



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

"ACATLAN"

**Comentarios al Proceso Presupues-
tario en una Unidad Funcionalmen-
te Desconcentrada de la Secretaría
de Comunicaciones y Transportes.**

T E S I S

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

P R E S E N T A

MIGUEL ANGEL ORTEGA CISNEROS

MEXICO, D. F.

AGOSTO 1983



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.

"AGRADECIMIENTOS"

AL PUEBLO DE MEXICO POR SOSTENER
LAS INSTITUCIONES DE EDUCACION
SUPERIOR COMO LA UNAM, QUE ME DIO
LA OPORTUNIDAD DE FORMARME
PROFESIONALMENTE.

A MIS PADRES QUE CONSIDERAN COMO
SUYA ESTA OBRA, PORQUE RECONOCEN
EN MI UNA PARTE MAS DE SU PROPIO
SER.

A MIS TIOS CELIA Y PANCHO CON
TODO EL AFECTO QUE PUEDE
ENGENDRAR LA VIDA ENTERA
DE APOYO, COMPRENSION Y CARIÑO
QUE ME ENTREGARON.

A TODOS LOS MAESTROS Y AMIGOS
QUE ME ALENTARON O AYUDARON A
CONCLUIR FELIZMENTE ESTA OBRA.

INDICE GENERAL

Introducción.

CAPITULO I. UBICACION Y CONTENIDO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.	1
1.1. La Administración Pública como Disciplina de Estudio.	2
1.2. La Administración Pública como la Actividad que Realizan los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial en las tres Instan- cias de Gobierno.	10
1.3. La Administración Pública como Institución Auxiliar del Poder Ejecutivo en sus tres Niveles de Gobierno.	13
1.3.1. La Administración Pública a Nivel Federal.	13
1.3.2. La Administración Pública a Nivel Estatal.	18
1.3.3. La Administración Pública a Nivel Municipal.	19
CAPITULO II. GENERALIDADES DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS.	21
2.1. Aspectos Teóricos del Presupuesto por Programas.	22
2.1.1. El Concepto de Presupuesto por Programas.	23
2.1.2. Objetivos del Presupuesto por Programas.	24
2.1.3. Diferencias entre el Presupuesto Tradicional y el - Presupuesto por Programas.	25
2.1.4. La Relación entre Programación y Planeación.	27
2.2. Aspectos Técnicos del Presupuesto por Programas.	32
2.2.1. Las Categorías Programáticas.	32
2.2.2. Criterios para la Apertura de Programas.	34
2.2.3. Clasificaciones Presupuestales Básicas.	35
CAPITULO III. EL PROCESO PRESUPUESTARIO.	49
3.1. Formulación del Anteproyecto del Presupuesto.	50
3.1.1. Primera Etapa.	54
3.1.1.1. Determinación de Objetivos.	54
3.1.1.2. Determinación de Propósitos.	54
3.1.1.3. Determinación de Metas.	55
3.1.1.4. Determinación del Costo del Programa.	56
3.1.1.5. Diseño Preliminar del Calendario de Pagos.	57

3.1.2. Segunda Etapa,	59
3.1.2.1. Revisión del Anteproyecto del Presupuesto,	59
3.1.2.2. Ajustes al Anteproyecto de Presupuesto,	59
3.1.2.3. Presentación Final del Anteproyecto del Presupuesto,	60
3.2. Discusión y Aprobación,	61
3.3. El Ejercicio Presupuestal,	62
3.3.1. Descripción General del Ejercicio Presupuestal,	62
3.3.1.1. La Clave Presupuestal,	64
3.3.1.2. Modalidades,	67
3.3.2. Esquema Para el Ejercicio del Gasto de Inversión,	70
3.3.3. Documentos Presupuestarios,	71
3.3.3.1. Oficio de Autorización de la Secretaría de Programación y Presupuesto,	71
3.3.3.2. Afectaciones Presupuestarias,	72
3.3.3.3. La Orden de Pago,	73
3.3.3.4. La Cuenta por Liquidar Certificada,	74
3.3.3.5. El Aviso de Pago,	75
3.4. Control y Evaluación,	75
3.4.1. Informe del Grado de Avance de las Inversiones y Metas,	76
3.4.2. El Control Contable,	78
Conclusiones y Recomendaciones Finales,	82
Anexo I. Programa 20: Capacitación y Adiestramiento Aeronáutico.	
Anexo II. Resumen de Información. (Formatos Oficiales).	
Bibliografía	

INTRODUCCION.

La actividad de los profesionales de las Ciencias Políticas y la - Administración Pública, está estrechamente ligada al manejo de la técnica - del presupuesto por programas. La literatura existente referente a dicha técnica, en su mayor parte se dedica a describir a ésta en forma abstracta; y las obras que se refieren a la aplicación del presupuesto por programas en México, tratan el problema de una manera demasiado genérica.

Ante esta situación, el presente trabajo tiene como objetivo general, el describir a través del estudio de una unidad funcionalmente descon-- centrada de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la forma en que - se desarrolla el proceso presupuestario en la Administración Pública Federal Centralizada de México.

Para comprender el proceso presupuestario es de esencial importan-- cia determinar la ubicación y contenido de la administración pública, puesto que es dentro de ésta donde se desarrolla dicho proceso, por lo cual el pri-- mer capítulo de esta obra se refiere a estas dos cuestiones.

Determinar la ubicación y contenido de la administración pública, implica la revisión de los principales criterios con que se le conceptualiza para que mediante su análisis se adquiriera una visión integral de los elemen-- tos que la constituyen.

En esta obra se consideran tres criterios de conceptualización de la administración pública.

- a) Como disciplina de estudio
- b) Como la actividad que realizan los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial en las tres instancias de gobierno.
- c) Como institución auxiliar del Poder Ejecutivo en sus tres - niveles de gobierno.

a) La Administración Pública como Disciplina de Estudio.

Al analizar este criterio de conceptualización, se pretende demostrar la existencia de la administración pública como disciplina de estudio, a través de la revisión de diversas escuelas que han contribuido a su formación.

b) La Administración Pública como la Actividad que realizan los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial en las tres instancias de Gobierno.

La exposición de este criterio de conceptualización, tiene como finalidad que el lector comprenda la importancia de la administración pública como un instrumento del Estado para satisfacer las necesidades de la sociedad políticamente organizada.

Este objetivo se logra al describir la manera en que el Estado a través de la actividad de la administración pública regula, apoya, complementa y sustituye a los particulares, en busca de un equilibrio que propicie el desarrollo integral del país.

c) La Administración Pública como Institución Auxiliar del Poder Ejecutivo en sus tres Niveles de Gobierno.

Al analizar este criterio de conceptualización, se pretende mostrar la forma en que está estructurada la Administración Pública Federal de México, y explicar los factores que han producido el desarrollo de ésta, así como los mecanismos que se han diseñado para integrar al llamado sector paraestatal.

El segundo capítulo de esta obra se refiere al tratamiento de las generalidades de la técnica del presupuesto por programas, y tiene como finalidad proporcionar los elementos necesarios para conocer el contenido y características de esta técnica, ya que son la base sobre la cual se desarrolla el proceso presupuestario en la Administración Pública Federal de México.

Las generalidades del presupuesto por programas contemplan dos aspectos: Los primeros son teóricos y explican la razón de ser de esta técnica; los segundos técnicos, y explican los elementos prácticos de dicha técnica.

Es conveniente señalar que los dos primeros capítulos de esta obra, tienen la finalidad de proporcionar los elementos indispensables para comprender el desarrollo del proceso presupuestario en la Administración Pública Federal Centralizada de México.

En el tercer capítulo se describe el proceso presupuestario en una unidad funcionalmente desconcentrada de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Esta descripción tiene como finalidad que a partir del estudio de una unidad responsable, se generalice la identificación de los problemas más comunes que enfrentan los encargados del proceso de programación, presupuestación, control y evaluación en la Administración Pública Federal Centralizada de México.

Para clarificar la exposición de este capítulo, se toman como apoyo dos anexos que se refieren a un programa de capacitación y adiestramiento aeronáutico. En el primer anexo se revisan los aspectos generales del programa como son: la unidad ejecutora; la apertura programática; los costos, propósitos, metas y actividades del programa; etc. En el segundo anexo se muestra la forma en que se asientan los datos del programa en los formatos diseñados para tal fin por la Sría. de Programación y Presupuesto.

Finaliza el trabajo con la elaboración de conclusiones y recomendaciones basadas en el desarrollo de los tres capítulos de la obra; tratando de que de esta manera se aporten alternativas de solución a los problemas identificados a lo largo de la obra.

C A P I T U L O I

UBICACION Y CONTENIDO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Al iniciar el estudio de la administración pública tomé en consideración que junto con la administración privada es parte integrante de la administración general.

Es conveniente subrayar este hecho porque si bien es cierto que existen diferencias entre los dos tipos de administración, también es cierto que sus afinidades son lo general. Baste decir que tanto la administración privada como la administración pública utilizan las mismas técnicas, y que los avances que experimenta alguno de los dos tipos de administración, son aprovechados por el otro rápidamente.

Por otra parte, si se revisa la literatura existente en administración pública, es posible apreciar que se le ha conceptualizado de diferentes maneras, creando en ocasiones confusión entre quienes la estudian. Esta confusión desaparece si se considera que la administración pública es multifacética y, por ende, se puede apreciar con base en distintos criterios.

Después de analizar la opinión de diversos autores, decidí explicar el fenómeno de la administración pública considerando tres distintos criterios: como disciplina de estudio; como la actividad que realizan los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial en las tres instancias de gobierno; y como institución auxiliar del Poder Ejecutivo en sus tres niveles de gobierno.

A continuación analizaré estos tres criterios de conceptualización de la administración pública, tratando de que el lector pueda conformarse una idea clara de su contenido, aunque ello no implique agotar toda su riqueza.

1.1. La Administración Pública como Disciplina de Estudio.

Como lo indiqué con anterioridad, la administración pública es multifacética, pero cada una de estas facetas se relaciona con las otras, solamente por comodidad en el análisis he decidido dividirla.

A nivel mundial la administración pública ha sido estudiada con gran intensidad durante los últimos cincuenta años, a raíz del crecimiento que ha experimentado, a consecuencia de la expansión de la intervención del Estado en la economía y el desarrollo social.

En México la Administración Pública Federal Centralizada ha sido estudiada durante los últimos veinte años, para lograr transformarla en un instrumento eficaz del Estado para traducir en acciones sus propósitos de gobierno. (1)

Pero el estudio de la administración pública no se circunscribe exclusivamente al ámbito oficial, también en las universidades y colegios de profesionales se han hecho notables investigaciones.(2)

(1) El 9 de abril de 1965 dentro de la Sría. de la Presidencia se creó la Comisión de Administración Pública (CAP), para hacer una evaluación de la situación en que se encontraba en ese momento el aparato administrativo del Gobierno Federal. La CAP presentó en 1967 un informe que describía las condiciones en que se encontraba la administración pública, a la vez que formulaba recomendaciones para corregir la situación prevaleciente. La CAP sufrió diversas transformaciones hasta llegar a convertirse en la actual Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. Consultese Carrillo Castro, Alejandro, La Reforma Administrativa en México. en "Como re-formar la administración pública". por Lemans, FCE, México, 1977, pp. 209-227.

(2) La Licenciatura en administración pública se imparte en más de diez universidades del país. ANUIES, Carreras en el Sistema de Educación Superior de México. ANUIES, México, 1981, pp. 137 - 140.

Entre las organizaciones de profesionales que se dedican al estudio sistemático de la administración pública destacan el Instituto Nacional de Administradores Públicos (INAP) y el Instituto Político Nacional de Administradores Públicos (IPONAP).

La administración pública entendida como disciplina de estudio ha sido definida de distintas maneras, por ejemplo Gulik dice lo siguiente:

"La administración conforma un conjunto de conocimientos por medio de los cuales los hombres establecen relaciones, predicen resultados e influyen en las consecuencias de cualquier situación en que se organizan para trabajar unidos en el logro de un propósito común" (3) White expone que la administración pública es la ciencia de la gerencia aplicada a los asuntos del Estado. Por otra parte Jiménez Castro dice que "la administración es una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer y mantener sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es posible alcanzar". (4) En relación a este mismo punto Galván Escobedo afirma que la administración "es un cuerpo de conocimientos sistematizados que tienen su propio objeto de estudio y está basado en ciertos criterios o normas de tipo general universalmente aceptados. (5)

En base a lo anterior puede concluirse que la administración pública como disciplina de estudio es un cuerpo de conocimientos sistematizados que estudia la forma en que el Estado se organiza para lograr establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo para alcanzar sus propósitos de dirección de la sociedad.

Así definido el carácter de disciplina de estudio de la administración pública, se explica el porqué Woodrow Wilson incorporó la enseñanza de la administración pública a los planes de estudio de las universidades, y planteó la necesidad del establecimiento de un servicio civil, aun cuando pone de manifiesto las dificultades que entraña una reforma administrativa en una sociedad democrática, debido a la fuerza de la opinión pública, que en su opinión

(3) Galván Escobedo, José, Tratado de administración general. Trillas, México, 1980. p. 19

(4) Jiménez Castro, Wilburg. Introducción al estudio de la teoría administrativa, FCE, México, 1980, p. 13,

(5) Galván Escobedo, José. op. cit. pp. 20 - 21.

debe criticar constructivamente la acción del gobierno, sin mezclarse directamente en la toma de decisiones. (6)

La administración pública como disciplina de estudio se ha nutrido con el desarrollo de diversas escuelas administrativas, aun cuando éstas en su origen se enfocaron al campo de la administración privada. A continuación revisaré en forma somera algunas de las escuelas de la administración más representativas.

Escuela de la Administración Científica.

A principios de este siglo empezó a gestarse la formación de la escuela en base a la ingeniería o administración científica. Esta escuela administrativa incorporó la utilización del método científico aplicado a la administración, realizando ensayos y experimentos controlados, que se observan cuidadosamente, registrando la forma en que se desarrollan los procesos, para estar en posibilidades de indicar el qué, cómo y cuándo de todo lo que ocurre dentro del experimento. Así los datos obtenidos se interpretan y se formulan enunciados generales. Esta escuela administrativa pone especial interés en el incremento de la productividad. Entre sus aportaciones más valiosas están los estudios de tiempos y movimientos de Frederik W. Taylor, que tienden a simplificar los movimientos necesarios para realizar los trabajos. Para desarrollar sus estudios Taylor se basó en cuatro principios: (7)

- a) El desarrollo del mejor método.
- b) La selección y desarrollo de los trabajadores.
- c) Conjugación del mejor método y el mejor trabajador.
- d) Cooperación estrecha entre gerentes y trabajadores.

Otra contribución de esta escuela de la administración fueron los estudios de micromovimientos de Frank B. Gilbreth, que se preocupó por hacer

(6) Waldo Dwight. Administración Pública. Trillas, México, 1980, pp. 84 - 85.

(7) Galván Escobedo, José. Op. cit. pp. 109 - 120.

más eficaces los movimientos para lo cual estableció tres principios:(8)

- a) Estudios encaminados a la mejor utilización del cuerpo humano.
- b) Diseño especial de equipo y herramientas.
- c) Instalaciones adecuadas.

Estos tres principios mezclados con los estudios psicológicos de su esposa Lillian Gilbreth, al ser aplicados a la empresa mejoraron la eficacia.

La conjugación de los estudios de Taylor, con los realizados por el matrimonio Gilbreth, dieron lugar a un desajuste en la dirección administrativa de las empresas, situación que trató de corregir Henry L. Gantt mediante el establecimiento de relaciones entre tiempo y trabajo. (9)

Gantt ideó el diseño gráfico para el planteamiento y control de problemas. Además estableció un sistema de incentivos para los trabajadores.

Aun cuando esta escuela se preocupó por el aspecto humano de la administración. los empresarios por lo general solamente recogieron sus contribuciones técnicas para incrementar la productividad, desentendiéndose de la compensación a los trabajadores por la consecuente riqueza generada. (10)

Escuela de las Relaciones Humanas.

Esta escuela representó una reacción contra el mal uso de la administración científica. Trató de restablecer el valor integral del ser humano --

(8) Fernández Arena, José A. El proceso administrativo. Diana, México, 1981, pp. 18 - 22

(9) Ibidem. pp. 22 - 23

(10) Terry R., George. Principios de administración. CECOSA, México, 1981, pp. 74 - 204.

considerándolo la parte esencial e indispensable de la administración.

Uno de los exponentes más destacados de esta escuela fue Chester I. Bernard, quien señaló la importancia que tiene en la buena dirección el tomar en cuenta los aspectos informales de la organización. Sus estudios se dirigieron al análisis lógico de la estructura organizacional aplicando aspectos sociológicos. En su visión el proceso administrativo se efectúa en relación a tres funciones ejecutivas: (11)

- a) Establecimiento de un buen sistema de comunicación.
- b) El logro del mayor esfuerzo posible por parte de los participantes.
- c) Formulación y definición de los propósitos y objetivos de la organización.

Para realizar adecuadamente estas funciones, se supone la existencia de una estructura administrativa en la cual la delegación de funciones y de autoridad estén balanceadas de modo tal, que la toma de decisiones y el flujo de información sean oportunos y rápidos, además de una gran motivación hacia los trabajadores, para tratar hasta donde sea posible de conjugar los intereses particulares con los organizacionales.

Dentro de la escuela de las relaciones humanas, la investigadora Mary Parker Follett hizo notables aportaciones a la administración, que se basaron en su experiencia como colaboradora en la Junta de Salario Mínimo de Massachusetts, que le permitieron establecer principios de coordinación en las organizaciones. Entre los más importantes se encuentran los siguientes: (12)

- a) Investigación.

(11) Galván Escobedo, José. Op. cit. pp. 217 - 219.

(12) Fernández Arena, José A. Op. cit. pp. 55 - 57.

- b) Coordinación por contacto directo,
- c) Coordinación desde las etapas iniciales.
- d) Coordinación como la relación recíproca de todos los factores que intervienen en una situación.
- e) Coordinación como un proceso continuo.
- f) Control.

