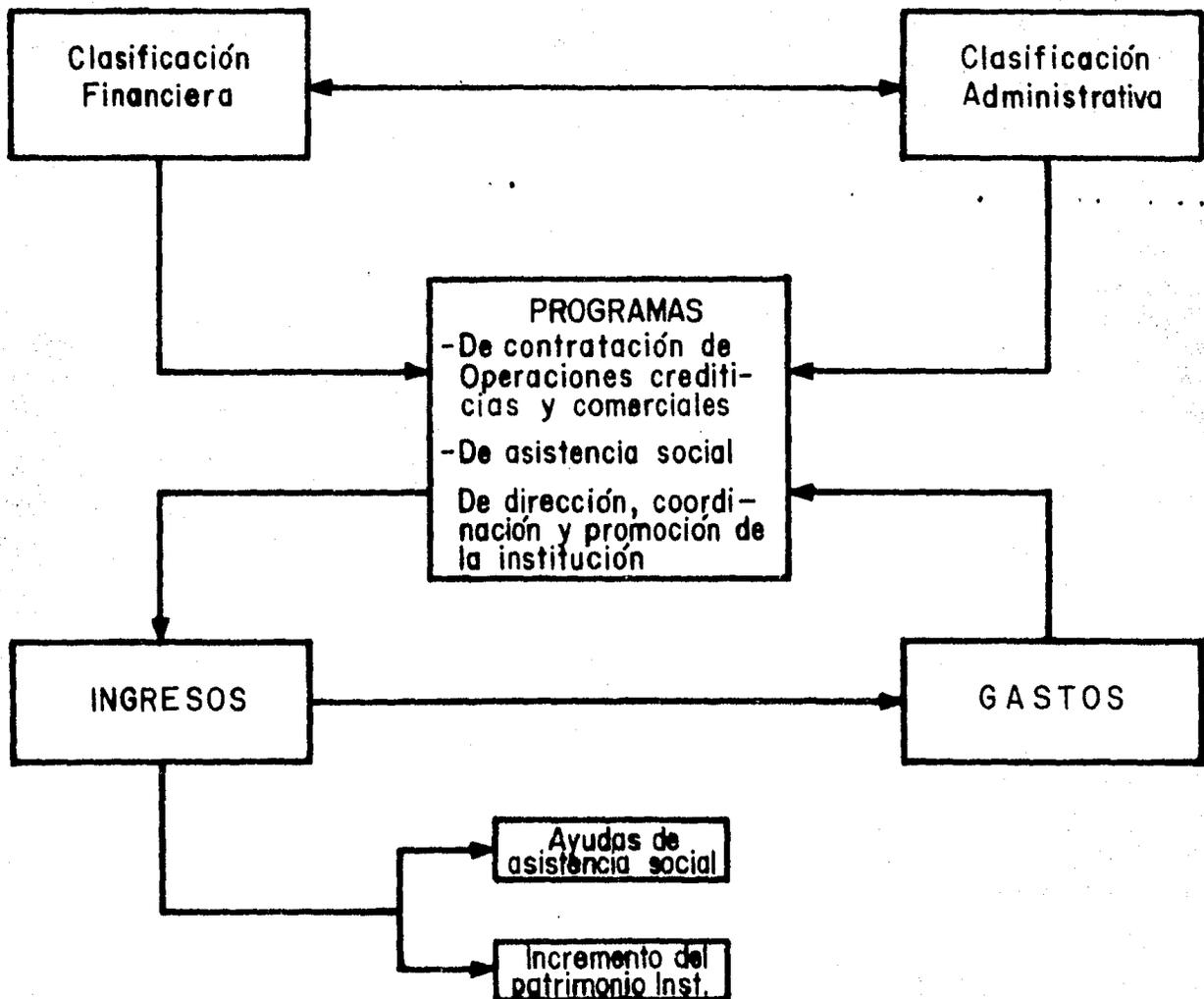
El planteamiento operativo, parte de la consideración de que el presupuesto es un ciclo cerrado y se fundamenta en los ingresos con los cuales financia sus egresos, obteniendo un beneficio -- adicional el cual destina en diferentes proporciones, a la pres tación de servicios de asistencia social y al incremento del Pa trimonio propio de la Empresa.

El análisis del presupuesto se sustenta en las siguientes clasi ficaciones:

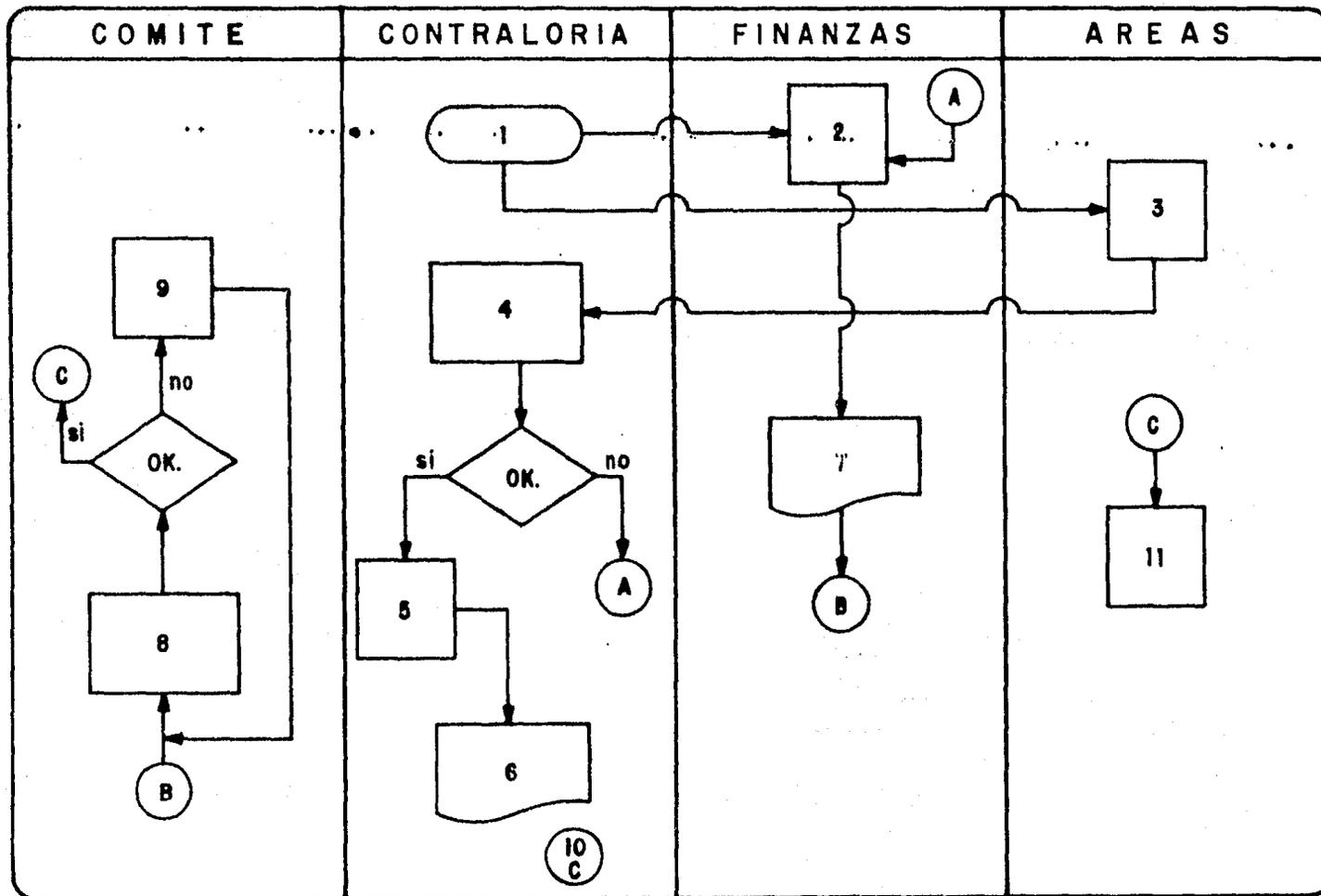
FINANCIERA:	En qué se gasta
ADMINISTRATIVA:	Quién lo gasta
PROGRAMATICA:	Para qué lo gasta