Estos principios de coordinación buscan lograr una mayor eficacia en el desarrollo de la actividad de una organización, mediante la interrelación personal de los miembros que la constituyen.

Elton Mayo realizó algunos estudios en la planta Hawthorne de la Western Electric Company, que lo llevaron a la conclusión de que los factores psicosociales también influyen en la producción. Plantea la necesidad de identificar a los grupos informales dentro de la organización, para crear dentro de ellos un ambiente de alta moral. (13)

Como se puede apreciar los experimentos realizados por Elton Mayo se encaminaron a reforzar la importancia del hombre en la administración, sus estudios tenían por objeto lograr el esfuerzo cooperativo con satisfacción de los intereses organizacionales en armonía con los intereses individuales de los miembros de la organización. (14)

De lo anteriormente expuesto se puede desprender que la escuela de la administración basada en las relaciones humanas, pone especial énfasis en el papel del hombre dentro de la organización. El mérito más grande de esta escuela es que considera al individuo integralmente, con todas sus potencialidades, no solamente como un instrumento más de trabajo.

(13) *Ibídem*. p. 33

(14) Galván Escobedo, José. Op. cit. pp. 224 - 228

Escuela de la Sistematización.

Esta escuela recogió experiencias de la administración científica y de la administración en base a las relaciones humanas. La premisa fundamental de esta escuela es que la administración puede convertirse en un sistema de carácter general cuyos procedimientos son susceptibles de reglamentación. (15)

Uno de los precursores de esta escuela fué Max Weber, quien consideró que la burocracia es el tipo ideal de organización, apoyando tal afirmación en algunos requisitos para su buen funcionamiento, entre los que destacan los siguientes: (16)

- a) Especialización en la división del trabajo.
- b) Autoridad jerárquica bien definida.
- c) Campo específico de competencia.
- d) Selección técnica del personal.
- e) Registros e informes.

Este modelo de administración en su aplicación resulta demasiado rígido. Al respecto Marshall E. Dimock contrapone un estudio de la actuación de los ejecutivos en función de su capacidad de adaptación al sistema existente. Hace analogías de tipo organicista y justifica la existencia de la burocracia argumentando que es una situación natural e inevitable que se desarrolla en las instituciones. (17)

Dimock pone especial interés en la elección del personal por parte de cada ejecutivo en el tramo de control que le corresponde dentro de la organización.

(15) Fernández Arena, José A. Op. cit. p. 41

(16) Ibidem. 41 - 42.

(17) Ibidem. 43 - 44

Escuela de la Administración en base a las Matemáticas.

Esta escuela ha adquirido un auge inusitado en los últimos años, - propone la resolución de problemas administrativos por medio de procedimientos lógicos empleando modelos matemáticos. (18)

Dichos modelos tienen la ventaja de sintetizar los problemas mediante la utilización de símbolos y procesos lógicos de desarrollo de alternativas, lo cual determina que los problemas se tornen más manejables.

La utilización de los modelos matemáticos y la complejidad de los - problemas actuales, han propiciado un incremento en el desarrollo de las máquinas computadoras y de los sistemas de información.

La utilización de los supuestos de la escuela basada en las matemáticas, es sin duda un gran auxilio para la solución de los problemas administrativos cuando se eligen adecuadamente los métodos, las técnicas y los sistemas de información más ventajosos para cada tipo de problema y organización.

Como se ha podido apreciar en este resumen de las escuelas de la administración más representativas, en cierta forma son complementarias, sus diferencias radican fundamentalmente en la importancia que cada una de ellas otorga a determinado aspecto de la administración.

La administración pública ha aprovechado los avances de cada una de - estas escuelas integrando sus técnicas al sistema con que se desarrolla la actividad administrativa pública.

(18) Terry R., George. Op. cit. p. 87 - 91

1.2. La Administración Pública como la Actividad que Realizan los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial en las tres Instancias de Gobierno.

La administración es una de las actividades humanas más importantes, puesto que permite a los conjuntos humanos lograr sus propósitos ordenadamente.

La administración existe a todos los niveles, es una actividad que se realiza cotidianamente en el hogar, en las empresas pequeñas y grandes, hasta llegar a las estructuras políticas de las sociedades. Es precisamente en este tipo de estructuras donde pretendo explicar la actividad administrativa.

"La administración es el Gobierno en acción" (19), acción que se realiza a través de procesos por medio de los cuales se busca alcanzar objetivos con los recursos disponibles, para lograr el bien común de la sociedad. En resumen, para satisfacer las necesidades de la sociedad políticamente organizada.

Esta sociedad organizada políticamente delega en el Estado la responsabilidad de su dirección, para lo cual le reconoce legalmente y de hecho la autoridad institucional que legitima sus actos realizados en base a las leyes, las cuales en esencia son creadas por el pueblo a través de sus representantes en el Poder Legislativo.

La administración pública entendida como actividad se ha definido de diferentes maneras; por ejemplo la enciclopedia británica dice lo siguiente: "La administración pública es el procedimiento adecuado y certero que puede ser prescrito por la legislación o por los reglamentos, o dictados por las cortes, o especificado por la misma autoridad administrativa o por un nivel alto del gobierno"

En este mismo sentido Long dice que "la administración pública es el ejercicio del poder indiferenciado del gobierno, que simultáneamente comprende hacer la ley, decidir su aplicación a casos particulares y ordenar que estos -

(19) Waldo Dwight. op. cit. p. 85. Citando a Woodrow Wilson.

actos específicos se lleven o no a cabo".(20) Así puede concluirse que la administración pública es la actividad que realiza el Estado para satisfacer sus fines.

De esta manera llegamos a los actos administrativos, que son operaciones realizadas por agentes en virtud de la orden y bajo la vigilancia del gobierno con fondos obtenidos del presupuesto. (21)

Todo acto administrativo público debe estar sujeto a un ordenamiento jurídico y bajo la vigilancia de la autoridad judicial, para que de esta forma se dé lugar al principio del derecho que faculta a los particulares a hacer lo que no está prohibido. (22)

La manifestación más transparente de la actividad administrativa pública la encontramos en los servicios que presta o concede a los particulares.

Por otra parte la administración pública como instrumento de acción del Estado, sirve de apoyo para dirigir a la sociedad, y en base a ella realiza actos para regular, apoyar, complementar o sustituir a los particulares para lograr el equilibrio económico de la sociedad. Este es un rasgo fundamental de la economía mixta, en la que el sector público actúa a la vez como productor de bienes y servicios, y como regulador de la actividad económica y social. (23)

El Estado apoya a los particulares por medio de su política fiscal otorgando subsidios y exenciones a la inversión privada; por medio de su política comercial imponiendo aranceles para estimular la demanda de artículos ma-

(20) Galván Escobedo, José. Op. cit. p. 23. Citando a Long Norton.

(21) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Porrúa, México, 1981, p. 353.

(22) Ibidem. pp. 355 - 365.

(23) Cibotti, Ricardo; y Sierra, Enrique. El Sector Público en la Planificación del Desarrollo. Siglo XXI, 9a. ed., México, 1981, p. 12.

nufacturados en el país; y dentro de su política financiera concediendo créditos y financiamientos preferentes a los empresarios privados en las áreas prioritarias geográfica y sectorialmente.

En los últimos años se ha desarrollado una forma de apoyo a los particulares más vigorosa, la inversión pública directa, que entre otras cosas suministra los servicios - insumos que contribuyen a bajar los costos de operación de las empresas, y construye la infraestructura necesaria para que la industria pueda expandirse.

El Estado actúa como competidor de los particulares o los complementa en los renglones básicos de la economía, como lo es la distribución de productos de consumo popular.

Por último el Estado sustituye a los particulares en las industrias estratégicas como lo son los ferrocarriles, el petróleo, la electricidad y la telefonía de servicio público.

Como se puede desprender de lo anteriormente expuesto, la administración pública experimenta un crecimiento acorde a la expansión de la actividad - del Estado, y adopta las modalidades que el sistema político le determina por medio de los criterios que guían la acción del Estado.

En México la administración pública tiene un gran peso específico - dentro de la actividad económica nacional, por medio de la regulación de la - actividad de los particulares y por la producción directa de bienes y servicios, prueba de ello es que el sector paraestatal mexicano es uno de los más grandes de los países no socialistas.

1.3. La Administración Pública como Institución Auxiliar del Poder Ejecutivo en sus tres Niveles de Gobierno.

La administración pública como institución es la estructura organizacional que se encarga de ejecutar la acción del Estado, motivo por el cual tiene como base de legitimidad los ordenamientos legales que la constituyen y reglamentan.

En México la administración pública está integrada al gobierno dentro del seno del Poder Ejecutivo en sus tres niveles: Federal, Estatal y Municipal.

1.3.1. La Administración Pública a Nivel Federal.

Toda acción del Estado, del gobierno y de la administración pública debe estar enmarcada dentro de un contexto jurídico, que necesariamente tiene como base primaria a la Constitución Política.

En México este ordenamiento en su artículo noventa establece que el Ejecutivo Federal contará para auxiliarlo en el desempeño de los asuntos de su competencia de diversas entidades que serán señaladas mediante una ley especial. Este ordenamiento legal es en la actualidad la "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal".

Dicha ley señala la existencia de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal.

La Administración Pública Federal centralizada esta formada por dieciocho Secretarías de Estado, por el Departamento del Distrito Federal y por la Procuraduría General de la República, que es el asesor en materia legal del Gobierno Federal.

Entre las Secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal no existe preeminencia jerárquica, pero están obligados a trabajar coordi-

nadamente y a transmitirse la información que cada una de éstas requiera de las demás.

Dichas entidades cuentan con un reglamento interior que determina su estructura orgánica y la distribución de las funciones que cada dependencia tiene atribuidas.

La estructura funcional de la Administración Pública Federal centralizada, busca mediante la distribución del trabajo lograr cuajar un sólido instrumento para la programación y planeación del desarrollo de México. Este esfuerzo se manifiesta en la Sectorización de la Administración Pública Federal que pretende la coordinación e incluso subordinación de las entidades paraestatales a la dirección de las entidades centralizadas que fungen como cabezas de sector.

En México la administración pública es enorme y su existencia obedece a distintas razones que en síntesis podemos resumir en las siguientes:(24)

- a) Garantizar cierta estabilidad en el sistema económico nacional.
- b) Realizar el manejo autónomo en la explotación de los recursos básicos y estratégicos, para garantizar a través de su control la soberanía nacional.
- c) Cubrir las actividades en que la iniciativa privada no muestre interés en participar.
- d) Absorción por parte del Estado de empresas privadas en mala situación financiera, con el objeto de mantener abiertas las fuentes de trabajo.

(24) Carrillo Castro, Alejandro. La empresa pública y la reforma administrativa. en "Empresas Públicas", Colección Seminarios N° 7, Presidencia de la República, México, 1978, pp. 15 - 17.

En el año de 1977 existían más de novecientas empresas paraestatales, que no siempre habían sido controladas adecuadamente por el Ejecutivo Federal, puesto que en un principio se crearon por causas coyunturales, que en términos generales se eseneficó entre los años 1925 a 1946. En el año de 1947 se crearon los primeros mecanismos de control para el sector paraestatal al publicarse la "Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal" Este ordenamiento legal facultó a la Sría. de Hacienda y Crédito Público para controlar y vigilar las operaciones de estas entidades públicas. En 1948 se instituyó la "Comisión Nacional de Inversiones" como instrumento de control y vigilancia. Este organismo se disolvió al año siguiente debido a que no funcionó tan eficazmente como se esperaba. En su lugar se crearon dos organismos: La Comisión Nacional Bancaria; para controlar a las instituciones nacionales de crédito; y la Comisión Nacional de Seguros; para controlar a las instituciones nacionales de seguros; las demás empresas fueron controladas por la Sría. de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. (25)

En 1954 se creó la Comisión Nacional de Inversiones dependiendo directamente del Presidente de la República. Esta comisión marcó la pauta para la creación de la Sría. de la Presidencia, que tiene su fundamento legal en la "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958". (26)

A la Sría. de la Presidencia se le encomendó planear a nivel global las actividades del sector público y la recolección de los datos para elaborar el Plan General de Gasto Público de Inversiones del Poder Ejecutivo. Además se le hizo responsable de la coordinación y vigilancia de los programas de inversión pública y de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

(25) Ibidem. pp.25 - 26

(26) Ibidem. pp.26 - 27

La actuación de la Sría. de la Presidencia fue aceptable y la idea de controlar y vigilar al sector paraestatal se fue desarrollando cada vez con mayor intensidad, y su evolución llegó a materializar el propósito de coordinar y programar la actividad de las empresas públicas con el sector central. En 1960 con renovado auge se realizaron esfuerzos para dar coherencia y dirección unitaria a las actividades de las empresas públicas en su conjunto, encontrándose el mejor instrumento para lograr este fin en la planeación, coordinación y evaluación de los resultados conforme a un programa de desarrollo del Gobierno Federal. Con este propósito en 1962 se creó la Comisión Intersecretarial para la Planeación Económica y Social, cuyo objetivo fue la coordinación entre las Srías. de Hacienda y Crédito Público y de la Presidencia; en las actividades de programación y financiamiento de las inversiones en que se basó el programa de acción del sector público. (27)

En 1970 la Comisión Intersecretarial para la Planeación Económica y Social fue sustituida por la Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público, que pretendía armonizar las actividades de la Sría. de la Presidencia, de Hacienda y Crédito Público, y del Patrimonio Nacional, que constituyeron el llamado triángulo de la eficiencia. Además se trató de sectorizar a las entidades paraestatales bajo la conducción de una Sría. de Estado, pero esto no fue posible por la carencia de mecanismos legales y la renuencia a modificar la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958. (28)

Todo este esfuerzo de control e integración del sector paraestatal al desarrollo de las actividades del sector central se sintetizan en la "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Como apoyo a los lineamientos que establece la ley anteriormente citada, se elaboró el acuerdo de sectorización publicado en el Diario Oficial de

(27) Ibidem. p. 31

(28) Ibidem.

la Federación del 13 de enero de 1977, que señala que cada unidad paraestatal -- queda ubicada en el sector de actividad a que corresponde su operación, a la -- cabeza del cual se encuentra una Secretaría de Estado.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal reconoce como -- entidades del sector paraestatal a los organismos descentralizados; a las empre -- sas de participación estatal, a las instituciones nacionales de crédito, organi -- zaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas y; los fideicomisos. (29)

En la actualidad el sector paraestatal funciona como pivote del plan general de desarrollo del Gobierno Federal, puesto que es bastante amplio y -- diversificado, y los lineamientos de la acción planificadora del Estado tienen carácter normativo para este tipo de unidades.

El sector paraestatal en México tiene su razón de ser en los propósi -- tos del Estado para lograr el bien común dentro de la sociedad, ya que es un -- instrumento de distribución de la riqueza, motivo por el cual su eficiencia y eficacia no deben medirse en base a su rentabilidad financiera, sino en base a las metas de beneficio social que alcanza. Cualquier estudio serio sobre el particular debe considerar este criterio de racionalidad antes de empezar a -- desprender conclusiones, puesto que este es el eje sobre el cual se mueve la -- polémica de la desaparición total de las empresas públicas y la estatización -- integral de la economía; y que le da contenido y justifica la existencia de la economía mixta como alternativa conciliadora entre los dos polos.

En lo esencial esto es lo que constituye a la Administración Pública a nivel Federal en México. A continuación se expondrá lo referente a la -- administración pública a nivel estatal o local.

(29) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Art. 3º

1.3.2. La Administración Pública a Nivel Estatal.

La administración pública a nivel estatal está encabezada por el Gobernador de cada entidad federativa, quien es elegido en forma directa y popular.

La administración pública estatal al igual que la federal, se divide en central y paraestatal. En el sector central de la administración pública estatal, no existe uniformidad en relación a la estructura orgánica con que cuentan las distintas entidades federativas, pero las dependencias de más alto rango tienen cierta similitud. Algunas de estas dependencias son las siguientes: (30)

- a) Secretaría General de Gobierno.
- b) Tesorería General del Estado.
- c) Oficialía Mayor.
- d) Procuraduría General de Justicia del Estado y Ministerio Público Local.
- e) Otras unidades administrativas y técnicas que difieren en cada Estado en cuanto a su denominación, funciones y número.

Los estados federados están facultados para crear organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Estas unidades paraestatales difieren de las constituidas por la federación en cuanto al ámbito territorial en que actúan, puesto que se circunscriben a los límites geográficos del estado federado que las crea. (31)

Las entidades paraestatales creadas por los estados federados también son instrumentos de financiamiento y de beneficio social.

(30) Acosta Romero, Miguel. Op. cit. pp. 301 - 315.

(31) Ibidem. 315 - 321.

La administración pública a nivel estatal posee cierta autonomía relativa en cuanto a su operación por parte de las autoridades locales, pero la federación ejerce influencia sobre ella por medio de las expectativas de apoyo que ofrece, a condición de cumplir con determinados requisitos que van desde la localización de potencial de recursos naturales, hasta el diseño de políticas de fomento a las actividades económicas identificadas como prioritarias.

1.3.3. La Administración Pública a Nivel Municipal.

En México el Municipio es la unidad político administrativa del país, por tanto constituye la primera instancia de gobierno y administración pública.

El Artículo 115 Constitucional establece que los municipios son la base de la división territorial del país, y la base de la organización política de los estados.

El municipio es administrado por un ayuntamiento que es elegido en forma directa y popular, no habiendo autoridad intermedia entre el municipio y el gobierno del estado.

Según nuestra Constitución, los municipios son libres y para garantía de esta libertad, se les dota de personalidad jurídica y patrimonio propios, por lo que cuentan con una hacienda municipal que se forma de las contribuciones que señalan las legislaturas de los estados.

No todos los municipios tienen la misma estructura orgánica, aunque la administración de los municipios en todos los casos está encabezada por un ayuntamiento constituido por un presidente municipal, apoyado por uno o más síndicos y regidores según sean las necesidades de cada municipio, un tesorero municipal y de acuerdo a su tamaño y fuerza económica, se establecen diversas dependencias que varían en número y denominación entre un municipio y otro. (32)

(32) Ibidem. pp. 325 - 342.

En otro orden de cosas, los municipios también tienen la facultad de crear organismos paramunicipales con las mismas características que los constituidos por la federación y por los estados, con la única restricción de que operen dentro de los límites geográficos del municipio que los crea.

Formalmente y de acuerdo con lo anteriormente expuesto, los municipios están en la posibilidad de ejercer su libertad conforme al mandato constitucional, pero de hecho los recursos que perciben por lo general son demasiado precarios y en consecuencia no tienen autosuficiencia financiera, que es un requisito para el ejercicio de la libertad y el sano desenvolvimiento. Como alternativa de solución pudiera implantarse la programación municipal, siguiendo los principios y lineamientos de la técnica del presupuesto por programas, para que las legislaturas de los estados autoricen el monto de los presupuestos municipales en base a los costos de ejecución de los proyectos, tomando en consideración las prioridades de la política económica a nivel estatal y federal.

La tarea de fortalecer al municipio es de una magnitud insospechada, para lograrlo se deben realizar trabajos constantes y sistemáticos, para que gradual y ordenadamente el municipio pase a transformarse de una hermosa esperanza de la Revolución Mexicana, en una grata realidad para la dignidad política del pueblo de México.

Como se ha podido apreciar a lo largo del tratamiento de este capítulo, la ubicación y contenido de la administración pública son de gran importancia para el análisis del presupuesto por programas, en virtud de que es en base a esta técnica por la que se realiza la actividad de la Administración Pública Federal de México.

CAPITULO II

GENERALIDADES DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

Para comprender la forma en que opera la técnica del presupuesto por programas en la Administración Pública de México, es indispensable conocer dicha técnica en forma abstracta, para que mediante el manejo de sus principios, se realicen los ajustes necesarios para adaptarla a la realidad concreta de nuestro país.

La administración pública como instrumento del Estado para realizar sus propósitos de dirección de la sociedad, ha experimentado una gran transformación en sus estructuras funcional y organizacional, merced a la creciente intervención del Estado en la vida económica y social de la nación.

Toda actividad del Estado está planteada para contribuir al logro del desarrollo del país. En México la administración pública ha adoptado la técnica del presupuesto por programas para orientar sus acciones de manera que éstas estén vinculadas coherentemente por medio de proyectos que constituyen planes sectoriales de acción, que son diseñados en forma armónica para integrar un plan nacional de desarrollo.

De acuerdo con lo anterior, el presupuesto por programas es una herramienta que auxilia al Estado para que éste asuma su responsabilidad de orientar y promover la actividad económica mediante la programación del gasto público,

A continuación se revisarán los aspectos teóricos y técnicos más relevantes del presupuesto por programas, con el fin de lograr presentar en forma general el contenido de esta técnica, en virtud de que es la base con que opera la Administración Pública Federal de México.

2.1. Aspectos Teóricos del Presupuesto por Programas.

La aplicación del presupuesto por programas se inició en los Estados Unidos (33), aunque de manera modesta puesto que comprendió solamente al Municipio de Richmon entre los años 1913 - 1915. Debido a la rigidez con que se estructuró, se dejó de aplicar. (34)

Años más tarde en 1946, se instituyó el presupuesto por programas en el Gobierno Federal de los EUA, aunque solamente comprendió el Ministerio de Defensa en su Departamento de Marina, que mediante la aplicación de esta técnica simplificó los renglones de gasto de 52 a 21 partidas.

En 1950 el presupuesto por programas se incorporó de manera general al Gobierno Federal de los Estados Unidos.

A mediados de la década de los 50' se inició en América Latina la transformación del presupuesto tradicional a programático, el país pionero fue Colombia.

Los resultados de la aplicación de esta técnica fueron variados en cada país, puesto que en unos han tenido efectos positivos, como en los casos de Venezuela y Brasil. Pero en otros países los resultados han sido modestos, debido a que al implantarse el presupuesto por programas no se contaba con los elementos mínimos para adaptarlo a la realidad concreta que se pretendía influir. (35)

(33) Vázquez Arrollo, Francisco, Presupuestos por programas para el Sector Público de México. UNAM, México; 1979, p. 18.

(34) Martner, Gonzalo. Planificación y presupuesto por programas. Siglo XXI, México 1979, pp. 69 - 72.

(35) Ibidem. pp. 72 - 88.

2.1.1. El Concepto de Presupuesto por Programas.

Antes de conceptualizar el presupuesto por programas es menester aclarar lo que significa el presupuesto en general. A este respecto hay un acuerdo en el sentido de que "es un plan de acción del gobierno expresado en términos financieros" (36), debido a que en él está representado todo el programa que dirige la acción del gobierno en su carácter de orientador de los procesos para alcanzar el desarrollo.

Así conceptualizado el presupuesto en general, es más fácil entender el concepto de presupuesto por programas, que en síntesis es una técnica que se desarrolla en función de las actividades que el gobierno realiza, calculando -- sus costos asociados, atendiendo a objetivos específicos. Sin embargo el programa propuesto, sus objetivos y la estructura financiera de sus costos, se elaboran en función de metas a lograr a largo plazo consignados en los planes de desarrollo económico. Así el presupuesto por programas expresa el gasto en función de objetivos que se persiguen en cada nivel de organización, e implica que estos objetivos constituyan un conjunto coherente. Esto obliga al gobierno a ejecutar y coordinar los programas de sus diferentes dependencias y lo compromete a cumplir con metas de trabajo en función de los niveles de actividad que se requieren para lograr el desarrollo del país.

Con la técnica del presupuesto por programas se interrelacionan programas y presupuestos, determinando el costo de las actividades concretas que cada unidad ejecutora debe realizar para llevar a cabo los programas y subprogramas que tienen a su cargo; permitiendo combinar los recursos disponibles para alcanzar los objetivos que previamente se han fijado, posibilitando de esta manera la medición de resultados y la comparación de sus respectivos costos, coadyuvando así a la evaluación técnica de los programas.

(36) Amato Muñoz, Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. FCE, México, 1978, p. 41. Walter Steiss también sostiene que el presupuesto es un plan de acción del gobierno expresado en términos financieros. Steiss Walter, Alan, Administración y Presupuestos Públicos. Diana, México, 1982, p. 194.

2.1.2, Objetivos del Presupuesto por Programas.

El cambio de la utilización de una técnica presupuestaria por otra, - deviene del agotamiento de la primera, por tanto la nueva técnica que se implanta debe rebasar los avances de la primera y corregir las fallas que presenta.

Los objetivos más importantes que se planteó alcanzar la Administración Pública Mexicana con la implantación de la técnica del presupuesto por programas fueron los siguientes: (37)

- a) Lograr que el sistema de presupuesto permita un control integral que ponga mayor atención en la eficacia del gasto.
- b) Convertir el presupuesto del sector público en un instrumento de ejecución de política económica, de programación, de administración y que relacione los planes de acción con la asignación de recursos.
- c) Lograr que los programas se formulen en función de políticas y objetivos nacionales.
- d) Lograr que los requerimientos de las unidades ejecutoras estén basados en los costos de realización de las acciones programadas.
- e) Evitar la duplicidad de funciones mediante la definición clara de responsabilidades.
- f) Forjar el desarrollo de un sistema nacional de información que apoye la evaluación de los beneficios y repercusiones de los gastos, y facilite la toma de decisiones.

(37) Anguiano, Manuel. La teoría del presupuesto por programas y la implantación de esta técnica en el Sector Público de México. SH y CP, México, 1977, pp. 10-11.

2.1.3. Diferencias entre el Presupuesto Tradicional y el Presupuesto por Programas.

Las diferencias que en los terrenos teórico y técnico existen entre el presupuesto tradicional y el presupuesto por programas, muestran claramente la conveniencia de la implantación de éste último tipo de presupuesto.

En el desarrollo de la exposición podría suponerse que se está tratando de menospreciar la técnica del presupuesto tradicional. En realidad esto es inexacto, puesto que este tipo de presupuesto se implantó y desarrolló durante siglos, contribuyendo al crecimiento de las actividades estatales. Por tal motivo es pertinente aclarar que el presupuesto tradicional ya cumplió con su función en la administración de los recursos gubernativos, se agotó a raíz de la expansión de la actividad del Estado, pero sus bondades pueden valorarse con objetividad solamente si consideramos los beneficios que en su tiempo se obtuvieron con su implantación.

Por otra parte el presupuesto por programas ha vislumbrado en el terreno de la teoría avances que en la realidad concreta apenas empiezan a verificarse.

Las principales diferencias entre el presupuesto tradicional y el presupuesto por programas son las siguientes: (38)

- a) El Presupuesto tradicional es básicamente un instrumento administrativo y contable. El presupuesto por programas es un instrumento de planeación, en cuanto integra un conjunto armónico de programas y proyectos con sus respectivos costos de ejecución.

(38) Martner, Gonzálo. Op. Cit. pp. 197 - 199.

- b) El presupuesto tradicional está diseñado primordialmente para - comprobar los gastos del gobierno. El Presupuesto por programas está estructurado para evaluar lo que el gobierno realiza.
- c) El presupuesto tradicional no identifica la duplicidad de funcio-- nes; mientras que el presupuesto por programas elimina este fenóm~~e~~ no mediante la designación de responsables en cada nivel de actividad.
- d) El presupuesto tradicional adolece de la falta de información para la toma de decisiones, porque está pensado para aplicarse en un - año; mientras que el presupuesto por programas al enlazarse con - planes de mediano y largo plazo, permite a las dependencias contar con información oportuna acerca de los cursos de acción más adecuados para la toma de decisiones.

Las diferencias anteriormente expuestas, demuestran por sí solas que el presupuesto por programas ofrece una gran variedad de ventajas en la admi-- nistración de los fondos públicos. Estas ventajas son tanto de tipo funcio-- nal como económico. El presupuesto por programas funcionalmente permite el registro de las transacciones del gobierno de acuerdo a criterios contables y programáticos. Económicamente el presupuesto por programas permite a través de la información que genera el desarrollo técnico de las alternativas que - evita el dispendio de recursos en virtud de que los cursos de acción para so- lucionar los problemas son cuidadosamente seleccionados y desarrollados. Aunado a lo anterior existe un sistema de retroalimentación que permite corre- gir las desviaciones que pudieran ser detectadas en las fases de control y - evaluación de los programas.

2.1.4. La Relación entre Programación y Planeación.

La planeación es una herramienta fundamental para la conducción económica, social y política que ejercen los gobiernos. (39) Esta orientación busca en estricto como finalidad última alcanzar el desarrollo de las naciones.

La productividad en el trabajo es un elemento de gran importancia en el logro del desarrollo económico. Dicha productividad puede alcanzarse "mediante la acumulación de capital de la producción destinada a actividades productivas; por el progreso técnico, y por la mejora en la organización de las actividades económicas" (40)

Las tres formas de incrementar la productividad antes mencionadas, están estrechamente interrelacionadas, puesto que al destinarse parte de la acumulación generada por el capital de la producción a la investigación de técnicas de producción más eficaces, se genera un incremento en la productividad que impulsa el diseño de mejores sistemas de organización de las actividades productivas.

Sin embargo el desarrollo económico no puede estudiarse solamente considerando los incrementos o el estancamiento de la productividad, sino que es indispensable considerar en todo momento que el desarrollo económico es un proceso histórico, y su explicación se basa precisamente en el devenir que las sociedades han experimentado a lo largo de su existencia, y en la situación en que se encuentra el contexto internacional en que viven actualmente.

Las economías latinoamericanas han sufrido a lo largo de su historia un proceso de saqueo y deformación en sus economías, puesto que se han estructurado de acuerdo a los intereses de los países colonizadores. En este pro--

(39) ILPES. OEA. BID. Experiencias y problemas de la planificación en América Latina. Siglo XXI, 2a. ed. México, 1979, p. 11.

(40) Lange, Oskar. Ensayos sobre planificación económica. Ariel, 2a. ed., México, 1977, p. 11.

ceso las economías latinoamericanas fueron orientadas como proveedoras de materias primas y alimentos por parte de los países "centros", imponiéndoseles estancos en las actividades productivas de altos rendimientos. Por este motivo no es de extrañarse que los países latinoamericanos al emanciparse políticamente hayan orientado sus economías hacia la industrialización que fue identificada -- como sinónimo de desarrollo económico. (41)

Esta equiparación entre industrialización y desarrollo económico, en la mayoría de los casos produjo un proceso inflacionario debido a la gran cantidad de maquinaria, equipo y repuestos de origen externo que se tuvieron que adquirir para cimentar dicha industrialización; circunstancia que determinó el déficit en la balanza de pagos, en virtud de que los ingresos captados por la exportación de materias primas no pudieron nivelarse con el valor de las importaciones. (42)

El desarrollo económico de los países de Latinoamérica sigue siendo - obstaculizado por la influencia de empresas transnacionales y el mercado internacional, al propiciar que estas naciones orienten sus economías hacia un reducido número de actividades productivas de alto rendimiento, que produce una gran concentración de la riqueza, que no siempre se reinvierte en el país que la genera. (43)

México es un país latinoamericano al que puede ubicarse dentro de las economías con modelo "nacional revolucionario" en virtud de que el Estado y la inversión pública son la punta de lanza en los esfuerzos para lograr alcanzar el desarrollo. Dentro de este modelo el Estado debe nacionalizar las industrias - estratégicas de la economía, principalmente las que están en manos de los extranjeros, y emprender una gran reforma agraria, orientandola para apoyar eficazmente a la industria. (44)

(41) Cibotti, Ricardo; y Sierra, Enrique, Op. cit. p.39.

(42) Ibidem. pp. 39 - 59.

(43) Furtado, Celso. El desarrollo económico "un mito", México, 1978, Siglo XXI, 3a. ed. pp. 81 - 91.

(44) Lange, Oskar. Op. cit. pp. 9 - 21. Este autor distingue tres tipos de modelo de desarrollo económico: Capitalista, Socialista y Nacional Revolucionario, que se puede identificar con la llamada economía mixta.

Si reconocemos que el gobierno está integrado por elementos que tienen una responsabilidad definida en el mantenimiento y adaptación del sistema del cual forman parte, (45) es fácil comprender la preocupación cada vez más seria de los países latinoamericanos por transformar la estructura y funcionamiento de su administración pública en virtud de que es un requisito indispensable para la adecuada operación de la planeación, y la integración de las políticas de la dirección económica de las naciones. (46) Esto es particularmente importante si consideramos que uno de los obstáculos más grandes de la planeación, es que sus propósitos superan en ocasiones la capacidad de la administración pública. (47)

La importancia de la administración pública adquiere mayor relevancia si consideramos que la planeación económica debe contemplar objetivos a nivel nacional, regional, global y sectorial; además de incorporar los instrumentos para alcanzarlos. (48)

Dentro de los países que como México practican la planeación democrática; la base de apoyo popular con que se cuenta, y la manera en que sean incorporados los diversos intereses que se encuentran dispersos dentro del Estado al sistema de planeación, son de vital importancia para que se obtengan resultados favorables. (49)

(45) Apter, David. Política de la Modernización. Argentina, 1972, Paidós, p. 189.

(46) ILPES. Discusiones sobre planificación. México, 1981, Siglo XXI, 12a. ed. - pp. 129 - 132.

(47) ILPES OEA BID. Op. cit. pp. 11 - 25.

(48) Flores de la Peña, Horacio y otros. Bases para la planeación económica y social de México. México, 1980. Siglo XXI, 10a. ed. pp. 1 - 4.

(49) Medina, José. Discusiones sobre política y planeación. México, 1972, Siglo XXI, pp. 133-147.

Lo anterior implica que dentro de este tipo de planeación existe una parte obligatoria que corresponde al sector público, y otra indicativa que corresponde a la iniciativa privada. Esta dualidad en el grado de responsabilidad de la planeación ocasiona serias dificultades en el logro de sus propósitos.

La planeación democrática es para algunos estudiosos engañosa, en el caso de México se ha afirmado incluso que el único intento serio de planeación que se ha realizado en el país lo constituye el plan sexenal 1934 - 1940. (50) y que el plan global de desarrollo 1980 - 1982 no es tal, en virtud de que constituye una mera sobreposición de planes sectoriales confeccionados en forma independiente, y por tanto carecen de unidad. (51)

Lo anterior tiene un punto de verdad, pero lo cierto es que el plan global de desarrollo 1980 - 1982, al menos metodológicamente, cumple con los requerimientos más estrictos de la planeación dentro del contexto de la naturaleza económica y política de nuestro país, es decir que se trata de optimizar lo ya existente, de otra manera se tendría que transformar todo el sistema económico para implantar la planificación socialmente centralizada.

En general la planeación está fincada en dos aspectos; uno es la orientación de la conducta del desarrollo, y otro de la operación de la acción inmediata. (52)

(50) Gillén, Arturo. Planificación económica a la mexicana. Nuestro tiempo, México, 1980, pp. 55 - 83.

(51) Ceceña cervantes, José. Planes sin planificación. proceso, México, 1980. pp. 15 - 23.

(52) Martner, Gonzálo. Op. cit. p. 63.

La orientación de la conducta del desarrollo se efectúa mediante la elaboración de planes a largo y mediano plazo, en los cuales se incorporan los lineamientos de la política económica que guían la acción del Estado.

La operación de la acción inmediata está basada en planes generales - de desarrollo a largo plazo, y se realiza por medio de los planes a corto plazo, los planes anuales de desarrollo y los presupuestos por programas del gobierno. (53)

La programación se establece en todos los niveles de la planeación - para el desarrollo - tanto en la orientación de la acción inmediata, como en - la orientación general del desarrollo - y se realiza utilizando instrumentos - como los modelos econométricos, los sistemas de cuentas nacionales y los presupuestos nacionales.

La programación establece el orden con que han de ejecutarse las - - acciones, conseguirse las metas, realizarse las inversiones, etc., este orden está estrechamente ligado a las condiciones financieras del Estado y a las - expectativas de recuperación de la inversión; pero también debe incorporar - elementos que diagnostiquen su viabilidad política y su conveniencia en fun--- ción del beneficio social que generen.

Dentro de la programación se debe considerar en lo posible las consecuencias de no realizar alguna actividad, no obtener alguna meta o no realizar alguna inversión en un momento determinado, para que de acuerdo con ello se - establezcan prioridades en el volumen y calendario de metas, actividades, in-- versiones, etc.