La mutua interrelación de estas clasificaciones, es lo que permite un control efectivo del gasto en base a su evaluación y re troalimentación simultánea.

CICLO OPERATIVO DEL PRESUPUESTO



PROCEDIMIENTO PARA LA INTEGRACION DEL PRESUPUESTO



4.- PROCEDIMIENTOS Y DIAGRAMAS DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS PARA LA EMPRESA ADOPTADA EN ESTE ESTUDIO.

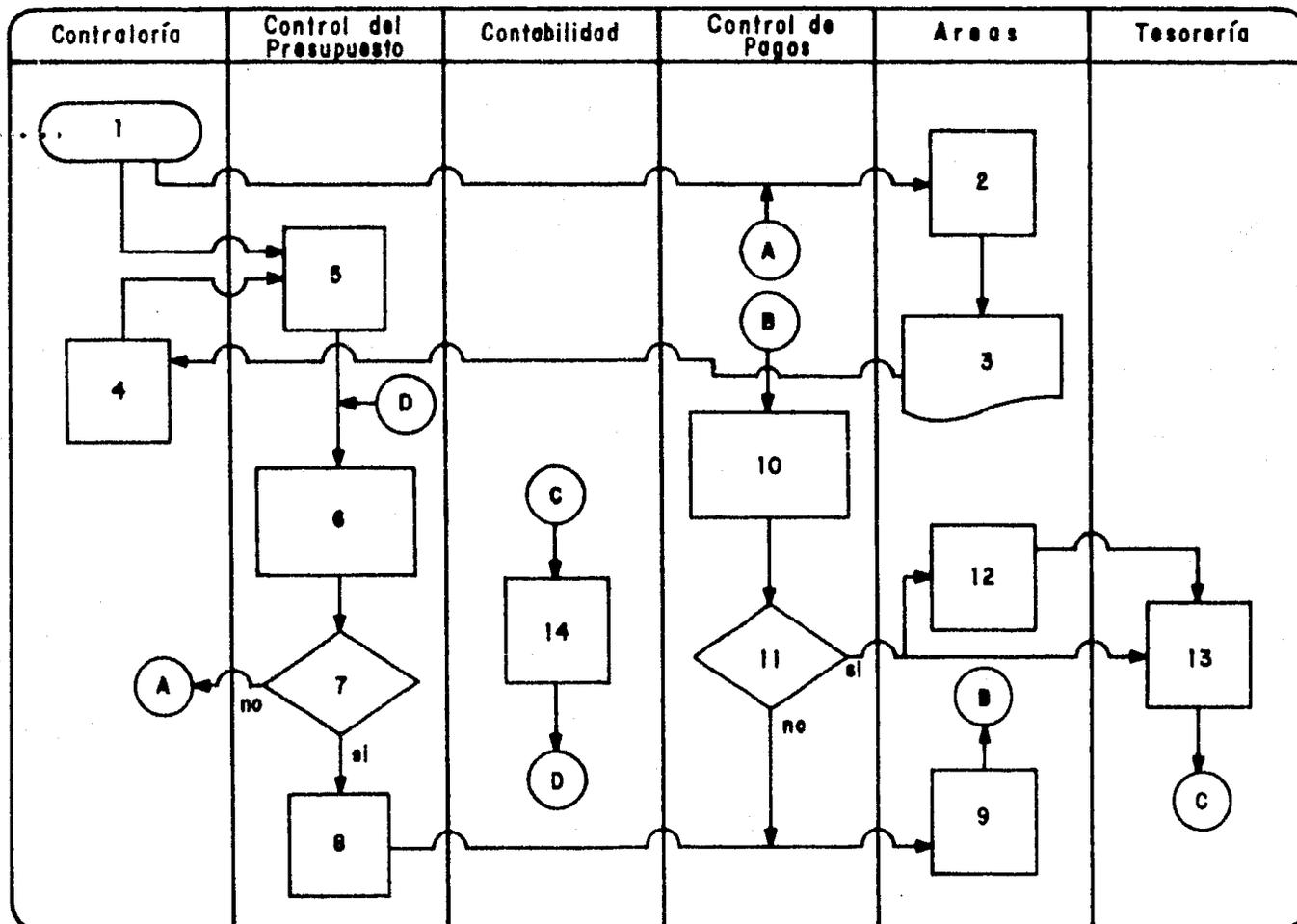
4.1.- PROCEDIMIENTO PARA LA INTEGRACION DEL PRESUPUESTO.

- 1.- El procedimiento se inicia cuando la Contraloría por órdenes del Director General, proporciona a finanzas el resultado del ejercicio anterior, simultáneamente proporciona a las áreas los formatos para la recolección de la información.
- 2.- La Dirección de Finanzas inicia el análisis de la información proporcionada y la posibilidad de ampliación de las metas.
- 3.- Las áreas reciben los formatos y elaboran sus presupuestos por programas y los envían a la Contraloría.
- 4.- La Contraloría recibe los anteproyectos elaborados por las áreas y los revisa con el fin de ver si llenan los requisitos de formulación. Si decide que son incorrectos, los devuelve al área, si están correctos pasan al siguiente trámite.
- 5.- Ya que los anteproyectos han sido revisados y corregidos en su caso, la Contraloría procede a sumarlos y homogenizarlos para su análisis global.
- 6.- La Contraloría elabora el anteproyecto de egresos de la Institución y lo envía a la Dirección de Finanzas.
- 7.- La Dirección de Finanzas, conjunta la información referente al proyecto de egresos y la que se refiere a los ingresos y a partir de ella, elabora el presupuesto con solidado de la institución. Y lo envía al Comité de --

Presupuesto que preside el C. Director General.