(53) Ibidem, p. 64.

2.2. Aspectos Técnicos del Presupuesto por Programas.

En esta parte del trabajo se revisarán los aspectos técnicos más relevantes del presupuesto por programas, comenzando por la exposición de las categorías programáticas, continuando con el tratamiento de los criterios para la apertura de programas y concluir con el examen de las clasificaciones presupuestales básicas.

2.2.1. Las Categorías Programáticas.

Las categorías programáticas están estrechamente ligadas con la clasificación funcional de las actividades del gobierno, ya que los programas se estructuran en base a las funciones que tienen encomendadas las dependencias gubernamentales.

La apertura programática reúne armónicamente y con coherencia las acciones que realizan las dependencias y entidades del sector público para la consecución de sus objetivos y metas.

Las categorías programáticas son las siguientes: (54)

Función: Refleja las atribuciones de la administración pública, enmarcando ámbito y naturaleza para identificar las actividades que realiza el sector público.

Subfunción: Es un conjunto de gastos presupuestales que tienen como finalidad inmediata, el cumplimiento de una parte específica de las atribuciones de la administración pública.

(54) Actualmente el manejo de las categorías programáticas se ha uniformado, a este respecto resulta ilustrativo comparar la clasificación que presenta Francisco Vázquez Arrollo, y la forma en que se estructura la apertura programática en la Administración Pública Federal de México. Consultar Vázquez Arrollo, Francisco. Op. cit. pp. 23 - 26, y SPP. Catálogo de Actividades del Sector Público Federal 1982. pp. 7 - 10.

Programa: Es un instrumento destinado a cumplir las funciones del Estado, por medio del cual se establecen metas cuantificables o no, que se cumplirán a través de un conjunto de esfuerzos con recursos humanos, materiales y financieros que se le asignan, y con un costo global y unitario determinado y cuya ejecución queda a cargo de una unidad de alto nivel dentro del gobierno.

Subprograma: Es una subdivisión de ciertos programas complejos, para facilitar la ejecución en un campo específico, en virtud del cual se establecerán metas parciales, que se cumplirán mediante acciones concretas que realizarán diversas unidades de operación con los recursos humanos, materiales y financieros asignados, y con un costo determinado.

proyecto: Es un conjunto de acciones a realizar dentro de un programa o subprograma.

Actividad: Es una acción específica para realizar un proyecto.

Los conceptos anteriormente expuestos pueden ejemplificarse de la siguiente manera:

Función: Producción manufacturera.

Subfunción: Fabricación de alimentos.

Programa: Alimentos (azúcar).

Subprograma: Producción.

Proyecto: Refinación.

Actividad: Control de calidad.

2.2.2. Criterios para la Apertura de Programas.

La apertura de programas es un aspecto primordial dentro del proceso de programación presupuestación, debido a que la estructuración coherente de los planes dependen en gran medida de la forma en que la apertura programática responda a las necesidades de la realidad concreta del país en que se aplica.

Existen dos criterios básicos para la apertura de programas: En función de la estructura administrativa y en función de criterios técnicos.

La apertura programática realizada en función de la estructura administrativa, relaciona las categorías programáticas con los niveles jerárquicos de cada Entidad, dicha relación se hace conforme a una desagregación específica que puede variar en amplitud entre país y país. Por ejemplo, la función puede relacionarse con los titulares de las dependencias, y descender en la línea programática y jerárquica hasta llegar a identificar las actividades y trabajos con las secciones o mesas de cada institución.

La apertura programática realizada en función de criterios técnicos, puede adoptar diferentes modalidades, entre las más importantes se encuentran las siguientes:

Por el tipo de agregación o consolidación.

Los programas se clasifican en sectoriales y unitarios; en el primer caso pueden participar una o más instituciones en el mismo programa; en el segundo caso los programas se desarrollan exclusivamente por una sola unidad ejecutora..

Por el tipo de gasto que se realiza.

En este criterio la apertura programática se estructura según el tipo de gastos que se realizan y sus repercusiones en la economía, en consecuen

cia los programas se clasifican como de operación o de inversión.

Por la importancia de la ponderación del Programa.

Este criterio pone atención en la importancia o prioridad de los programas, clasificándolos en indispensables, necesarios y probables.

Esta modalidad requiere hacer subclasificaciones como la territorial, según el ámbito económico etc.

La apertura programática debe ser homogénea y acorde al país en que se aplique, puesto que es la base sobre la cual descansan las operaciones de la administración pública y la guía para la evaluación de las metas alcanzadas por el gobierno.

2.2.3. Clasificaciones presupuestales Básicas.

La clasificación del presupuesto es la forma en que el gobierno ordena los datos de las transacciones que realiza. Las clasificaciones del presupuesto deben cumplir con cuatro propósitos básicos: (55)

a) Deben estructurarse de manera que faciliten el análisis de los efectos económicos y sociales de las actividades del gobierno. Esto se puede conseguir si se logra determinar la influencia de los gastos e ingresos del gobierno sobre el nivel y composición del producto nacional, sobre el empleo, sobre el ritmo de crecimiento económico y la distribución del ingreso en la población.

b) Las cuentas presupuestales deben facilitar la formulación de programas para que el gobierno pueda cumplir con sus funciones, expresando con claridad sus objetivos y metas, para que de esta manera se pueda medir con mayor precisión su eficacia.

(55) Martner, Gonzálo. Op. cit. pp. 94 - 96

c) Las cuentas presupuestarias deben contribuir a la expedita ejecución del presupuesto. Para lograrlo se deben conocer la magnitud de los programas a fin de asignar los recursos necesarios para su ejecución.

d) Las cuentas presupuestarias deben facilitar la contabilidad fiscal que es un instrumento de control del presupuesto, que tiene por objeto prevenir cualquier tipo de malos manejos en el gasto público.

Una sola clasificación presupuestaria no puede atender simultáneamente a estos cuatro propósitos, razón por la cual es conveniente aplicar diferentes criterios de clasificación presupuestal, entre los que figuran los siguientes: (56)

- Clasificación presupuestaria por instituciones.
- Clasificación presupuestaria por objeto del gasto.
- Clasificación presupuestaria según la naturaleza económica de los bienes.
- Clasificación presupuestaria por funciones.

A continuación se examinarán cada uno de los criterios de clasificación presupuestal mencionados anteriormente.

Clasificación presupuestaria por instituciones.

Este criterio de clasificación permite visualizar y valorar las erogaciones que realiza el sector público para ejercer sus atribuciones, mediante el cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas.

(56) Además de las clasificaciones presupuestarias enunciadas algunos autores, incluyen la sectorial y la de programas y actividades. *Ibidem.* pp. 96. y Vázquez Arrollo, Francisco, Op. cit. p. 143.

En esta clasificación las transacciones del gobierno se agrupan de acuerdo a su jerarquía, naturaleza y localización geográfica. En el primer caso nos estamos refiriendo al grado de subordinación que tienen los órganos con el poder central, en el segundo caso nos referimos al tipo de actividades que se desarrollan; y en el tercer caso nos referimos al ámbito territorial en que los organismos desarrollan sus funciones.

A continuación se expondrá un esquema de clasificación institucional del sector público. (57)

SECTOR	SUBSECTOR	CLASE DE ORGANISMO	ENTIDADES	DENOMINACION
1	01	1		Sector Gubernamental Gobierno Central Gobierno General
			1	Organismos del Estado
			2	Ministerios
			3	Organismos directamente vinculados
		2		Organismos Descentralizados.
			1	Institutos de fomento
			2	Instituciones provicionales
			3	Instituciones educacionales
			4	Otros
	02	1		Gobiernos Estatales y Locales Gobierno General
			1	Organos del Estado
			2	Secretarías
		2		Organismos Descentralizados
			1	Institutos de fomento
			2	Institutos provicionales
2				Organismos Públicos Independientes.

(57) Ibidem, pp. 391 - 392. Cada uno de los renglones de esta clasificación, puede ser desarrollado con mayor amplitud de acuerdo a que se aplique. El ordenamiento digital de esta clasificación obedece a un criterio de desagregación con respecto a la jerarquía o la amplitud geográfica del ámbito de las funciones de los organismos listados en el cuadro anterior a la extrema derecha.

Clasificación presupuestaria por objeto del gasto.

La clasificación presupuestaria por objeto del gasto es un listado ordenado y homogéneo de los bienes y servicios que el gobierno requiere para desarrollar sus funciones. Por medio de esta clasificación podemos conocer la composición de los gastos del gobierno y así determinar la estructura de la deuda gubernamental. (58)

La clasificación por objeto del gasto es de gran utilidad en el control contable de los gastos del gobierno, puesto que permite el registro claro y detallado de las cuentas presupuestales mediante su codificación, nomenclatura y descripción. En base a lo anterior esta clasificación genera información que sirve de sosten de la contabilidad gubernamental.

En la Administración Pública Federal de México, esta clasificación tiene tres niveles; capítulo, concepto y partida específica. Los capítulos y los conceptos son la base de la información presupuestal, sin embargo las partidas específicas son indispensables para el registro y control interno de las unidades ejecutoras. (59)

Los capítulos constituyen conjuntos homogéneos y ordenados de los bienes y servicios que el gobierno adquiere para la consecución de sus objetivos y metas; es el nivel más genérico y sirve para el análisis retrospectivo y prospectivo de la planeación.

Los conceptos constituyen conjuntos homogéneos y ordenados en forma más específica, en sí es una desagregación de los bienes y servicios contemplados en cada capítulo. El concepto es un nivel de clasificación que permite la identificación de recursos de todo tipo y su adecuada relación con objetivos y metas programados.

(58) SPP, Clasificador por objeto del gasto 1981. México, 1981. p. 4

(59) Ibidem. p. 5

Las partidas específicas constituyen elementos afines integrantes de cada concepto, representan expresiones concretas y detalladas de los bienes y servicios que se adquieren, permitiendo la cuantificación monetaria de los mismos.

Con la estructura de la clasificación por objeto del gasto, se facilita la administración presupuestaria, puesto que ordena coherentemente los tipos de bienes que se han de adquirir, facilitando de esta manera la identificación, combinación y cuantificación de los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la programación, formulación, ejecución, control y evaluación presupuestaria de la administración pública. (60)

Esta clasificación también es de gran ayuda para el análisis económico, al proporcionar elementos que permiten el examen del gasto público de acuerdo a su naturaleza.

Al elaborarse la clasificación por objeto del gasto, se debe poner atención a la denominación que se le dará a cada nivel y elemento que la integren. Esto es que se deben definir perfectamente el tipo de bienes que se integran en cada partida específica, concepto y capítulo.

Cuando la clasificación por objeto del gasto no precisa adecuadamente el tipo de bienes que comprende cada uno de sus niveles, se corre el riesgo de incurrir en deformaciones en los registros de las transacciones que realiza el gobierno en su ejercicio presupuestal.

Para ilustrar lo anteriormente expuesto, a continuación se expondrá la clasificación por objeto del gasto a nivel de concepto de la Administración Pública Federal de México. (61)

(60) *Ibidem*, pp. 11 - 16.

(61) Secretaría de Programación y Presupuesto. *Op. cit.*, pp. 15 - 30. La clave de los dígitos corresponde al siguiente orden; el primer dígito a la extrema izquierda corresponde al capítulo; el segundo dígito de la izquierda corresponde al concepto; y los dos dígitos restantes corresponden a la partida específica.

CAPITULO	CONCEPTO	D. E. N. Q. M. T. N. A. C. T. I. V. O. N
1000		SERVICIOS PERSONALES
	1100	Remuneraciones al personal de carácter Permanente
	1200	Remuneraciones al Personal de Carácter Transitorio
	1300	Remuneraciones Adicionales y Especiales
	1400	Pagos por Concepto de Seguridad Social
	1500	Pagos por otras Prestaciones de Seguridad Social
2000		MATERIALES Y SUMINISTROS
	2100	Materiales de Administración
	2200	Alimentos y Utensilios
	2300	Materias Primas y Materiales de Producción
	2400	Materiales y Artículos de Construcción
	2500	Productos Químicos, Farmacéuticos y de Laboratorio
	2600	Combustibles, Lubricantes y Aditivos
	2700	Vestuario, Blancos, Prendas de Protección y Artículos Deportivos.
3000		SERVICIOS GENERALES
	3100	Servicios Básicos
	3200	Servicios de Arrendamiento
	3300	Servicios de Asesoría, Estudios e Investigación
	3400	Servicios Comercial y Bancario
	3500	Servicios de Mantenimiento, Conservación e Instalación

CAPITULO	CONCEPTO	D E N O M I N A C I O N
	3600	Servicios de Difusión e Información.
	3700	Servicios de Traslado e Instalación
	3800	Servicios Oficiales
	3900	Servicios Diversos
4000		TRANSFERENCIAS
	4100	Subsidios
	4200	Apertaciones
5000		BIENES MUEBLES E INMUEBLES
	5100	Mobiliario y Equipo de Administración
	5200	Maquinaria y Equipo Agropecuario, Industrial y de Comunicaciones
	5300	Vehículos y Equipo de Transporte
	5400	Equipo e Instrumental Médico
	5500	Herramientas y Refacciones
	5600	Animales de Trabajo y Reproducción
	5700	Bienes Inmuebles
	5800	Maquinaria y Equipo de Defensa y Seguridad
6000		OBRAS PUBLICAS
7000		INVERSIONES FINANCIERAS
	7100	Concesión de Créditos
	7200	Adquisición de Valores

CAPITULO	CONCEPTO	D E N O M I N A C I O N
8000		EROGACIONES EXTRAORDINARIAS
	8100	Erogaciones Contingentes
	8200	Erogaciones Especiales
9000		DEUDA PUBLICA
	9100	Amortización de la Deuda Pública
	9200	Intereses de la Deuda Pública
	9300	Comisiones y Gastos de la Deuda Pública
	9900	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores

Con el objeto de clarificar esta clasificación presupuestaria, a continuación se describe en detalle el contenido de cada uno de los capítulos que la componen. (62)

Capítulo 1000 Servicios Personales.

Agrupación de asignaciones destinadas al pago de remuneraciones al personal civil y militar que presta sus servicios en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los pagos por concepto de seguridad social derivados de esos servicios, les corresponde cubrir a dichas dependencias y entidades a las instituciones públicas de seguridad social en los términos de las disposiciones legales en vigor; incluye también los pagos por otras prestaciones sociales distintas a las ya mencionadas.

Capítulo 2000 Materiales y Suministros.

(62) *Ibidem*, pp. 33 - 36

Agrupación de asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de insumos requeridos por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para el desempeño de sus actividades administrativas y productivas. Incluye materiales de administración; productos para alimentación; materias primas y materiales para producción y construcción; productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio; combustibles y en general, todo tipo de suministros para la realización de los programas públicos.

Capítulo 3000 Servicios Generales.

Agrupación de asignaciones a cubrir todo tipo de servicios indispensables para el funcionamiento de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y que se contraten a particulares o a instituciones del propio sector público. Incluye servicios básicos tales como postal, telegráfico, telefónico, energía eléctrica y agua; alquileres; asesorías, estudios e investigaciones; comercial y bancario; mantenimiento, conservación e instalación; de difusión e información; así como otros servicios oficiales y especiales, para actividades vinculadas con las funciones públicas.

Capítulo 4000 Transferencias.

Agrupación de asignaciones en dinero o en especie que el Gobierno Federal destina a través de subsidios y aportaciones a organismos y empresas de los sectores público, privado, social y externo, incluyendo familias, como parte de su política económica de redistribución, fomento y regulación de la economía del país. Incluye conceptos básicos de transferencias: Los subsidios considerados como gasto corriente o de consumo, y las aportaciones consideradas como gasto de capital.

5000 Bienes Muebles e Inmuebles.

Agrupación de asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de bienes muebles e inmuebles que las dependencias y entidades de la administra-

ción Pública Federal, requieren para el desempeño de sus actividades. Incluye el mobiliario y equipo propio de la administración; toda clase de maquinaria y equipo de producción, así como las refacciones, accesorios y herramientas indispensables a su funcionamiento; el equipo animal de trabajo y reproducción y, la adquisición de inmuebles.

Capítulo 6000 Obras Públicas.

Agrupar las asignaciones destinadas a la creación de infraestructura física necesaria para el desarrollo, mediante la realización de obras públicas que contribuyen a la formación bruta de capital del país. Incluye todo tipo de adquisiciones necesarias para la construcción, instalación, ampliación, rehabilitación, etc., así como los estudios de preinversión de obras públicas por contrato y obras públicas por administración.

Capítulo 7000 Inversiones Financieras.

Agrupar asignaciones destinadas a la realización de actividades financieras que el Gobierno Federal lleva a cabo con fines de fomento y regulación crediticia y monetaria. Incluye la concesión de créditos en general y la adquisición de toda clase de valores fiduciarios.

Capítulo 8000 Erogaciones Extraordinarias.

Agrupar las previsiones de gastos para atender las situaciones de contingencia del país o necesidades especiales de la Administración Pública Federal, y que por este carácter no pueden ser asignadas en forma inmediata a objetos de gasto determinados.

Capítulo 9000 Deuda Pública.

Agrupar las asignaciones destinadas a cubrir obligaciones del Gobierno Federal por concepto de deuda pública interna y externa, derivada de la contratación de empréstitos concertados a plazo de un año o más, autorizados o ratificados por el H. Congreso de la Unión. Incluye amortización, intereses, y los gastos y comisiones de la deuda pública interna y externa.

Incluye también los adeudos de ejercicios fiscales anteriores por concepto de servicios personales; distintos de los servicios personales y por devolución de ingresos percibidos indebidamente.

Clasificación presupuestaria según la naturaleza económica de los bienes.

Esta clasificación permite determinar la influencia que ejerce el gasto público sobre el resto de la economía, en virtud de que agrupa dichos gastos según su naturaleza económica.