- 8.- El Comité, revisa y discute las partidas propuestas tanto por unidades administrativas como por programas de acción así como los objetivos y metas de los mismos.
- 9.- Si considera necesario hacer ajustes, estos se efectúan en el seno del Comité y bajo los lineamientos emanados de la Presidencia del mismo y con la asesoría de Contralor y el Director de Finanzas:
 - A) Si deciden que es correcto, lo entregan al Contralor.
- 10.- El Contralor recibe el proyecto de presupuesto y elabora los registros necesarios, para el control del ejercicio, simultaneamente notifica a las áreas, las cantidades asignadas por el Comité a los proyectos que maneje cada área.
- 11.- Las áreas reciben la notificación e inician el ejercicio.

PROCEDIMIENTO PARA EL EJERCICIO Y CONTROL DEL PRESUPUESTO



4.2 PROCEDIMIENTO PARA EL EJERCICIO Y CONTROL DEL PRESUPUESTO.

- 1.- La Contraloría por instrucciones de la Dirección General y previo acuerdo con el Comité de Presupuesto, notifica a las áreas capaces de ejercer presupuesto, la suma asignada para el ejercicio.
- 2.- Las áreas conocen su asignación y disponen lo necesario para iniciar el ejercicio.
- 3.- Las áreas solicitan disponibilidad de recursos, elaborando la forma "Solicitud de Modificación Presupuesta--
... que envían directamente al Contralor y que debe es-
tar firmada por un funcionario del más alto nivel admi-
nistrativo, dentro del organigrama de la Institución.
- 4.- El Contralor recibe las solicitudes y las turna al De-
partamento de Control del Presupuesto para su revisión.
- 5.- El Departamento de Control del Presupuesto recibe las -
solicitudes y les asigna un número progresivo para efec-
tos de control y seguimiento de la solicitud.
- 6.- El Departamento de Control del Presupuesto revisa los -
registros de partidas presupuestales por programas, sub-
programas y proyectos.
- 7.- El Departamento de Control del Presupuesto decide si --
procede la solicitud o no.

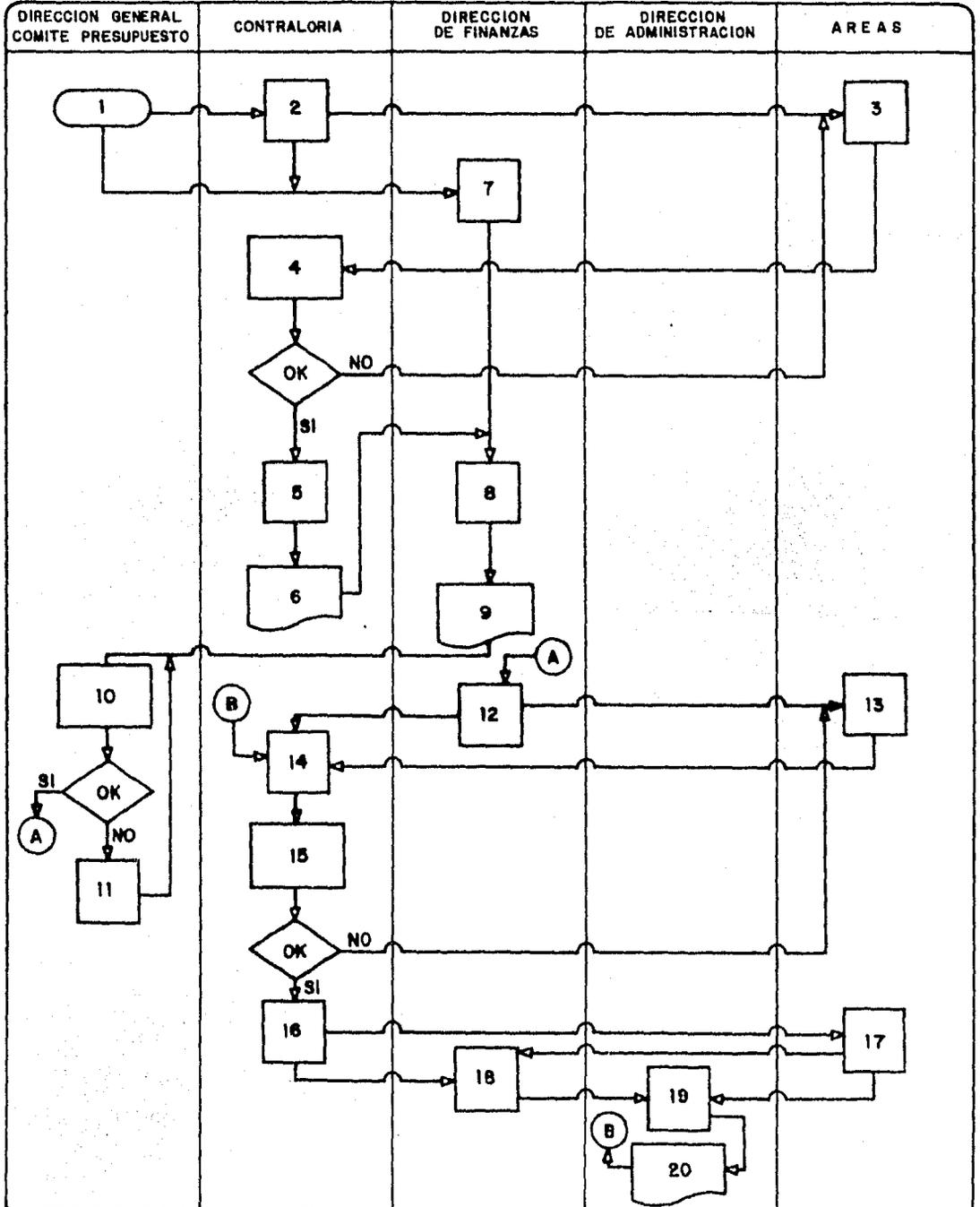
A).- Si no procede, la solicitud deberá ser inmediata-
mente devuelta al área interesada.
- 8.- Si la solicitud procede, el Departamento de Control del
Presupuesto hace los registros necesarios en sus tarje-

tas de control y devuelve al área interesada el original debidamente requisitado por la firma del Contralor con una copia.

- 9.- El área con la solicitud ya requisitada, anexa a ésta, - la documentación necesaria que señala el Departamento de Control de Financiamientos y Pagos para la continuación del trámite y los envía al mismo.
- 10.- El Departamento de Control de Pagos revisa la documentación para ver si ésta llena los requisitos fiscales necesarios.
- 11.- El Departamento de Control de Pagos decide si la solicitud debe seguir su trámite o no.
 - A).- En este último caso deberá devolver la solicitud - con sus documentos anexos al área solicitante, con nota explicativa de las razones que motivan el rechazo.
 - B).- Si la solicitud procede, el Departamento de Control de Pagos, envía, por una parte los documentos comprobatorios del pago directamente a la Tesorería y por otra parte devuelve la solicitud debidamente requisitada al área solicitante.
- 12.- El área interesada, con la solicitud debidamente requisitada y autorizada, se presenta a la Tesorería a exigir - el pago de la misma.
- 13.- La Tesorería paga al interesado a cambio de la solicitud y firma del recibo correspondiente y envía al Departamento de Contabilidad, los documentos comprobatorios del -- gasto y la solicitud la conserva en un archivo especial.

14.- El Departamento de Contabilidad efectúa los cargos y registros necesarios para el control del gasto por rubros financieros y genera un informe del estado actual contable quincenalmente por rubros financieros, el cual entrega al Departamento de Control del Presupuesto.

PROCEDIMIENTO INTEGRAL PARA LA FORMULACION, EJERCICIO Y CONTROL DEL PRESUPUESTO.



4.- PROCEDIMIENTO INTEGRAL PARA LA FORMULACION, EJERCICIO Y CONTROL DEL PRESUPUESTO:

- 1.- El procedimiento se inicia cuando por instrucciones de la Dirección General, el Comité de Presupuesto ordena a Presupuestos iniciar los trabajos correspondientes, así mismo ordena a la Dirección de Finanzas o la correspondiente iniciar los estudios preliminares tendientes a de terminar las cifras tope por áreas para el siguiente - - ejercicio.
- 2.- Presupuestos coordinadamente con la Dirección de Finanzas o la correspondiente, envían a las áreas los formatos e instrucciones necesarias para recabar la información presupuestaria que se requiera.
- 3.- Las áreas elaboran su presupuesto por programas en los formatos correspondientes, y los envían a la Dirección de Finanzas, quién los turna a Presupuestos.
- 4.- Presupuestos revisa los anteproyectos de cada área, para ver si están correctamente elaborados y si cumplen con los requisitos de procedimientos establecidos.
- 5.- Presupuestos suma y homogeniza los anteproyectos de cada área.
- 6.- Presupuestos elabora el presupuesto de egresos de la Empresa y lo envía a la Dirección de Finanzas.
- 7.- La Dirección de Finanzas inicia su trabajo de investigación a partir del ejercicio final del presupuesto del -- año en vigor.
- 8.- La Dirección de Finanzas recibe la información del punto "6" y "7" y conjuntamente con todos aquellos datos que -

posee referente a los ingresos de la Empresa, procede a determinar las cifras tope asignadas a las áreas.

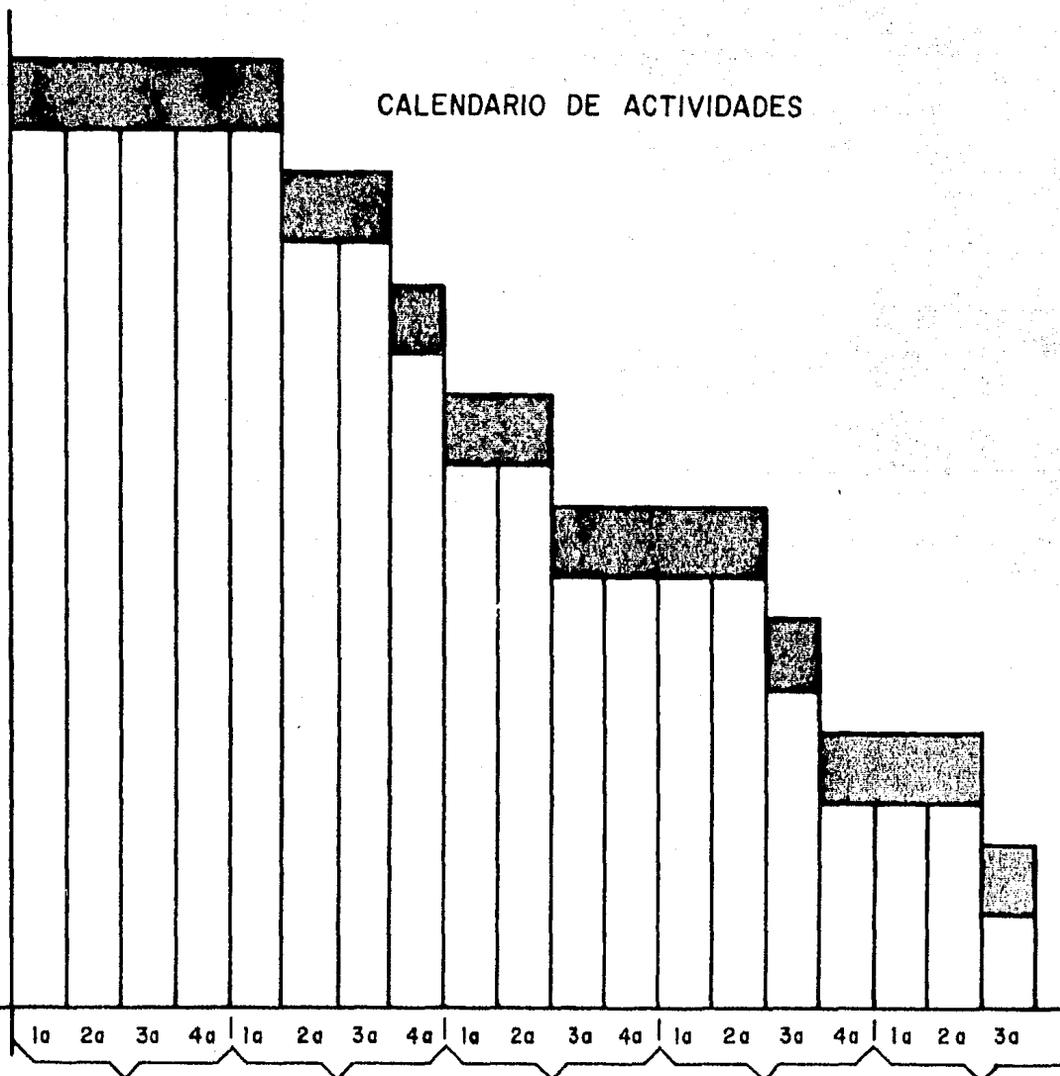
- 9.- La Dirección de Finanzas elabora el presupuesto consolidado de la Empresa, y lo envía al Comité de Presupuesto.
- 10.- El Comité de Presupuesto revisa las propuestas de asignación por cada área.
- 11.- Si considera que no es correcta la cifra asignada a alguna área efectúa los ajustes necesarios, si son correctas dichas cifras las devuelve a la Dirección de Finanzas.
- 12.- La Dirección de Finanzas notifica por un lado a las áreas el monto que el Comité le determina. Por otra parte a Control Presupuestal para los efectos correspondientes.
- 13.- Las áreas formulan sus solicitudes de disponibilidad presupuestaria y las envía a Control Presupuestal.
- 14.- La Contraloría al recibir la información proporcionada por la Dirección de Finanzas, procede a abrir los registros de control necesarios.
- 15.- Presupuesto analiza las solicitudes de cada área, si no procede la devuelve a la misma, si procede pasa al siguiente punto.
- 16.- Control Presupuestal efectúa los registros y trámites internos que origina la solicitud y notifica al área.
- 17.- Se presentan ante la Dirección de Finanzas para el pago de partidas aprobadas y tramitadas.