La clasificación económica agrupa las transacciones del gobierno en operaciones corrientes o de consumo y en operaciones de inversión o de capital que amplían la capacidad productiva del país. Por medio de esta clasificación se puede calcular la inversión directa del gobierno y la que éste realiza indirectamente por medio de subsidios, aportaciones y préstamos gubernamentales otorgados a otros organismos encargados de prestar los mismos servicios públicos. (63)

La clasificación económica es de gran importancia para la planeación y es indispensable para la toma de decisiones de los niveles altos del gobierno, como un instrumento auxiliar para diseñar o modificar su política económica.

(63) Mrtner, Gonzalo. Op. cit. p. 109.

Gonzalo Martner expone el siguiente esquema de clasificación económica del gasto utilizado en México. (64)

I. Gastos Corrientes:

1. Compra de bienes y servicios para administración,
2. Intereses de la deuda pública
3. Transferencias
4. Erogaciones especiales

II. Gastos de Capital:

1. Inversión Física.

- a) Obras públicas y construcciones.
- b) Fomento y conservación
- c) Inversión física indirecta

2. Inversión financiera

- a) Adquisición de inmuebles
- b) Fideicomisos para créditos
- c) Fideicomisos para inversiones
- d) Diversas inversiones

(64) Ibidem. p. 121.

Clasificación presupuestaria por funciones.

La clasificación funcional del gasto muestra las transacciones del gobierno de acuerdo a la finalidad para la cual son empleados. Su objetivo principal es determinar la proporción de los gastos que se destinan a cada tipo de servicio que presta el gobierno. Por esta razón la clasificación funcional presenta los gastos gubernamentales de acuerdo a objetivos inmediatos. (65)

La clasificación funcional pone a la disposición de los encargados de la programación de la acción inmediata de los planes, una visión adecuada acerca de los propósitos del gobierno en cada uno de los sectores de su actividad.

Esta clasificación es la que se presenta usualmente a la opinión pública en el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el caso de México la clasificación funcional se puede estructurar de acuerdo a los sectores de actividad en que está dividida la Administración Pública Federal.

1. Sector Política Económica,
2. Sector Administración y Defensa,
3. Sector Agropecuario y Forestal,
4. Sector Pesca,
5. Sector Industrial,
6. Sector Comercio,
7. Sector Turismo,
8. Sector Salud y Seguridad Social,
9. Sector Comunicaciones y Transportes,
10. Sector Política Laboral,
11. Sector Educación,
12. Sector Asentamientos Humanos,

(65) *Ibidem*, p. 117.

Como se ha examinado a través del desarrollo del este capítulo, el presupuesto por programas es una técnica que pretende mediante la aplicación de un conjunto de de principios, lograr organizar la forma en que se dispone de los recursos para lograr mediante su empleo la satisfacción del mayor número de necesidades posible, y en consecuencia la solución de los problemas de acuerdo a una jerarquisación que se establece conforme a las prioridades que señala la política económica del Estado.

Así pues con el tratamiento del presupuesto por programas a nivel general se ha pretendido proporcionar al lector los elementos mínimos del contenido de esta técnica, para que de esta manera le sea más comprensible el tratamiento del proceso presupuestario que se realiza en el siguiente capítulo de esta obra.

CAPITULO III.

EL PROCESO PRESUPUESTARIO

En el presente capítulo se analizará el proceso presupuestario en una unidad funcionalmente desconcentrada de la Sría. de Comunicaciones y Transportes.

En el proceso presupuestario intervienen diversas leyes y reglamentos que pretenden darle coherencia y racionalidad; previendo aspectos de estructura administrativa y operación funcional.

Entre las disposiciones legales vigentes a que nos referimos anteriormente se encuentran las siguientes:

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,

Establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

- Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público.

Norma y regula el presupuesto, la contabilidad y el gasto público federal, siendo aplicada por el Poder Ejecutivo Federal a través de la Sría. de Programación y Presupuesto.

- Ley General de Deuda Pública.

Define el concepto de deuda pública y norma el procedimiento para contraerla y liquidarla. Esta ley es aplicada por el Poder Ejecutivo Federal, a través de la Sría de Hacienda y Crédito Público.

- Acuerdo de sectorización publicado en el Diario Oficial de la -
Federación del 1º de abril de 1981.

Divide a la Administración Pública Federal en sectores de actividad, a cuya cabeza se encuentra una Sría. de Estado que se encarga de coordinar a las entidades de la Administración Pública Federal paraestatal agrupadas bajo su sector, en función de las actividades que éstas entidades realizan.

- Manual de Corresponsabilidad del Gasto Público Federal.

Establece las normas generales a que se atiene el gasto público, -
definiendo la responsabilidad que le corresponde a cada nivel de administración desde el punto de vista de la operación del presupuesto.

Para los fines de este trabajo se ha dividido el proceso presupuestario en cuatro fases que son: formulación, discusión y aprobación, ejercicio y control y evaluación.

El proceso presupuestario es integral e interáctuante, las fases -
mencionadas no se desarrollan en secuencia, se efectúan paralelamente retroalimentándose unas con otras en forma continua.

3.1. Formulación del Anteproyecto del Presupuesto.

En esta fase se debe tener especial cuidado metodológico para lograr integrar dentro del anteproyecto del presupuesto, los lineamientos de la conducta general del desarrollo dictadas por el Estado y, materializar dichos lineamientos en la acción inmediata de cada una de las unidades ejecutoras. Para lograr lo anterior la Sría. de Programación y Presupuesto elabora documentos de apoyo para estructurar el Anteproyecto del Presupuesto de cada año. Destacan por su importancia los siguientes:

Catálogo de Unidades de Medida del Sector Público Federal.

Este catálogo pretende proporcionar a los encargados de la programación presupuestación, un conjunto de unidades de medida altamente representativas, que expresen los términos que permitan medir los productos o resultados finales que cada dependencia o entidad pública pretenda alcanzar por medio de la ejecución de sus programas. De esta manera se hace más eficaz el control seguimiento y evaluación del gasto público federal.

La importancia de contar con este catálogo radica en que al homogeneizar las unidades de medida con que se cuantifican las metas de los programas, coadyuvan a la implantación de un sistema de información más eficaz, indispensable para la toma de decisiones al momento de hacer ajustes a nivel general en la política económica a nivel específico de la acción inmediata en la ejecución de los programas anuales.

Catálogo de Dependencias y Entidades del Sector Público Federal.

Este catálogo divide en cuatro grupos a las dependencias y entidades del sector público federal.

- a) Poderes de la Unión y Administración Pública Centralizada
- b) Entidades Paraestatales Coordinadas Sectorialmente.
- c) Entidades Paraestatales no Coordinadas Sectorialmente.
- d) Organismos Autónomos.

Cada una de las dependencias o entidades anteriormente mencionadas, están clasificadas por claves en base a dígitos. Ello permite manejar por medios computarizados la información referente al proceso presupuestario, ya que el cúmulo de información que se genera durante el mismo, es bastante amplio, y la forma más práctica de procesarla es asignando claves de acuerdo al tipo de información que se esté manejando.

Catálogo de Claves de Estados, Municipios y Delegaciones del D. F.

Este catálogo ordena a los estados, municipios y delegaciones del Distrito Federal por medio de claves, para poder ubicar geográficamente la magnitud de las inversiones que realiza el Estado a través de las dependencias y entidades a que se refiere el mencionado catálogo. Con el manejo de información en base a este catálogo, se puede determinar el grado en que el Estado contribuye por medio de sus inversiones a combatir el desequilibrio que existe entre las diferentes zonas del país, y para diseñar una política de cambio deliberado en las zonas prioritarias para el país, atendiendo a sus potencialidades económicas, a su ubicación estratégica o para materializar el proyecto político del Gobierno Federal.

Catálogo de Actividades del Sector Público Federal.

Este catálogo tiene como finalidad agrupar tipos de acciones comunes para el ejercicio de las atribuciones del sector público federal.

El catálogo está estructurado según un principio de agregación desagregación contemplando dos aspectos fundamentales: Clasificación Funcional y la apertura programática.

La clasificación funcional está constituida por funciones y subfunciones. Refleja las atribuciones de la administración pública enmarcando ámbito y naturaleza que facilitan la adecuada identificación de las actividades que realiza el sector público federal.

La apertura programática reúne armónica y coherentemente las acciones que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para la consecución de sus objetivos y metas.

Cada uno de los elementos de la clasificación funcional y de la apertura programática, tienen una clave de identificación para fines de procesamiento en el Sistema Nacional de Información.

Las unidades ejecutoras al elaborar su anteproyecto de presupuesto, deben ubicarse previamente dentro de la clasificación funcional y de la apertura programática que les corresponde de acuerdo a la naturaleza de las actividades que desarrollan.

Manual de Programación Presupuestación.

Este manual pretende vincular con mayor solidez los planes generales de desarrollo con el Presupuesto de Egresos de la Federación, a través del Programa de Acción del Sector Público.

El manual de programación presupuestación está estructurado en base a las siguientes características:

- a) Se divide en dos grupos; el de la Administración Pública Federal centralizada y el de la Administración Pública Federal Paraestatal.
- b) En los formatos del manual se contempla el resumen de los datos necesarios para la programación, como lo son: el monto de los gastos corriente y de capital; el monto del gasto en divisas; las características generales del programa; las metas a conseguir; el calendario de pagos; etc.

La formulación del Anteproyecto del presupuesto se realiza en dos etapas: una preliminar en la que se estructura la petición inicial de las unidades ejecutoras en base a sus objetivos y al costo de realización de las actividades para alcanzarlos. En la segunda etapa se revisan las peticiones de las unidades ejecutoras y se hacen los ajustes al anteproyecto del presupuesto en base a los recursos disponibles y a las prioridades programáticas señaladas en la política económica del país.

3.1.1. Primera etapa

3.1.1.1. Determinación de Objetivos.

La determinación de objetivos se establece en base a las características de cada programa, y la naturaleza de la realidad que se pretende influir. Estos objetivos señalan genéricamente la forma en que se pretenden resolver los problemas relacionados con la actividad pública, o bien contrarrestar su intensidad. En el caso del programa que se expone en el anexo I, los objetivos se relacionan con la educación, y están encaminados específicamente a capacitar y adiestrar personal técnico aeronáutico. (66) Con la finalidad de simplificar la explicación de este punto, los objetivos que se fija el programa del anexo I son de fácil identificación, ya que las unidades de medida con que se operacionalizan los propósitos y la posterior determinación de las metas a conseguir son tangibles, lo cual permite expresar estas con precisión. Pero cuando los objetivos son de carácter cualitativo, como por ejemplo elevar el nivel de la calidad de la enseñanza, la medición de resultados se complica al no poder operacionalizarse dichos objetivos teniéndose que recurrir a la búsqueda de indicadores operacionalizables que reflejen de alguna manera el contenido de los objetivos propuestos. Algunos indicadores que pueden servir para reflejar el mejoramiento del nivel de calidad de la enseñanza son la implantación de nuevas técnicas pedagógicas, número de alumnos aprobados por materia, incremento en la plantilla de instructores, etc. Sin embargo aun contando con este tipo de indicadores es difícil alcanzar un grado de confianza elevado en la representación del contenido de objetivos intangibles o cualitativos.

3.1.1.2. Determinación de Propósitos.

La determinación de propósitos está estrechamente ligada a las condiciones que prevalecen en la realidad que se pretende influir y las priorida

(66) Para ilustrar la exposición del presente capítulo, se tomará como marco de referencia los anexos I y II, que se presentan al final de la obra.

des del programa de acción de los gobiernos. En esencia la determinación de propósitos es la proporción en que el Estado pretende satisfacer una necesidad pública a través de un programa. Algunos de los propósitos que podrían fijarse en un programa como el que se presenta en el anexo I, son los siguientes:

- a) Reducir en un 20% el déficit de controladores de tránsito aéreo.
- b) Satisfacer al 100% la demanda de pilotos aviadores de ala fija.
- c) Incrementar en un 10% la capacidad de instrucción instalada de técnicos en electrónica aeronáutica, con respecto a la que existía el año anterior.

La determinación de los propósitos anteriormente expuestos supone una previa evaluación de la realidad que se pretende influir, realizada con alto grado de confianza. Pero esto no es fácil en todos los casos, en un programa de capacitación y adiestramiento aeronáutico, al establecer sus propósitos es necesario conocer el volumen y composición de la demanda de personal técnico en la industria aeronáutica. Sin embargo en virtud de las constantes variaciones en la demanda de los servicios que proporciona dicha industria las proyecciones que se elaboran, con frecuencia tienen poca precisión y por tal motivo dificultan la determinación de propósitos en los programas destinados a dicha industria.

3.1.1.3. Determinación de Metas.

Contando con el diagnóstico de la realidad que se pretende influir, y en concordancia con el objetivo general del programa y los propósitos que en él se han fijado, se establecen las metas a alcanzar. Las metas son el indicador del nivel de actividad de las unidades ejecutoras de cada programa, y por lo general se identifican con los productos finales. Siguiendo el esquema del anexo I, las metas se fijarían de la siguiente manera:

Suponiendo que la industria aeronáutica tiene un déficit de 200 controladores de tránsito aéreo, y el programa se propone reducir en un 20% dicho déficit, entonces la meta a alcanzar deberá ser la de graduar 40 alumnos en esta especialidad

Suponiendo que la industria aeronáutica demanda 20 pilotos aviadores de ala fija, y el programa se ha propuesto satisfacer al 100% la demanda de este tipo de elementos, la meta que se deberá alcanzar será de 20 alumnos graduados en esa especialidad.

si el año anterior la capacidad de instrucción instalada de técnicos en electrónica aeronáutica era de 220 alumnos, y el programa se fijó como propósito incrementar en un 10% esa capacidad de instrucción instalada, la meta a alcanzar será entonces ampliar la capacidad de instrucción instalada a 242 alumnos por año en esa especialidad.

La determinación de metas y la forma de cuantificar las mismas, están sujetas a la complejidad con que se definen los objetivos y los propósitos del programa de que se trate.

3.1.1.4. Determinación del Costo del Programa.

Para determinar el costo del programa, la unidad ejecutora deberá coordinar con todas sus áreas la información referente a los requerimientos de los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para desarrollar las actividades por medio de las cuales se pretenden alcanzar los objetivos, propósitos y metas propuestos. (67)

Para hacer más racional el monto y destino de los requerimientos, se analiza la información de cada una de las áreas de la unidad ejecutora y se solicita la justificación en detalle de todo aquel requerimiento que por su

(67) Martner, Gonzálo. Op. cit. p. 211

naturaleza o costo afecte significativamente el anteproyecto del presupuesto. Al efecto se pregunta el destino del bien o servicio solicitado, el beneficio que generará su adquisición, las consecuencias de no adquirir el bien o servicio, etc.

Este aspecto de la formulación del anteproyecto del presupuesto es de gran importancia, puesto que en él se establecen las prioridades de gasto en relación con las prioridades del programa de acción de la unidad ejecutora y los lineamientos generales que sobre el particular señale el Jefe del Ejecutivo en su política económica, puesto que es de esta manera como se vinculan las políticas generales del desarrollo con la acción inmediata de las unidades ejecutoras.

Una vez determinados el volumen y composición de los requerimientos necesarios para ejecutar los programas, se calcula su valor en términos monetarios.

3.1.1.5. Diseño Preliminar del Calendario de Pagos.

Para estructurar el calendario de pagos se deben definir previamente el monto de los bienes y servicios necesarios para ejecutar el programa. Esta estructuración se hace utilizando la clasificación por objeto del gasto.

El calendario de pagos se calcula en base al flujo de pagos que se deben realizar durante el año para liquidar los bienes y servicios que se pretenden adquirir. Al efecto se deben programar las actividades y vincular los requerimientos asociados a su ejecución, para que de esta manera se determine de antemano la carga financiera y su composición mes a mes durante todo el año fiscal. (68)

(68) Para clarificar la vinculación que existe entre el diseño preliminar del calendario de pagos y el desarrollo de las actividades, se recomienda revisar los bloques I y II del anexo I; y el formato "Calendario de Pagos" del anexo II.

Sin embargo la cuantificación en términos monetarios de los bienes y servicios que requieren las unidades ejecutoras para desarrollar sus programas no es simple, se dificulta en virtud de que no todos los proveedores proporcionan cotizaciones para este fin. Además de que la mayor parte de las cotizaciones que se llegan a realizar se ven afectadas por la la variación de los precios en el mercado entre el momento en que se elaboran dichas cotizaciones y el momento en que se adquieren efectivamente los bienes y servicios, la dificultad radica esencialmente en que estas variaciones en los precios no se efectúan de manera uniforme, además de que eventos imprevistos como las alzas o bajas en las tasas de interés bancarias o como las devaluaciones se suman ocasionalmente como elementos catalizadores de espirales inflacionarias que reducen significativamente el poder adquisitivo de las unidades ejecutoras, particularmente de las que dependen de bienes de procedencia extranjera para ejecutar sus programas.

3.1.2. Segunda etapa.

3.1.2.1. Revisión del Anteproyecto del Presupuesto.

Después de que la unidad ejecutora ha determinado sus objetivos, propósitos, metas costo del programa; y habiendo diseñado el calendario de pagos preliminar, se envía el anteproyecto del presupuesto a la unidad coordinadora de sector y a la Secretaría de Programación y Presupuesto para que se comenten sus alcances y bondades en relación a las prioridades del programa de acción del sector correspondiente, esto en concordancia con las políticas de gasto del país y con las proyecciones de disponibilidad de recursos estimados por la Hacienda Federal.

3.1.2.2. Ajustes al Anteproyecto del Presupuesto.

Del cambio de impresiones antes descrito, se acuerdan los ajustes al anteproyecto del presupuesto en cuanto al nivel de actividad de la unidad ejecutora, el monto del presupuesto, su composición y el calendario de pagos.

La tarea de ajustar el anteproyecto de presupuesto es minuciosa y complicada, ya que se deben balancear las reducciones o ampliaciones en el monto del presupuesto con el nivel de actividad de la unidad ejecutora, así como poner especial atención en considerar las políticas de gasto del gobierno, puesto que la composición de los requerimientos en cuanto a su procedencia, está estrechamente ligada al monto de las erogaciones en divisas, y una mala distribución generalizada de las mismas podría ocasionar desequilibrios graves para la economía del país.

3.1.2.3. Presentación Final del Anteproyecto del Presupuesto.

La presentación final del anteproyecto del presupuesto se realiza en formatos especiales que al efecto diseña la Sría. de Programación y Presupuesto. Cada uno de estos formatos tiene una finalidad específica que vinculada con la de todos los demás formatos, proporcionan la información básica del programa, de tal manera que se pueda procesar con rapidez y eficacia. (69)

Esto es porque cada uno de los formatos está diseñado para captar la información por medio de claves de identificación de acuerdo al tipo de información que se requiera. Estas claves de identificación son las que tienen los manuales a que se hizo referencia al principio del capítulo.

Para clarificar esta parte del trabajo se elaboró el anexo II. A continuación se mencionan los formatos que integran dicho anexo y se enuncia la finalidad de cada uno de ellos.

DENOMINACION DEL FORMATO	FINALIDAD
Resumen del Anteproyecto de la Unidad	Conocer a nivel agregado el anteproyecto de la unidad.
Resumen del Programa y Metas	Registrar el nombre completo del programa y las metas a conseguir.
Analítico de Inversiones - Integración de Requerimientos.	Captar la información de los requerimientos que integran los elementos necesarios para la realización del programa.
Analítico de Inversiones - Financiamiento.	Captar la información de los diferentes tipos de financiamientos necesarios para la realización del programa.
Calendario de Pagos.	Captar la información de la unidad a nivel de claves presupuestarias y montos totales del proyecto del presupuesto - anual distribuido mensualmente.

(69) SPP. Manual de Programación Presupuestación 1982. pp. 9 - 10.

Analizando la información contenida en los formatos anteriormente mencionados, se estructura la presentación final del proyecto del presupuesto de la unidad ejecutora en un solo documento que engloba a la totalidad de las dependencias que intervienen en el gasto público federal. Dicho documento es enviado para su examen y aprobación a la H. Cámara de Diputados. (70)

3.2. Discusión y Aprobación.

La discusión y aprobación del presupuesto constituyen la fase que le da legalidad al presupuesto preparado por el Ejecutivo Federal en todos sus niveles de operación.

La H. Cámara de Diputados analiza el documento enviado por el Ejecutivo Federal, cuestionando a la Sría. de Programación y Presupuesto, acerca de los puntos que no estén muy claros o de los considerados como prioritarios.

Una vez hechas las correcciones que en su caso haya propuesto la H. Cámara de diputados, se aprueba el proyecto del presupuesto y se hace ley al publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Esta discusión es demasiado aspera y tediosa en países en los que el Poder Legislativo esta constituido por un gran número de partidos políticos que abanderan a gran diversidad de ideologías y proyectos de dirección de la sociedad.

El Poder Legislativo en México esta compuesto por representantes de un gran número de partidos políticos, pero el peso específico que tiene el partido en el poder, inclina la balanza a su favor.

(70) Los formatos que se exponen en el anexo II toman como base los que integran el manual de Programación Presupuestación 1982., pero están modificados de acuerdo a las características del programa que se presenta en el anexo I.

3.3. El Ejercicio Presupuestal.

El Ejercicio presupuestal es la fase del proceso en que se realizan las operaciones financieras para proveer a las unidades ejecutoras de los bienes y servicios necesarios para poner en marcha sus programas.

Durante el desarrollo de este punto se revisará la forma en que se realiza el ejercicio presupuestal en una unidad funcionalmente desconcentrada de la Sría. de Comunicaciones y Transportes, tratando de hacer generalizaciones válidas a nivel a nivel de la Administración pública Federal centralizada en su conjunto, en virtud de que todas las unidades ejecutoras centralizadas se rigen por las mismas leyes, reglamentos y manuales operativos en el ejercicio de su presupuesto.

3.3.1. Descripción General del Ejercicio Presupuestal. (71)

Las asignaciones que se aprueban mediante oficio de autorización de inversión integran un solo documento. El monto de la distribución programática de la inversión se realiza por medio de la afectación presupuestaria, para que de esta forma las unidades ejecutoras estén en posibilidades de ejercer su programa de inversiones fluida y oportunamente.

En el ejercicio presupuestario se utiliza la clave programática a nivel de programa, subprograma, proyecto, unidad responsable, concepto de gasto y dígito identificador.

Las unidades responsables para el ejercicio de su presupuesto deben expedir órdenes de pago para su radicación en la Tesorería de la Federación o en la Unidad de Pagos de Cada Entidad.

(71) Sría. de Programación y Presupuesto. Manual de Corresponsabilidad del Gasto Público Federal 1982. México, 1982, pp. I.1.1. - I.1.3. -

El ejercicio presupuestario es flexible en virtud de que las unidades ejecutoras pueden realizar las modificaciones presupuestarias necesarias para su operación de acuerdo a las disposiciones legales vigentes, mediante oficio de modificación presupuestal. Es de particular importancia este punto ya que si bien es cierto que la flexibilidad es un elemento de extrema importancia en la ejecución de los programas, no es de menos trascendencia el problema de la deformación de la composición financiera del presupuesto que produce el mal uso del recurso de la modificación presupuestaria.

Los pagos de los recursos se cubren mediante cuenta por liquidar certificada expedida por las entidades, las cuales determinarán sus costos directos e indirectos, que una vez devengados, comprobados y registrados internamente se traducen a nivel de concepto de acuerdo con el clasificador por objeto del gasto.

Una vez elaborada la cuenta por liquidar certificada y habiendo cumplido con todos los requisitos señalados en el manual de corresponsabilidad del Gasto Público Federal, ésta se envía a la Unidad de Libramiento de Cheques respectiva o en su caso a la Tesorería de la Federación, a efecto de que mediante contrarecibo expedido a nombre del proveedor del bien o servicio que ampara, se expida el cheque que hace efectivo su pago.

Las operaciones anteriormente señaladas tardan en realizarse por lo menos una semana, y en ocasiones meses. En el caso de unidades ejecutoras que prestan servicios en forma directa, es recomendable se les permita utilizar parte de los recursos que perciben, para sufragar los gastos en el momento que adquieren sus insumos, y regularizar posteriormente dichos gastos, y reintegrar en forma diferida a la Tesorería de la Federación los recursos que se hubiesen utilizado.

En una unidad responsable como la que se presenta en el - anexo I, se corre el riesgo de reducir sus metas si no le es autorizado utilizar parte de los ingresos generados por los cursos especiales que imparte, a fin de cubrir los gastos corrientes de dichos cursos como son material didáctico, instructores por horas, - material para taller, etc. La cancelación de cursos no solo - propiciaría la disminución de los ingresos generados por este tipo de unidades responsables, sino que implica además desaprovechar parte de la capacidad instalada de instrucción de personal técnico - calificado, necesario para fortalecer la independencia tecnológica nacional.

3.3.1.1. La Clave Presupuestal.

La clave presupuestal es el instrumento básico para la - identificación de las operaciones presupuestarias, ya que cada - una de estas se realiza con base a dicha clave.

La estructura de la clave presupuestal, también denominada clave programática es la siguiente: (72)

(72) Ibidem. pp. I.3.1. - I.3.8.

ELEMENTO	ABREVIATURA	CANTIDAD CAMPOS	TIPO DE CAMPOS	DESCRIPCION
AÑO	A	1	NUMERICO	CORRESPONDE A LA ULTIMA CIFRA DEL AÑO AL QUE PERTENECE EL PRESUPUESTO.
ENTIDAD	EN	5	NUMERICO	IDENTIFICA LA CLAVE DE LA ENTIDAD A LA QUE PERTENECE LA UNIDAD EJECUTORA.
PROGRAMA	PR	2	ALFANUMERICO	IDENTIFICA A LA CLAVE DEL PROGRAMA
SUBPROGRAMA	SP	2	NUMERICO	IDENTIFICA LA CLAVE DEL SUBPROGRAMA
PROYECTO	PY	2	NUMERICO	IDENTIFICA LA CLAVE DEL PROYECTO.
UNIDAD	UE	3	ALFANUMERICO	IDENTIFICA LA CLAVE DE LA UNIDAD EJECUTORA DEL PROGRAMA.
PARTIDA	PD	4	NUMERICO	IDENTIFICA EL CAPITULO, CONCEPTO Y ESPECIFICA DE ACUERDO CON EL CLASIFICADOR POR OBJETO DEL GASTO.
DIGITO IDENTIFICADOR	DI	2	NUMERICO	CLASIFICA EL GASTO EN: CORRIENTE (10), DE INVERSION (20) Y DE OBRA PUBLICA (60)
DIGITO VERIFICADOR	DV	2	ALFANUMERICO	PERMITE VERIFICAR LA ESTRUCTURA DE LA CLAVE, GARANTIZANDO DE ESTA FORMA QUE SU AFECTACION SEA CONFIABLE.

La clave presupuestal se puede ejemplificar tomando como referencia - los conceptos del anexo I, como a continuación se muestra:

<u>3</u>	<u>00009</u>	<u>20</u>	<u>00</u>	<u>00</u>	<u>030</u>	<u>2100</u>	<u>10</u>	<u>8</u>
A	EN	PR	SP	PY	UE	PD	DI	DV

A: Supone el año 1983.

EN: Representa la clave que en los anexos I y II se le asigna a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

PR: Corresponde a la clave del programa Capacitación y Adiestramiento Aeronáutico, a que se refieren los anexos I y II.

SP: Corresponde al subprograma, en el caso del programa que se presenta en el anexo I no se incluye esta categoría ni la de proyecto, por lo cual se cubren con ceros.

PY: Corresponde al proyecto.

UE: Corresponde a la clave del Centro de Capacitación y Adiestramiento Aeronáutico.

PD: Corresponde al Concepto 2100 "Materiales de Administración" del clasificador por objeto del gasto.

DI: Corresponde a la clave que indica el tipo de gasto, que en este caso es corriente.

DV: Este dígito corresponde al resultado de las operaciones de cálculo que se realizan con los demás elementos de la clave presupuestaria.

3.3.1.2. Modalidades

Los compromisos que las unidades ejecutoras establecen con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, deben ser registrados de acuerdo con la clasificación por objeto del gasto, pero en ocasiones la ambigüedad en la descripción de los bienes que comprende cada una de las partidas específicas, ocasiona retrasos en los trámites de pago de los compromisos, en virtud de que es necesario reelaborar la documentación de acuerdo a las indicaciones de las unidades de recepción y revisión de documentos.

Las modalidades del ejercicio presupuestal obedecen fundamentalmente a dos criterios de operación: uno según el tipo de transacción que se realice, como puede ser la adquisición de un bien o de un servicio; el otro criterio es según el monto de la erogación que se realiza, es decir si los compromisos implican erogaciones pequeñas o grandes.

Las modalidades del ejercicio presupuestal son las siguientes:

La Solicitud de Compra Urgente (SCU)

Esta modalidad del ejercicio presupuestal permite a las unidades ejecutoras adquirir los bienes necesarios para operar sus programas. El monto de este tipo de compromisos no debe ser superior a los cinco mil pesos, y tiene como característica que los bienes que se adquieren por este medio son requeridos con una urgencia tal que no sea posible esperar a elaborar las requisiciones oficiales correspondientes para fincar los pedidos.

El importe tope de este tipo de compromisos es demasiado pequeño, y ello propicia que las unidades ejecutoras elaboren un gran número de estos compromisos, puesto que su trámite es rápido, y por tal motivo se prefiere establecer dos o más solicitudes de compra urgente en lugar de fincar un pedido cuyo trámite es más tardado.

La Orden de Trabajo (OT)

Esta modalidad del ejercicio presupuestal tiene la finalidad de contratar servicios de mantenimiento, conservación e instalación de mobiliario, maquinaria y equipo propiedad o al servicio de las unidades ejecutoras de la Administración Pública Federal, y cuyo monto no exceda los cinco mil pesos.

Al igual que sucede con la SCU, el monto de la orden de trabajo es muy pequeño, y esto propicia que las unidades ejecutoras elaboren dos o más compromisos de este tipo en lugar de hacer un presupuesto o un contrato, cuyos trámites son más tardados.

La Orden de Servicio (OS)

Esta modalidad del ejercicio presupuestal permite a las unidades ejecutoras contraer compromisos distintos a los que se establecen por medio de la orden de trabajo. Estos servicios pueden ser tales como fletes y maniobras; empaque, envasado y embalaje, etc.

El Presupuesto.

Esta modalidad del ejercicio presupuestal permite a las unidades ejecutoras contraer compromisos de reparaciones mayores de maquinaria y equipo que no sean superiores a los cien mil pesos.

Dentro de esta modalidad también se pueden contraer compromisos para el mantenimiento y conservación de inmuebles con un costo máximo de trescientos noventa y dos mil pesos.

El Contrato.

Esta modalidad del ejercicio presupuestal permite a las unidades ejecutoras contraer compromisos diversos para reparaciones mayores, construcción -

de obras, etc., cuyo costo mínimo sea de trecientos mil pesos, aunque por excepción se tramiten por este medio compromisos inferiores a esta cantidad. Los contratos están sometidos a una estricta revisión jurídica y al establecimiento de convocatorias de concurso público para su adjudicación. Por esta razón es que su trámite es más tardado, y las unidades ejecutoras prefieren emplear esta forma de ejercicio presupuestal cuando los servicios que pretenden adquirir tienen un costo muy elevado.

Los contratos son uno de los medios más comunmente empleados para realizar prácticas ilícitas por parte de algunos funcionarios públicos y personas físicas y privadas de la iniciativa privada, es por este motivo que día a día se diseñan nuevos mecanismos de control y vigilancia del establecimiento y cumplimiento de los contratos, pero en ocasiones el exceso de este tipo de controles entorpecen el desarrollo de los programas debido al retraso que genera el cumplimiento de los trámites por los que atraviesan los contratos para su establecimiento y ejecución.

El Pedido.

Este tipo de compromisos es la forma más común de adquirir los bienes que las unidades ejecutoras requieren para realizar sus programas. Para fincar un pedido se debe elaborar una requisición oficial dónde se especifiquen las partidas presupuestales, órdenes de pago, y calendario de pagos que afecten.

Estas requisiciones deben señalar también el calendario de pagos con que se ha distribuido la asignación de la partida afectada. Estas requisiciones se envían a la unidad de adquisiciones de la entidad correspondiente y ésta comienza los trámites para fincar los pedidos comenzando por cotizar los bienes que se pretende adquirir, con este fin establece contacto con los proveedores registrados como proveedores y elige al que ofrece las mejores condiciones de precio y calidad. En seguida se coordina con las entidades de control y vigilancia de las adquisiciones para obtener la autorización de compra correspondiente.

3.3.2. Esquema para el Ejercicio del Gasto de Inversión,

La autorización de la inversión pública se realiza a nivel de programa y por excepción a nivel de subprograma, proyecto o paquete de proyectos, de acuerdo a los criterios establecidos por la Srfa. de Programación y presupuesto. Lo anterior es importante porque de esta forma la coordinadora de sector puede efectuar traspasos del presupuesto de inversión, respetando el nivel de gasto fijado por la Srfa. de Programación y Presupuesto a través del oficio de autorización de inversión, así como la estructura financiera contenida en el mismo. (73)

En otro orden de cosas las unidades ejecutoras deben mantener el ritmo de la inversión señalado en el calendario de pagos autorizado. Para tal efecto estas unidades deben llevar un registro detallado del grado de avance de cada uno de los programas que tienen asignados.

Dentro del desarrollo de los programas, en ocasiones las unidades ejecutoras requieren incrementar sus recursos autorizados para gastos indirectos de inversión, e iniciar obras que implican compromisos para años posteriores; es menester para ejecutar este tipo de acciones solicitar la autorización correspondiente por medio de la coordinadora de sector ante la Srfa. de Programación y Presupuesto. (74)

Las unidades ejecutoras están facultadas para efectuar traspasos de recursos de inversión entre los mismos subprogramas, proyectos y dígito identificador, siempre y cuando no se modifique la estructura del presupuesto de metas y la distribución autorizada por la Srfa. de Programación y Presupuesto. Pero en tratándose de proyectos definidos como prioritarios o financiados con crédito externo, las unidades ejecutoras no pueden por sí mismas ampliar, cancelar o traspasar recursos a otros programas y proyectos.

(73) *Ibidem*, II.2.5,

(74) *Ibidem*, II.2.6, - II.2.7,

Por lo que se refiere a las adquisiciones y celebración de contratos las unidades ejecutoras deben apegarse a lo dispuesto en las leyes de Inspección de Contratos y Obras Públicas y, de Inspección de Adquisiciones.

La adecuación del calendario de ministración de fondos requiere de la autorización de la Sría. de Programación y Presupuesto, aun cuando no se modifique el importe total de los recursos calendarizados. Lo mismo ocurre con el calendario de metas de los programas.

En términos generales, este es el esquema para el ejercicio del presupuesto de inversión. Para clarificarlo a continuación se expondrán los documentos presupuestarios por medio de los cuales se realiza el ejercicio del presupuesto.

3.3.3. Documentos Presupuestarios,

Para que el ejercicio presupuestal se lleve a efecto, es necesario contar con determinado tipo de documentos que permitan ordenar las transacciones que el gobierno realiza con cargo al gasto público federal.

3.3.3.1. Oficio de Autorización de la Sría. de Programación y Presupuesto.

Este documento es el que formaliza la dotación de fondos financieros a las unidades ejecutoras para desarrollar sus programas.

Este documento autoriza a nivel agregado los fondos, describiendo genéricamente el destino que deberá dárseles. Por lo regular la autorización se realiza a nivel global de la entidad, señalando el monto que corresponde a cada programa, pero cuando por alguna causa se queda pendiente de autorización algún programa o se concede alguna ampliación líquida, la autorización corres-

pendiente se notifica por separado a la entidad y a la unidad ejecutora del programa de que se trate.

3.3.3.2. Afectaciones Presupuestarias.

Las afectaciones presupuestarias se realizan con un documento denominado Oficio de Afectación Presupuestaria, que tiene dos funciones generales:

a) Registrar presupuestalmente los recursos autorizados por la Sría. de Programación y Presupuesto, de acuerdo a lo establecido en el calendario de pagos impreso, desagregándolo a nivel de partida específica.

b) Realizar cambios de claves, descripciones o asignaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación autorizado por la H. Cámara de Diputados.