- 18.- La Dirección de Finanzas liquida al canje de la solicitud y demás documentos necesarios, debidamente requisitados, de los cuales envía los correspondientes a la Dirección Administrativa para efectos de registro contable.
- 19.- La Dirección Administrativa efectúa los asientos contables necesarios.
- 20.- La Dirección de Administración elabora y envía a Control Presupuestal en forma periódica, un listado del ejercicio por rubros financieros.

5.- CALENDARIO DE ACTIVIDADES

CALENDARIO DE ACTIVIDADES

1. Desarrollo del "Proyecto para la implantación de control - presupuestal por programas"
2. Presentación del Sistema de Presupuesto por Programa.
3. Ajuste del Sistema propuesto
4. Presentación y asesoría a las áreas de la Institución (Distribución de formatos)
5. Recuperación y análisis de la información presupuestaria.
6. Ajuste de políticas operativas de la Institución.
7. Ajuste de cifras y elaboración del documento (presupuesto) final
8. Presentación a la consideración del Comité del presupuesto, a través del Director General.



INSTRUCTIVO PARA LA ELABORACION

DEL

PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

El presente sistema, tiene la finalidad de proporcionar a las diversas áreas de las empresas, ya sea en lo particular o en su conjunto un instrumento que permita la adecuada programación de los egresos de tal manera que se conozcan por anticipado los montos de gastos a que las áreas deben apegarse para la consecución de sus objetivos.

Esta aspiración se traduce en la racionalización de las decisiones presupuestarias a través de un presupuesto por programas.

Para este efecto y con la intención de unificar la terminología del sistema desde su arranque, se adoptan las siguientes definiciones:

PROGRAMA.- Se entiende por "Programa" un instrumento destinado a cumplir las funciones de la Empresa, por el cual se establecen objetivos o metas, cuantificables o no (en función de un resultado final) que se cumplirán a través de la integración de un conjunto de esfuerzos con recursos humanos, materiales y financieros a él asignados, con un costo global y unitario determinado, y cuya ejecución queda en principio a cargo de una unidad administrativa de alto nivel dentro de la organización.

SUBPROGRAMA.-

Se propone denominar "Subprograma" a una división de ciertos programas complejos, destinada a facilitar la ejecución en un campo específico en virtud del cual se fijan metas parciales que se cumplirán mediante acciones concretas que realizan determinadas unidades de operación, con los recursos humanos, material y financieros asignados y con un determinado costo.

PROYECTO.- Un "Proyecto" es un conjunto de acciones realizadas dentro de un programa y/o subprograma constituidos por la unidad productiva capaz de funcionar en forma inde-

pendiente, pero guardando coherencia con los objetivos y metas del programa y subprograma a que corresponda.

OBJETIVOS.- Son los fines a los que se orienta la acción pública - expresada en términos de beneficio cualitativo. Los objetivos a cumplir en cada acción, deben determinarse mediante un proceso de planificación integral, estos objetivos determinarán dentro de cada función, los programas a desarrollar mediante la integración de un conjunto de recursos que se asignen, con un costo global y unitario.

METAS.- Es la expresión cuantitativa de los objetivos, encuadrada en el tiempo y el espacio y que es determinada en función directa del monto de los recursos asignados.

UNIDAD RES-

PONSABLE.- Se refiere a la oficina que dentro de la clasificación administrativa y que además figura en el organigrama de la empresa, tenga capacidad para ejercer presupuesto en función de programas de acción.

No se considera conveniente en esta primera etapa, trabajar con ma yores niveles de desagregación ya que complicarían la operatividad del sistema, el cual por sí mismo planteará durante su desarrollo, el grado de sofisticación que sea necesario.

...

Ahora bien, para que el sistema que se tomó como ejemplo (Institución de Préstamo con Garantía Prendaria), pudiera operar, fue necesario diseñar una clasificación programática del gasto, de tal --- suerte que las erogaciones queden directamente vinculadas a los objetivos y metas de cada área (Anexo No. 1), así mismo fue necesario instrumentar una clasificación administrativa por unidades ejecutoras que permitiera identificar a los responsables de los pro--gramas (Anexo No. 2).

DATOS GENERALES:

UNIDAD.- Se refiere a la Unidad Administrativa responsable del llenado de los formatos.

FECHA.- Anótese aquí la fecha en que los formatos sean presentados al Departamento de Presupuestos.

FUNCIONARIO

RESPONSABLE Nombre de la persona encargada del llenado de los formatos y con la cual se puedan aclarar dudas sobre las cifras presupuestarias contenidas en los mismos.

TELEFONO.- Número telefónico de la persona arriba citada.

CLAVE.- Este concepto se refiere al conjunto de 6 dígitos determinados por la estructura programática del presupuesto (Anexo No. 1).

PROGRAMA.- Anote los dos dígitos correspondientes al programa en cuestión.

SUBPROGRAMA-

MA.- Anote los dos dígitos correspondientes al subprograma, este debe ser siempre resultado de la desagregación de un programa.

PROYECTO.- Anote los dos dígitos correspondientes al proyecto, este a su vez debe ser siempre resultado de la desagregación de un subprograma.

FCP-01.-

DENOMINACION.-

Se refiere al nombre y descripción del programa, subprograma y proyecto.