De acuerdo a lo anterior, invariablemente la finalidad de este oficio, es adecuar las asignaciones autorizadas, a las necesidades de operación de las unidades ejecutoras.

En la modificación presupuestal se deben indicar las claves presupuestales que se afecten, tanto en la ampliación como en la reducción. Además deben indicarse las repercusiones que dichos movimientos ejercerán en el presupuesto de metas del programa o programas afectados. Cada modificación presupuestal debe elaborarse con la justificación que explique las razones por las cuales se decidió realizar el movimiento de que se trate. (75)

La Sría. de Programación y Presupuesto como entidad globalizadora del gasto, se reserva el derecho de autorizar determinado tipo de modificaciones presupuestales, entre los que se encuentran los siguientes:(76)

(75) *Ibidem.* III.1.2. - III.1.4.

(76) *Ibidem.* III.1.5.

- Ampliaciones líquidas, (ampliaciones al presupuesto total autorizado por programa).
- Traspasos de un dígito identificador a otro. (traspasos entre los gastos corriente, de inversión y de obra pública, a tipos de gasto distintos a los asignados originalmente).
- Traspasos en el capítulo de transferencias.
- Cambios en las metas programadas.
- Traspasos de inversión pública que afecten el destino específico señalado en el oficio de autorización de inversión.

Es de gran importancia vigilar que las modificaciones presupuestarias obedezcan a imperativos de ejecución plenamente justificados. De otra manera el abuso de este mecanismo de flexibilidad de operación presupuestal, puede ocasionar que el proceso de programación presupuestación se vuelva inoperante, al deformar la estructura y composición de los objetivos, metas y presupuestos autorizados originalmente.

3.3.3.3. La Orden de Pago.

La orden de pago es un instrumento de radicación de fondos. Esta se expide en base al presupuesto autorizado y a las modificaciones presupuestarias que dan suficiencia a las partidas específicas; teniendo como finalidad otorgar los recursos para cubrir los compromisos con cargo al gasto público federal, a excepción de los siguientes casos:(77)

- Servicios personales cuyos recursos se cubran a través de cheque federal.

(77) *Ibidem*, p. III.2.2.

- Remuneraciones al personal militar que se cubren mediante aviso de pago.

- Erogaciones por concepto de pago de defunciones, que se cubren mediante aviso de pago.

- Dietas.

La orden de pago se formula con cargo a una sola oficina pagadora, para que de esta forma se ministren los fondos en las pagadurías donde se efectúa el pago.

En la orden de pago se deben señalar las claves presupuestales que afectan, sus importes y calendario de pagos. En el caso de órdenes de pago que financian total o parcialmente recursos provenientes de créditos externos, su radicación deberá hacerse invariablemente en la Tesorería de la Federación.

Por otra parte es de extrema importancia que cuando se realicen modificaciones presupuestarias se hagan los movimientos correspondientes en la orden de pago que afecten. (78)

3.3.3.4. La cuenta por Liquidar Certificada.

Este documento se expide para liquidar cualquier tipo de erogación para el pago de recursos destinados a adquirir bienes o servicios para ejecutar los programas aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, a excepción de los servicios personales que se paguen con cheque federal y el Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER).

La cuenta por liquidar certificada es expedida a favor de uno o más beneficiarios y para efectuar uno o más tipos de pagos. Pero en todo caso -

(78) *Ibidem.* pp. III.2.2. - III.2.11.

el documento deberá referirse a una sola oficina pagadora, que será la que -
corresponda a la orden de pago en que se radiquen los fondos para cubrir los
compromisos establecidos. También deberán referirse a un solo tipo de moneda
y estar foleadas. (79)

3.3.3.5. El Aviso de pago.

El aviso de pago es un documento mediante el cual se captan las erogaciones de las oficinas pagadoras, sin la previa existencia de una orden de pago.

Por medio de este documento se cubren erogaciones con cargo a las -
partidas contenidas en los conceptos 1100 "Remuneraciones al personal de -
carácter permanente"; 1200 "Remuneraciones al personal de carácter Transito--
rio"; 1300 "Remuneraciones adicionales y especiales"; y las erogaciones con -
cargo a la partida 4103 "Pagas de defunción",

3.4. Control y Evaluación.

El control y la evaluación son la última fase del proceso presupues-
tario. En esta fase se registra y se analiza la información referente a la
forma en que se está ejerciendo el presupuesto y se están alcanzando las me--
tas propuestas.

El control se efectúa simultáneamente al ejercicio del presupuesto;
mediante el registro de las operaciones que se realizan para proveer a las -
unidades ejecutoras de los bienes y servicios que requieren para ejecutar -
los programas a su cargo.

(79) *Ibidem*, pp. III,3,3. - III,3,37,

La evaluación se realiza con posterioridad al ejercicio presupuestal, representa un análisis de los registros que se llevan en el control del presupuesto, para comparar la forma en que se está ejerciendo y alcanzando las metas programadas en relación a lo que se había planeado previamente.

Del análisis de esta información se determina a medida de las desviaciones de los programas y se deciden las acciones correctivas pertinentes, de acuerdo a las causas que originarán dichas desviaciones.

Algunas de las formas de control más importantes que se manejan en la Sría. de Comunicaciones y Transportes son las que se expnen a continuación.

3.4.1. Informe del Grado de Avance de las Inversiones y Metas.

Este informe se realiza por medio del Control y Seguimiento Físico - Financiero del Gasto Público Federal (COSEFF).

El COSEFF es un instrumento de evaluación que capta, procesa y suministra información a las diversas instancias de decisión, sobre la ejecución de los programas y proyectos autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Su finalidad es detectar las desviaciones entre lo programado y lo realizado, proporcionando elementos de juicio para realizar oportunamente las correcciones pertinentes. (80)

El sistema contempla la captura y procesamiento de información básica financiera; información básica física; el seguimiento financiero; el seguimiento físico y; el seguimiento físico - financiero.

Con el procesamiento de esta información, el sistema cuenta con elementos que le permiten saber la forma como se están ejecutando los programas -

(80) Sría. de Programación y Presupuesto. Instructivo para el Seguimiento del Gasto Público Federal, México, 1982, p. 5.

durante todo el año fiscal, de esta forma se determinan las desviaciones existentes entre lo programado y lo realizado, identificando sus causas, lo cual facilita la determinación de medidas correctivas adecuadas.

El control y la evaluación se realizan en períodos mensuales y bimestrales para que de esta forma haya oportunidad de tomar medidas correctivas en forma eficaz y oportuna en los programas en que se detecten desviaciones. (81)

Es preciso señalar que en las unidades ejecutoras como la que se presenta en el anexo I, existen problemas de tipo conceptual y operativo para efectuar adecuadamente las evaluaciones.

En el orden conceptual, es muy frecuente la falta de capacitación técnica del personal que realiza la captura de datos y suministra la información básica para realizar las evaluaciones, este problema se manifiesta en la disparidad de criterios que existen en la interpretación de los informes que se elaboran en base a dicha información.

En el orden operativo, la mayor dificultad estriba en la lentitud del ritmo con que fluye la tramitación de los documentos que sirven como instrumento para la captura de información básica para la elaboración de informes. Al respecto es frecuente que al momento de elaborar un informe para evaluar el ejercicio del presupuesto, se carezca de la confirmación del establecimiento de compromisos, liquidación o cancelación de los mismos; lo que obliga a los encargados de elaborar dichos informes, a hacer proyecciones o estimaciones que en muchos de los casos resultan imprecisas.

(81) Ibidem. pp. 5 - 39.

3.4.2. El Control Contable,

El control contable tiene como objetivos fundamentales, la generación de la información necesaria para lograr una administración eficiente de los recursos asignados a las unidades responsables de los programas, y prevenir cualquier tipo de malos manejos en el uso de los fondos y bienes públicos.

Para lograr estos objetivos, la contabilidad gubernamental se ha diseñado de tal manera que sea capaz de realizar las siguientes actividades:(82)

a) Proporcionar información integral para el control efectivo y contabilización de los fondos y activos pertenecientes a las unidades responsables de los programas.

b) Dotar a los directivos de las unidades responsables de información oportuna y veraz para la toma de decisiones, a través de la interpretación de determinados estados financieros producidos en base a los datos contenidos en los registros de la propia unidad.

c) Lograr la coordinación entre las unidades ejecutoras de los progra

(82) Rodea Rodríguez, Norberto. Comentarios al Presupuesto por Programas en una Unidad de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. ESCA - IPN, México, 1981, pp. 67 - 68.

mas y las unidades globalizadoras de control y evaluación, mediante el intercambio de información referente a la forma en que se desarrolla el ejercicio del presupuesto.

d) Coadyuvar a la evaluación oportuna del ejercicio del presupuesto, mediante la verificación periódica de la forma en que se están alcanzando los objetivos conforme a lo que se programó previamente.

Para comprender la forma en que opera el control contable, es importante considerar que las transacciones financieras completas generalmente atraviesan por cuatro etapas;

- La primera etapa es la de las obligaciones, que representan los bienes y servicios solicitados, independientemente del momento de su entrega, pago o consumo. En este momento de las transacciones es cuando la contabilidad inicia el control de fondos.

- La segunda etapa del control la constituyen los gastos devengados, que representan los bienes y servicios recibidos, sin considerar el momento en que se solicitan, se consumen o pagan. En este momento de las transacciones, se inicia la contabilidad de inventarios y haberes.

- La tercera etapa de las transacciones es la de los pagos, y representan las facturas pagadas sin atender al momento en que los bienes y servicios fueron solicitados, entregados o consumidos. En el caso de las unidades productoras se debe vigilar cuidadosamente que el flujo de los pagos que se realicen en un período de tiempo determinado, no excedan el importe de los ingresos provenientes por concepto de ventas de bienes y servicios o créditos de financiamiento y fomento.

- La cuarta etapa de las transacciones financieras son los costos, que representan los bienes y servicios consumidos, independientemente del momento en que se piden, entregan o pagan. En esta etapa de las transacciones

se puede cuantificar el valor de los recursos empleados efectivamente en la ejecución de los programas,

Como se mencionó al principio de este punto, el control contable tiene como finalidad registrar la forma en que es ejercido el presupuesto, mediante la comprobación de los gastos que se realizan para ejecutar los programas, para que de esta manera se puedan medir los resultados de la efectividad administrativa.

Para ejercer un adecuado control contable es necesario contar con manuales, catálogos de cuentas e instructivos para facilitar y hacer más eficaz la labor de los encargados de llevar a efecto el control contable.

En México cada ramo de la Administración Pública Federal lleva sus propios registros pero envía cada uno de ellos información consolidada a la Sría. de Hacienda y Crédito Público.

En la Sría. de Comunicaciones y transportes se adoptó el sistema de contabilidad en base a pólizas, que permite contabilizar las operaciones en forma independiente de acuerdo a su naturaleza, auxiliándose de pólizas de diario; de ingresos y, de egresos.

Pólizas de Diario.

En estas pólizas se contabilizan las operaciones cuyos movimientos contables no tienen que ver con el efectivo como son: modificaciones presupuestales; creación de compromisos en partidas presupuestales y cancelación de las mismas; movimientos de entrada y salida; etc.

Pólizas de Ingresos.

En estas pólizas se contabilizan los ingresos provenientes de los servicios o actividades que otorga la unidad ejecutora de los programas.

En estas pólizas también se contabilizan las órdenes de pago cuyos fondos se destinan al ejercicio del presupuesto; las cancelaciones de órdenes de pago que se destinan a modificaciones presupuestales, etc.

Pólizas de Egresos.

En estas pólizas se contabilizan las salidas de efectivo por concepto de pagos que cada entidad realiza a terceros, en virtud de la adquisición de un bien o la prestación de un servicio.

De esta manera el control contable de la Srta. de Comunicaciones y transportes permite a las unidades ejecutoras ejercer su presupuesto en forma fluida, ya que no requieren emplear demasiado tiempo en la fiscalización de sus operaciones presupuestarias.

Para terminar este capítulo solamente resta comentar la importancia que tiene la mentalidad de los servidores públicos en el buen desempeño del proceso presupuestario y por extensión el manejo de la técnica del presupuesto por programas en la Administración Pública Federal de México, ya que el factor humano es el único capaz de hacer funcionar cualquier sistema, sin su participación decidida, eficiente y honesta, cualquier sistema, técnica o procedimiento, por sofisticados que seán fracasarán en su implantación.

Conclusiones y Recomendaciones Finales.

1. La administración pública es un fenómeno multifacético, por lo que se le ha conceptualizado de diversas formas. Para definir a la administración pública es preciso ubicarse en el contexto que demanda su conceptualización, para que este sea el punto de referencia al elegir el criterio de conceptualización con que se le definirá. En la opinión del autor los tres criterios de conceptualización más adecuados son los siguientes:

- a) Como disciplina de estudio.
- b) Como la actividad que realizan los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial en las tres instancias de gobierno.
- c) Como institución auxiliar del Poder Ejecutivo en sus tres niveles de gobierno.

2. La técnica del presupuesto por programas en la Administración Pública Federal de México ha logrado un avance considerable en el plano formal, es decir en los terrenos de la metodología, la técnica y la teoría; pero sus avances en el plano de la aplicación práctica son mucho menores, debido a que el esquema en que se basan los programas tienen una parte obligatoria que corresponde al sector público, y otra muy importante en la que intervienen los sectores social y privado, en donde el sector público no puede ejercer su autoridad jerárquica, en virtud de que esto implicaría la restricción a ciertas libertades inherentes a una sociedad democrática. Es precisamente esta dualidad en el grado de responsabilidad en la aplicación de los programas lo que determina sus limitaciones, puesto que la evaluación de la realidad que se pretende influir se basa en supuestos de buena fé que no siempre se cumplen. Tal situación determina que algunos programas incrementen su costo de ejecución; no alcancen las metas propuestas; alteren la estructura, composición y calendario de pagos del monto y tipo de financiamiento programados.

Uno de los mecanismos para inducir con mayor eficacia la acción de la iniciativa privada en la dirección en que se encaminan los programas del gobierno

no es el establecimiento de acuerdos por medio de los cuales el Estado se --- comprometa a compartir los riesgos de la inversión de los particulares, obligan--- dóllos jurídicamente a cumplir con rangos mínimos de inversión, producción, gene--- ración de empleos, etc., en las ramas de la economía y regiones del país defi--- nidas como prioritarias.

3. La implantación del presupuesto por programas en la Administra--- ción Pública Federal de México, dinamizó la reforma administrativa en sus as--- pectos funcionales y estructurales; pero aun cuando esta reforma administrati--- va se ha llevado a cabo metodológicamente en forma adecuada, no ha logrado que el presupuesto por programas opere óptimamente, debido principalmente a la --- carencia de un sistema de información confiable.

En este sentido es conveniente reforzar la concientización y arraig--- ar más profundamente la técnica del presupuesto por programas en los servi--- dores públicos, ya que de ello depende que el flujo de la información genera--- da por las unidades ejecutoras sea oportuno y veraz.

4. En el sector público de México, el presupuesto por programas es --- una técnica que tiene como finalidad dirigir a la economía nacional hacia el --- desarrollo integral. Este propósito es obstaculizado por el enorme desequi--- librio en el grado de desarrollo que existe entre las diferentes regiones del país.

Una forma de atacar este problema es que las legislaturas de los --- estados autoricen el monto de los presupuestos de los municipios en base al --- costo de ejecución de los proyectos que éstos elaboren, tomando en considera--- ción las políticas de desarrollo establecidas a nivel federal y las priorida--- des de inversión de las entidades federativas. Un mecanismo que coadyuva--- ría a lograr este propósito sería integrar la apertura programática de la ad--- ministración pública federal a los municipios, y en base a ello se canalicen --- todos los apoyos de la federación y de los estados a los municipios.

5. En el caso de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la ambigüedad en la descripción de las partidas específicas del clasificador por objeto del gasto, propicia confusión entre los encargados de realizar las adquisiciones de las unidades ejecutoras, como lo es la unidad en que se basa el presente trabajo, y las oficinas de recepción de documentos de las coordinadoras de sector. Esta situación entorpece el desarrollo del proceso presupuestario al retardar la ejecución de los pagos a proveedores y contratistas. Al respecto sería de gran utilidad la celebración de reuniones para la unificación de criterios en la interpretación del mencionado clasificador.

6. El límite máximo que se ha fijado en algunas modalidades del ejercicio presupuestal son altamente reducidos y esto propicia prácticas inadecuadas en las unidades de adquisiciones. Al efecto sería conveniente que las entidades globalizadoras del gasto revisen frecuentemente las repercusiones que los índices de inflación tienen sobre la capacidad adquisitiva de las unidades ejecutoras, y de acuerdo a sus resultados fijen periódicamente los límites máximos en las distintas modalidades del ejercicio presupuestal.

7. La unidad responsable que se tomó como modelo en la explicación del proceso presupuestario, atraviesa por una situación crítica, en virtud de que los lineamientos generales de política económica y los ajustes que se han hecho en los procedimientos administrativos, han afectado sustancialmente su operación al propiciar la reducción del nivel de su actividad fundamental, que es la de capacitar y adiestrar personal técnico aeronáutico. Como alternativa para solucionar este problema, se propone que los lineamientos generales de política económica y las disposiciones complementarias se diseñen con una flexibilidad tal que no afecten en lo sustancial la operación de las unidades responsables, atendiendo a la capacidad de asimilación que de acuerdo a su naturaleza tenga cada unidad ejecutora en particular.

A N E X O I.

PROGRAMA 20: CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO AERONAUTICO

Introducción.

El presente anexo tiene como finalidad ilustrar las explicaciones del tratamiento del Capítulo III en su conjunto.

El anexo supone un programa nuevo al que se le ha fijado una duración igual al año fiscal. En virtud de ello no se contempla ningún tipo de indicador de años anteriores para calcular su costo global; tampoco se incluye proyección alguna de costos y metas para años posteriores.

Como responsable del programa se considera a una unidad funcionalmente desconcentrada de la Sría. de Comunicaciones y Transportes, encargada de capacitar y adiestrar personal técnico aeronáutico.