GASTOS DE OPERACION.-

Son los recursos que se destinan a financiar las actividades normales de la entidad, su asignación debe ser a nivel de proyecto por los siguientes conceptos:

SERVICIOS PERSONALES:

Comprende el pago por todo tipo de salarios así como compensaciones, incluye también plantilla normal de los que trabajan por contratos de honorarios pero sin considerar las contrataciones meramente eventuales, considera además todas las repercusiones como Seguro Social y todas aquellas prestaciones que ampara la Ley.

ADQUISICIONES PARA ADMINISTRACION:

Considera todas las adquisiciones para el funcionamiento normal y adecuado de las entidades, siempre que estos no tengan un costo superior a \$ 10,000.00, incluye papelería, mobiliario, material de escritorio, sustancias y reactivos, material de laboratorio y biblioteca, materiales para el aseo, etc.

SERVICIOS GENERALES.-

Consideréense aquí todos aquellos gastos que a nivel de proyecto correspondan a: luz, rentas, agua, comunmente resulta difícil desglosar estos gastos a nivel de pro-

yecto por lo cual es conveniente agruparlos todos dentro del programa No. 3 "Dirección, Coordinación y Promoción de la Empresa".

SUMA.-

Anote el resultado de sumar horizontalmente las columnas correspondientes a: Servicios Personales + Adquisiciones para administración + Servicios Generales.

GASTOS DE CAPITAL:

Este concepto comprende todas aquellas erogaciones destinadas a crear el capital, o en su defecto a la adquisición de artículos especiales cuyo costo exceda a los - - - -- \$ 10,000.00.

MAQUINARIA Y EQUIPO:

En este apartado deberán anotarse las erogaciones destinadas a la adquisición de maquinaria y equipo cualquiera que sea su tipo y uso, como en todos los casos deberá desglosarse a nivel de proyecto.

OBRAS Y CONSTRUCCIONES:

Anótese aquí, los costos correspondientes a la construcción y adaptación de edificios y obras en general, cualquiera que sea el fin para el que se construyan, deberán considerarse también el costo de planos y demás.

OTROS:

Considérese en esta columna todo aquello -- que por su naturaleza, haya quedado excluido de los rubros ya definidos.

SUMA.-

Anote el resultado de sumar horizontalmente las columnas correspondientes a: Maquinaria y Equipo + obras y construcciones + otros.

TOTAL:

Sume horizontalmente las dos columnas de suma y anote el resultado en esta columna.

RESPONSABLE:

Se refiere a la Unidad Administrativa (Dirección, Subdirección y/o Departamento) en cargada de desarrollar el proyecto y por lo cual es el responsable directo del mismo.

UNIDAD:

Determina a la Dirección que en el organigrama dependa directamente del Director General.

SUBUNIDAD:

Determina la Subdirección u Oficina inmediata que dependa del Director de Area arriba citado.

GUION:

Determina el Departamento o Sección que en el Organigrama dependa directamente de la Subunidad.

TOTAL:

Anótese aquí el resultado de sumar en forma vertical cada una de las columnas referentes a gasto.

METAS.-

Es la suma de resultados finales que se espera obtener de cada proyecto.

UNIDAD DE MEDIDA.- (Se refiere a la determinación unitaria del producto final) anote aquí la denominación de la meta.

CANTIDAD.- Se refiere a la cuantificación de la unidad referida en la columna ante--rior.

OBJETIVOS Y JUSTIFICA
CION.-

Explique ampliamente en que consiste el --proyecto para el cual se solicitan los re--cursos, cuales son sus objetivos y justifi--caciones en términos de beneficios espera--dos o de compromiso social contraído por --la Empresa.

RESPONSABLE.-

Especifique aquí de acuerdo a la clasifica--ción administrativa, (Anexo 2) quien es el responsable del proyecto en cuestión.

COSTO TOTAL.-

Anote aquí el importe total del proyecto --mismo que deberá coincidir con el total --del formato FCP-01 para cada proyecto.

EJEMPLO:

- 1.- PROGRAMA DE CONTRATACION DE OPERACIONES CREDITICIAS Y COMERCIALES.
 - 01.- SUBPROGRAMA DE CONCESIONES DE CREDITOS GARANTIZADOS.
 - 01.- Proyecto de Pignoración
 - 02.- Proyecto de Almonedas
 - 03.- Proyecto de Avalúos y Depósitos
 - 04.- Proyecto de Ventas por Derecho
 - 02.- SUBPROGRAMA DE OPERACIONES COMERCIALES.
 - 01.- Proyecto de Compraventa-Comercial.
 - 02.- Proyecto de Venta por Concesión
 - 03.- Proyecto de Ventas por Consigna Fiscal
- 2.- PROGRAMA DE ASISTENCIA SOCIAL.
 - 01.- SUBPROGRAMA DE CANALIZACION DE FONDOS A INSTITUCIONES - DE ASISTENCIA AJENAS A LA EMPRESA.
 - 02.- SUBPROGRAMA DE PRESTACION DE SERVICIOS SOCIALES A LAS - COMUNIDADES.
 - 03.- SUBPROGRAMA PARA EL SOSTENIMIENTO DE ENTIDADES DE ASIS- TENCIA DEPENDIENTES DE LA EMPRESA.
- 3.- PROGRAMA DE DIRECCION, COORDINACION Y PROMOCION DE LA EMPRESA.

01.- DIRECCION GENERAL

- 01.- Organización y Programación
- 02.- Escuela de Valuadores
- 03.- Prensa y Publicidad
- 04.- Relaciones Públicas
- 05.- Coordinación de Gerencias Locales y Foráneas
- 06.- Coordinación Técnica
- 07.- Auditoría Externa

02.- CONTRALORIA

01.- SUBCONTRALORIA

- 01.- Departamento de Control del Presupuesto --
- 02.- Departamento de Control de Financiamientos y Pagos.
- 03.- Departamento de Control de Inventarios, Almacenes y Recursos Materiales
- 04.- Departamento de Auditoría Interna.

03.- DIRECCION PRENDARIA

01.- SUBDIRECCION PRENDARIA

- 01.- Departamento de Valuadores
- 02.- Departamento de Empeño
- 03.- Departamento de Desempeño
- 04.- Departamento de Refrendo.

04.- DIRECCION COMERCIAL

01.- SUBDIRECCION COMERCIAL

- 01.- Departamento de Mercadotecnia
- 02.- Departamento de Ventas
- 03.- Departamento de Consignaciones y Compras
- 04.- Departamento de Remates

05.- DIRECCION DE FINANZAS

01.- SUBDIRECCION FINANZAS

- 01.- Departamento de Planeación financiera
- 02.- Departamento de Estadísticas y Evaluación -
Financiera.
- 03.- Departamento de Presupuestos.

02.- TESORERIA GENERAL

- 01.- Departamento de Caja General
- 02.- Cajas en Sucursales

06.- DIRECCION JURIDICA

01.- SUBDIRECCION JURIDICA

- 01.- Departamento Coordinación de Crédito
- 02.- Departamento de Quejas
- 03.- Departamento de Litigios
- 04.- Departamento de Contratos y Fideicomisos

07.- DIRECCION DE ADMINISTRACION

01.- SUBDIRECCION DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS

- 01.- Departamento de Crédito y Cobranza
- 02.- Departamento de Personal y Prestaciones
- 03.- Departamento de Servicios Generales
- 04.- Departamento de Archivo
- 05.- Departamento de Adquisiciones Proveeduría
e Imprenta.
- 06.- Departamento de Capacitación y Desarrollo
- 07.- Departamento de Contabilidad

08.- DIRECCION DE SERVICIOS SOCIALES Y ASISTENCIA

- 01.- Departamento de Servicios Sociales
- 02.- Departamento de Servicios Médicos

CAPITULO QUINTO

ALGUNOS COMENTARIOS GENERALES DEL

PRESUPUESTO FEDERAL ACTUAL

COMENTARIOS GENERALES DEL PRESUPUESTO FEDERAL ACTUAL:

Consideré conveniente mencionar que el proyecto de presupuesto para 1980 está definido conforme al plan de desarrollo determinado por el Gobierno Federal, en donde los objetivos básicos se refieren a los propósitos de largo plazo reafirmando la independencia de México en lo económico, político y cultural, de asegurar la generación de empleo y la provisión de mínimos de bienestar, de proporcionar un crecimiento alto sostenido y eficiente y de mejorar la distribución familiar, regional y factorial del ingreso.

Con estos objetivos el programa de gobierno definió metas sucesivas divididas en tres etapas bianuales, se buscó la superación de la crisis en los dos primeros años, consolidar lo alcanzado en los dos siguientes y reafirmar las bases de la nueva estrategia y en los dos últimos años iniciar una etapa de crecimiento alto y sostenido.

En la segunda etapa la estrategia considera como elemento clave un esfuerzo de concentración de gasto que significa un menor crecimiento relativo de la inversión asignada al sector petrolero y al Departamento del Distrito Federal, lo cual hará posible imprimirle una nueva orientación al gasto público hacia la atención de otros sectores prioritarios en el contexto de la estrategia global de desarrollo para disminuir rezagos, en la satisfacción de mínimos de bienestar y de desequilibrios en la estructura productiva.

La estrategia adoptada en el corto plazo se basó por una parte en canalizar el esfuerzo de inversión pública hacia dos sectores prioritarios, al agropecuario y el de energéticos, y por otra parte, iniciar un conjunto de reformas profundas en lo político y en lo económico.

Se busca restablecer el crecimiento de la actividad productiva aumentando simultáneamente el empleo, e imprimiendo además cambios cualitativos al esquema de crecimiento.

El proyecto de presupuesto de egreso de la federación para 1980, asciende a un billón 683 mil 412 millones de pesos monto superior en 28.7% en relación al gasto estimado para 1979. De ese total - corresponde al Gobierno Federal 839,018 millones de pesos y a organismos descentralizados y empresas de participación estatal, sujetos a control directo 844,394 millones de pesos, con crecimientos en relación a 1979, de 29.1 y 28.4% respectivamente.

C O N C E P T O	MILLONES DE PESOS	PARTICIPACION
T O T A L :	<u>1'683,412</u>	<u>100.0%</u>
<u>GOBIERNO FEDERAL:</u>	839,018	<u>49.8</u>
Organismos descentralizados y Empresas de participación Estatal.	844,394	50.2

DISTRIBUCION ECONOMICA DEL GASTO.

Al gasto corriente y otros gastos de capital no incluidos en el programa de Inversiones Públicas se asignan 890,105 millones de pesos, 357,580 millones para el Gobierno Federal y 532,525 millones de pesos para los organismos y empresas.

Al programa de inversiones del sector público se destinarán 354,916 millones de pesos, que representan el 21.1% del gasto total presupuestado. En relación a 1979, su incremento es de 35.6%; 42.8% en Gobierno Federal y 26.9% en Organismos y Empresas.

A continuación presentamos cuadro comparativo del proyecto de presupuesto para 1980 de Organismos y Empresas, donde notamos sus incrementos y decrementos en algunos casos.*

* Datos obtenidos del Proyecto de Presupuesto Federal.- Sría. de Programación y Presupuestos.

Sin duda el Gobierno Federal en lo general está impulsando con mayor inversión a las empresas que administra y que cada día está -- permitiendo con esto el desarrollo programado de sus empresas.

El resto de las empresas reciben presupuesto directo del que le co rreponde a su sector.

PROYECTO DE PRESUPUESTO PARA 1 9 8 0

ORGANISMOS Y EMPRESAS

(millones de pesos)

<u>E N T I D A D E S</u>	<u>1 9 8 0</u>	<u>PARTICIPACION EN EL TOTAL (%)</u>
PETROLEOS MEXICANOS	399,589	42.5
SECTOR ELECTRICO	165,246	17.6
SECTOR FERROCARRILERO	43,393	4.6
CAMINOS Y PUENTES FEDERALES DE INGRESOS Y SERVICIOS CONEXOS	2,801	0.3
AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES	4,046	0.4
AERONAVES DE MEXICO	12,848	1.4
CIA. NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES	48,063	5.1
INSTITUTO MEXICANO DEL CAFE	18,851	2.0
PRODUCTOS FORESTALES MEXICANOS	547	0.1
FORESTAL VICENTE GUERRERO	451	0.1
FERTILIZANTES MEXICANOS, S.A.	23,086	2.4
PRODUCTOS PESQUEROS MEXICANOS, S.A. DE C.V.	19,065	2.0
INSTITUTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD RURAL Y DE LA VIVIENDA POPULAR	1,204	0.1
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL	89,677	9.5
INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO	52,277	5.6
LOTERIA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA PUBLICA	11,217	1.2
INSTITUTO MEXICANO DE COMERCIO EXTERIOR	935	0.1
DIESEL NACIONAL, S.A.	20,474	2.2
SIDERURGICA NACIONAL, S.A.	2,167	0.2
ONSTRUCTORA NAL. DE CARROS DE FERROCARRIL	7,899	0.8
SIDERURGICA LAZARO CARDENAS "LAS TRUCHAS"	10,600	1.1
PRODUCTORA E IMPORTADORA DE PAPEL, S.A. DE C.V.	6,721	0.7
SUBTOTAL:	941,157	100.0
APOYOS	(96,763)	
T O T A L :	844,394	
	=====	

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

Se ha hecho referencia, a la necesidad de administrar, en base a un proceso de desarrollo lógico, dando prioridad a la administración financiera, marco en el cual se encuadran los presupuestos, esto constituye en sí el proceso administrativo de: Planeación, Organización, Dirección y Control.

Al comentar el desarrollo de la economía nacional, se observa la forma en que la Administración Pública ha venido coadyuvando al logro de una evolución en todos los ramos de actividad gubernamental, y a las repercusiones sociales que son manifiestas en cuanto a la solución de problemas a los que se enfrenta el Sector Público.

Los lineamientos administrativos, se encuentran fundamentados en artículos que emanan de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la Ley Orgánica de la Administración Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de Diciembre de 1976, mediante la cual se establecen las bases de Organización y Funcionalidad de todas las Secretarías y Departamentos de Estado y en general de lo que constituye la Administración Centralizada y Paraestatal.

En México, se cuenta con un Organismo de Vigilancia y Control, que forma parte de la Representación Popular dentro de la Cámara de Diputados denominado "Contaduría Mayor de Hacienda", y tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal.

Con el anterior marco de referencia, hemos ubicado el ámbito en que opera el Presupuesto, por lo que es conveniente señalar que:

Para la casi totalidad de los países en desarrollo, el presupuesto constituye el principal mecanismo para llevar a cabo las acciones conducentes al desarrollo del país, consecuentemente constituye el

documento en el cual deben explicarse las políticas, los planes y las acciones del Gobierno que se ejecutarán durante el período -- presupuestario.

El presupuesto representa la fase final del proceso de planificación y programación. En la medida que exista un plan o programa-operativo anual, el presupuesto no solamente suministra el financiamiento para las acciones del sector público incluidas en el -- plan, sino que además podrá presentar una descripción pormenorizada de las mismas siempre y cuando éste sea un presupuesto moderno organizado por programas.

Sabemos que el presupuesto federal, constituye el documento anual que en forma explícita y pública, el Gobierno determina la política y las acciones conducentes a la obtención de los bienes y -- servicios necesarios para el adecuado cumplimiento de las funciones gubernamentales y de los fines del Estado dichas acciones están a cargo de las múltiples instituciones, organismos, empresas, fideicomisos, comisiones, etc., que conforman el orden institucional del sector público, y se realizan de acuerdo a determinados -- objetivos paralelos a las finalidades mencionadas.

Además la elaboración del proyecto del presupuesto es realizada -- por la Secretaría de Programación y Presupuesto. Integrando en -- conjunto el catálogo de proyectos y el manual de instrucciones, a fin de identificar explícitamente el documento presupuestario; de -- be ser efectuado conteniendo también formatos para la calendariza -- ción de los gastos y para describir las acciones conducentes.

En tal consideración, se ha hecho referencia analítica en cuanto -- al Presupuesto de Ingresos, para mecanismos de captación y fuentes crediticias. Por lo que concierne al Presupuesto de Egresos se -- han señalado los ramos, que equivalen a las áreas de responsabi -- lidad y definen quién aplica los recursos financieros; los capítulos presupuestarios agrupan los gastos con características semejantes

de acuerdo con su naturaleza, y equivalen al análisis del en qué se gasta el dinero; en general el análisis comprende la clasificación presupuestal:

ADMINISTRATIVA
POR OBJETO DEL GASTO
FUNCIONAL
ECONOMICA

El presupuesto por programas, adoptado por el Gobierno de México, es una técnica programática financiera que permite evaluar la acción gubernamental por objetivos y metas. Y sirve para determinar objetivos fiscales, para buscar una gama más amplia de opciones selectivas, y para vincular los programas con los planes financieros; por lo tanto, puede ser considerado como una declaración de la política pública.

Los mecanismos de diseño, implantación, desarrollo y control del presupuesto por programas, para mayor comprensión, han sido incluidos en el capítulo IV con un ejemplo que muestra:

OBJETIVOS
FUNCIONES
CLASIFICACION ADMINISTRATIVA
CICLO OPERATIVO DEL PRESUPUESTO
PROCEDIMIENTOS Y DIAGRAMAS
INSTRUCTIVO PARA LA ELABORACION

Es así como concluye este trabajo de tésis, con lo cual considero se han observado todos los aspectos relativos al Presupuesto por Programa de cuya importancia habla el hecho de que otros países, lo hayan incluido con carácter de obligatorio en su administración pública.

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

ADMINISTRACION Y PRESUPUESTOS PUBLICOS.- STEISS

PLANIFICACION Y PRESUPUESTOS POR PROGRAMAS.- GONZALO MARTNER

PRACTICA DEL CONTROL PRESUPUESTARIO.- M. MDISSON

EJERCICIO Y SOLUCIONES DE GESTIONES PRESPUUESTALES.- J. MEYER Y
S. LAUNOIS

PRESUPUESTO POR PROGRAMAS PARA EL SECTOR PUBLICO MEXICANO.- --
• VAZQUEZ, ARROYO, FRANCISCO.

PRESUPUESTO BASE CERO-PHYRR.

ANALISIS DE COSTOS Y PRESUPUESTOS.- JOHN DEARDEN

ADMINISTRACION FINANCIERA.- ROBERT N. JOHNSON

PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACION CIENTIFICA.- TAYLOR.

SOCIOLOGIA Y ADMINISTRACION.- MONSIVAIS, PANIAGUA, ZORRILLA

LA REALIDAD ECONOMICA MEXICANA RETROVISION Y PERSPECTIVAS.- -
LEOPOLDO SOLIS.

LA ECONOMIA MEXICANA, ANALISIS POR SECTORES Y DISTRIBUCION.- -
SELECCION DE LEOPOLDO SOLIS (LECTURAS DEL TRIMESTRE ECONOMICO-
F.C.E.)

LA SOCIEDAD MEXICANA PRESENTE Y FUTURO.- M.S. WIONCZEK

LA POLITICA ECONOMICA EN MEXICO 1970-1976.- CARLOS TELLO

LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES.- FAJNZYDBERG Y T. MARTINEZ

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

BASES JURIDICAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO
FEDERAL.- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA.

EMPRESAS PUBLICAS.- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA.- COLECCION
SEMINARIOS No. 7

PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESO DE LA FEDERACION.- SECRETARIA
DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. ..

CUADERNOS DE FILOSOFIA POLITICA.- DE LA SECRETARIA DE PROGRA-
MACION Y PRESUPUESTO.