A dicha unidad se le denominará Centro de Capacitación y Adiestramiento Aeronáutico, y tendrá la siguiente estructura orgánica:

1. Dirección.
- 2.1. Subdirección de Administración.
- 2.2. Subdirección de Adiestramiento Académico.
- 2.3. Superintendencia de Mantenimiento.

El programa que deberá ejecutar la unidad responsable será denominado "Capacitación y Adiestramiento Aeronáutico". El programa se fijará un objetivo general y en base a él determinados propósitos y metas a cumplir, mediante actividades bien definidas en cuanto a su contenido, costo y duración.

El programa tratará de apegarse en lo más posible a la técnica del presupuesto por programas, para lograrlo se simula una apertura programática, un clasificador de entidades y organismos de la administración pública federal, y se utiliza el clasificador por objeto del gasto diseñado por la Sría. de Programación y Presupuesto.

Programa 20: Capacitación y Adiestramiento Aeronáutico.

Unidad Ejecutora: 030 Centro de Capacitación y Adiestramiento Aeronáutico.

Objetivo General: Capacitar personal técnico aeronáutico para apoyar el desarrollo de la Aviación Civil Nacional.

- Propósitos:
- P.1. Reducir en un 20% el déficit de controladores de tránsito aéreo, que en la actualidad es de 200 elementos.
 - P.2. Incrementar en un 10% la capacidad instalada de instrucción de técnicos en electrónica aeronáutica, que en la actualidad es de 220 elementos anuales.
 - P.3. Reducir en un 50% el déficit de técnicos en mantenimiento de motores y planeadores, que en la actualidad es de 500 elementos.
 - P.4. Reducir en un 30% el déficit de oficiales en operaciones aeronáuticas, que actualmente es de 75 elementos.
 - P.5. Satisfacer al 100% la demanda de pilotos aviadores comerciales de ala fija, que en la actualidad es de 20 elementos.

Metas: Graduar 575 alumnos en diferentes especialidades técnicas en aeronáutica, como a continuación se detalla:

CLAVE	ACCION	DENOMINACION	DESCRIPCION	NUMERO
M.1.	GRADUAR	ALUMNO	CONTROLADOR DE TRANSITO AEREO	40
M.2.	GRADUAR	ALUMNO	TECNICO EN ELECTRONICA AERONAUTICA	242
M.3.	GRADUAR	ALUMNO	TECNICO EN MANTENIMIENTO DE MOTORES Y PLANEADORES	250
M.4.	GRADUAR	ALUMNO	OFICIAL DE OPERACIONES AERONAUTICAS	23
M.5.	GRADUAR	ALUMNO	PILOTO AVIADOR COMERCIAL DE ALA FIJA	- 20
				<u>575</u> =====

Actividades: Las actividades a realizar para alcanzar las metas - propuestas se dividen en dos tipos: uno es la impartición de cursos, que se - identificarán anteponiéndoseles la letra (C) al número que corresponda; el otro tipo de actividades es de apoyo y se identificarán anteponiendo la letra (A) al número que les corresponda,

CLAVE	A C T I V I D A D	INICIA		TERMINA		DURACION
		DIA	MES	DIA	MES	
C.1.	CONTROLADOR DE TRANSITO AEREO	04	04	30	12	9 MESES
C.2.	TECNICO EN ELECTRONICA AERONAUTICA	03	01	30	12	12 MESES
C.3.	TECNICO EN MANTENIMIENTO DE MOTORES Y - PLANEADORES	03	01	30	12	12 MESES
C.4.	OFICIAL DE OPERACIONES AERONAUTICAS	01	02	28	10	9 MESES
C.5.	PILOTO AVIADOR COMERCIAL DE ALA FIJA	03	01	30	12	12 MESES
A.1.	MANTENIMIENTO Y CONSERVACION DE LA FLOTA AEREA	03	01	30	12	12 MESES
A.2.	CONTROL DE RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES	03	01	30	12	12 MESES
A.3.	SERVICIOS GENERALES	03	01	30	12	12 MESES

RESUMEN PRESUPUESTAL POR OBJETO DEL GASTO
(NIVEL CONCEPTO)

CONCEPTO	DENOMINACION	MONTO (Miles de Pesos)
1100	REMUNERACIONES AL PERSONAL DE CARACTER PERMANENTE	15,060
2100	MATERIALES DE ADMINISTRACION	1,018
2400	MATERIALES Y ARTICULOS DE CONSTRUCCION	8
3400	SERVICIOS COMERCIAL Y BANCARIO	180
5100	MOBILIARIO Y EQUIPO DE ADMINISTRACION	40
5200	MAQUINARIA Y EQUIPO AGROPECUARIO, INDUSTRIAL Y DE COMUNICACIONES	1,300
5300	VEHICULOS Y EQUIPO DE TRANSPORTE	2,720
5500	HERRAMIENTAS Y REFACCIONES	3,080
		<u>23,406</u> =====

PROGRAMA 20: CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO AERONAUTICO

BLOQUE I. INTEGRACION DE REQUERIMIENTOS POR ACTIVIDADES

INTEGRACION DE REQUERIMIENTOS POR ACTIVIDADES
 ACTIVIDAD C.1. CONTROLADOR DE TRANSITO AEREO

CONCEPTO	DESCRIPCION DE REQUERIMIENTOS	NUMERO	COSTO UNITARIO	COSTO GLOBAL	J U S T I F I C A C I O N
1100	Instructor	3	300,000.00	900,000.00	Dictar cátedras
2400	Regulador	20	400.00	8,000.00	Control de voltaje de equipo
5100	Mesas de trabajo	10	4,000.00	40,000.00	Equipar un laboratorio de C.T.A.
5200	Simulador de radar	1	1'000,000.00	<u>1'000,000.00</u>	Prácticas en el laboratorio de C.T.A.
				<u>1'948,000.00</u> =====	

INTEGRACION DE REQUERIMIENTOS POR ACTIVIDADES
 ACTIVIDAD C.2. TECNICO EN ELECTRONICA AERONAUTICA

CONCEPTO	DESCRIPCION DE REQUERIMIENTOS	NUMERO	COSTO UNITARIO	COSTO GLOBAL	J U S T I F I C A C I O N
1100	Instructor	3	300,000.00	900,000.00	Dictar cátedras
5200	Osciloscopio	2	50,000.00	100,000.00	Realizar prácticas
5200	Voltmetro digital	5	20,000.00	100,000.00	Medición batería de instrumentos
5200	Fuente de alimentación	5	10,000.00	<u>50,000.00</u>	Transmitir energía a instrumentos
				<u>1'150,000.00</u> =====	

INTEGRACION DE REQUERIMIENTOS POR ACTIVIDADES
 ACTIVIDAD C.3. TECNICO EN MANTENIMIENTO DE MOTORES Y PLANEADORES

CONCEPTO	DESCRIPCION DE REQUERIMIENTOS	NUMERO	COSTO UNITARIO	COSTO GLOBAL	J U S T I F I C A C I O N
1100	Instructor	4	300,000.00	1'200,000.00	Dictar cátedras
5200	Máquina troqueladora	1	50,000.00	50,000.00	Procesamiento laministería
5500	Equipo completo soldadura argón	1	70,000.00	70,000.00	Integración de partes
5500	Garrucha C/cadena con capacidad para 1.5. tons.	1	20,000.00	20,000.00	Sostenimiento de motores
5500	Remachadora neumática	4	20,000.00	80,000.00	Unión de planos
5500	Caja grande con herramienta	2	90,000.00	<u>180,000.00</u>	Prácticas en talleres
				1'600,000.00	

INTEGRACION DE REQUERIMIENTOS POR ACTIVIDADES
 ACTIVIDAD C.4. OFICIAL DE OPERACIONES AERONAUTICAS

CONCEPTO	DESCRIPCION DE REQUERIMIENTOS	NUMERO	COSTO UNITARIO	COSTO GLOBAL	J U S T I F I C A C I O N
1100	Instructor	3	300,000.00	900,000.00	Dictar cátedras
2100	Manuales de instrucción	90	200.00	18,000.00	Apoyo didáctico
				918,000.00	
				=====	

INTEGRACION DE REQUERIMIENTOS POR ACTIVIDADES
 ACTIVIDAD C.5. PILOTO AVIADOR COMERCIAL DE ALA FIJA

CONCEPTO	DESCRIPCION DE REQUERIMIENTOS	NUMERO	COSTO UNITARIO	COSTO GLOBAL	J U S T I F I C A C I O N
1100	Instructor	5	480,000.00	2'400,000.00	Instrucción vuelo y tierra
5300	Avión bimotor	1	2'000,000.00	2'000,000.00	Prácticas vuelo
				4'400,000.00	
				=====	

INTEGRACION DE REQUERIMIENTOS POR ACTIVIDADES

ACTIVIDAD A.1. MANTENIMIENTO Y CONSERVACION DE LA FLOTA AEREA

CONCEPTO	DESCRIPCION DE REQUERIMIENTOS	NUMERO	COSTO UNITARIO	COSTO GLOBAL	J U S T I F I C A C I O N
1100	Superintendente de mantenimiento	1	600,000.00	600,000.00	Coordinación de las actividades de mantenimiento y conservación de la flota aérea
1100	Supervisor	2	420,000.00	840,000.00	Control de eficacia del personal - mecánico
1100	Mecánico de avión	6	360,000.00	2'160,000.00	Mantenimiento y conservación de la flota aérea
5500	Tren de aterizaje	1	1'200,000.00	1'200,000.00	De repuesto aeronave turbo.
5500	Gobernador maestro	1	900,000.00	900,000.00	De repuesto aeronave C - 133
5500	Alerón	4	70,000.00	280,000.00	De repuesto aeronaves F - 33
5500	Barriletes	700	500.00	350,000.00	Para mantener nivel mínimo de existencia para reparaciones.
				6'330,000.00	
				=====	

INTEGRACION DE REQUERIMIENTOS POR ACTIVIDADES
 ACTIVIDAD A.2. CONTROL DE RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES

CONCEPTO	DESCRIPCION DE REQUERIMIENTOS	NUMERO	COSTO UNITARIO	COSTO GLOBAL	JUSTIFICACION
1100	Director	1	720,000.00	720,000.00	Coordinación global de las actividades del programa
1100	Subdirector	2	600,000.00	1'200,000.00	Coordinación de las actividades de control de recursos humanos y materiales
1100	Jefe de Departamento	1	540,000.00	540,000.00	Control de recursos humanos y materiales
1100	Secretaria	4	240,000.00	960,000.00	Apoyo en las actividades del personal de coordinación y control
2100	Material de oficina		500,000.00	500,000.00	Para realizar actividades de coordinación y control
				3'920,000.00	
				=====	

INTEGRACION DE REQUERIMIENTOS POR ACTIVIDADES

ACTIVIDAD A.3. SERVICIOS GENERALES

CONCEPTO	DESCRIPCION DE REQUERIMIENTOS	NUMERO	COSTO UNITARIO	COSTO GLOBAL	J U S T I F I C A C I O N
1100	Jefe de Departamento	1	540,000.00	540,000.00	Coordinar las labores de servicios generales
1100	Secretaria	1	240,000.00	240,000.00	Auxiliar al Jefe de Departamento
1100	Mosc	5	120,000.00	600,000.00	Labores de limpieza
1100	Chofer	2	180,000.00	360,000.00	Servicios de desplazamiento
2100	Material de limpieza		500,000.00	500,000.00	Limpieza instalaciones
3400	Servicio de fumigación		180,000.00	180,000.00	Exterminio de plagas
5300	Camioneta Pick up	1	720,000.00	720,000.00	Servicios de desplazamiento
				<u>3'140,000.00</u> =====	

PROGRAMA 20: CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO AERONAUTICO

BLOQUE II. CALENDARIO DE INTEGRACION DE REQUERIMIENTOS POR ACTIVIDADES

CALENDARIO DE INTEGRACION DE REQUERIMIENTOS POR ACTIVIDADES

ACTIVIDAD C.1. CONTROLADOR DE TRANSITO AEREO

CONCEPTO	DESCRIPCION DE REQUERIMIENTOS	IMPORTE TOTAL	MES - MES	IMPORTE POR MES
1100	Instructor	900,000.00	01 12	75,000.00
2400	Regulador	8,000.00	03 10	1,000.00
5100	Mesas de trabajo	40,000.00	- 03	40,000.00
5200	Simulador de radar	1'000,000.00	07 11	200,000.00
		<u>1'948,000.00</u>		
		=====		

CALENDARIO DE INTEGRACION DE REQUERIMIENTOS POR ACTIVIDADES

ACTIVIDAD C.2. TECNICO EN ELECTRONICA AERONAUTICA

CONCEPTO	DESCRIPCION DE REQUERIMIENTOS	IMPORTE TOTAL	MES - MES	IMPORTE POR MES
1100	Instructor	900,000.00	01 12	75,000.00
5200	Osciloscopio	100,000.00	03 06	25,000.00
5200	Voltmetro digital	100,000.00	04 08	20,000.00
5200	Fuente de alimentación	50,000.00	- 09	50,000.00
		<u>1'150,000.00</u> =====		

CALENDARIO DE INTEGRACION DE REQUERIMIENTOS POR ACTIVIDADES
 ACTIVIDAD C.3. TECNICO EN MANTENIMIENTO DE MOTORES Y PLANEADORES

CONCEPTO	DESCRIPCION DE REQUERIMIENTOS	IMPORTE TOTAL	MES	- MES	IMPORTE POR MES
1100	Instructor	1'200,000.00	01	12	100,000.00
5200	Máquina troqueladora	50,000.00	--	06	50,000.00
5500	Equipo completo de soldadura argón	70,000.00	--	08	70,000.00
5500	Garrucha C/cadena con capacidad para 1.5 tons	20,000.00	--	04	20,000.00
5500	Remachadora neumática	80,000.00	--	03	80,000.00
5500	Caja con herramienta	180,000.00	02	03	90,000.00
		1'600,000.00			
		=====			

CALENDARIO DE INTEGRACION DE REQUERIMIENTOS POR ACTIVIDADES

ACTIVIDAD C.4. OFICIAL DE OPERACIONES AERONAUTICAS

CONCEPTO	DESCRIPCION DE REQUERIMIENTOS	IMPORTE TOTAL	MES - MES	IMPORTE POR MES
1100	Instructor	900,000.00	01 12	75,000.00
2100	Manual de instrucción	18,000.00	01 03	6,000.00
		<u>918,000.00</u>		
		=====		

CALENDARIO DE INTEGRACION DE REQUERIMIENTOS POR ACTIVIDADES

ACTIVIDAD C. 5. PILOTO AVIADOR COMERCIAL DE ALA FIJA

CONCEPTO	DESCRIPCION DE REQUERIMIENTOS	IMPORTE TOTAL	MES - MES	IMPORTE POR MES
1100	Instructor	2'400,000.00	01 12	200,000.00
5300	Avión bimotor	2'000,000.00	01 05	400,000.00
		<u>4'400,000.00</u>		
		=====		

CALENDARIO DE INTEGRACION DE REQUERIMIENTOS POR ACTIVIDADES
 ACTIVIDAD A.1. MANTENIMIENTO Y CONSERVACION DE LA FLOTA AEREA

CONCEPTO	DESCRIPCION DE REQUERIMIENTOS	IMPORTE TOTAL	MES - MES		IMPORTE POR MES
1100	Superintendente de mantenimiento	600,000.00	01	12	50,000.00
1100	Supervisor	840,000.00	01	12	70,000.00
1100	Mecánico de avión	2'160,000.00	01	12	180,000.00
5500	Tren de aterrizaje	1'200,000.00	05	06	600,000.00
5500	Gobernador maestro	900,000.00	--	07	900,000.00
5500	Alerón	280,000.00	09	12	70,000.00
5500	Barrilete	350,000.00	01	11	30,000.00
			--	12	20,000.00
		6'330,000.00			
		=====			

CALENDARIO DE INTEGRACION DE REQUERIMIENTOS POR ACTIVIDADES

ACTIVIDAD A.2. CONTROL DE RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES

CONCEPTO	DESCRIPCION DE REQUERIMIENTOS	IMPORTE TOTAL	MES - MES		IMPORTE POR MES
1100	Director	720,000.00	01	12	60,000.00
1100	Subdirector	1'200,000.00	01	12	100,000.00
1100	Jefe de Departamento	540,000.00	01	12	45,000.00
1100	Secretaria	960,000.00	01	12	80,000.00
2100	Material de oficina	500,000.00	01	05	100,000.00
		<u>3'920,000.00</u>			
		=====			

CALENDARIO DE INTEGRACION DE REQUERIMIENTOS POR ACTIVIDADES

- ACTIVIDAD A.3. SERVICIOS GENERALES

CONCEPTO	DESCRIPCION DE REQUERIMIENTOS	IMPORTE TOTAL	MES - MES	IMPORTE POR MES
1100	Jefe de Departamento	540,000.00	01 12	45,000.00
1100	Secretaria	240,000.00	01 12	20,000.00
1100	Moso	600,000.00	01 12	50,000.00
1100	Chofer	360,000.00	01 12	30,000.00
2100	Material de limpieza	500,000.00	01 05	100,000.00
3400	Servicio de fumigación	180,000.00	01 12	15,000.00
5300	Camioneta Pick up	720,000.00	-- 03	720,000.00
		<u>3'140,000.00</u>		
		=====		

A N E X O I I

RESUMEN DE INFORMACION (FORMATOS OFICIALES)

RESUMEN DEL ANTEPROYECTO DE LA UNIDAD
(MILES DE PESOS)

ENTIDAD <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; width: fit-content; margin: 5px 0;">0009</div>	ENTIDAD SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES SECTOR COMUNICACIONES Y TRANSPORTES UNIDAD CENTRO DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO AERONAUTICO
--	---

LÍNEA	DENOMINACIÓN	TOTAL	GASTO CORRIENTE	GASTO DE CAPITAL	OBJETIVO	JUSTIFICACIÓN
20	CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO AERONAUTICO	23 405	15 266	7 140	CAPACITAR PERSONAL TECNICO AERONAUTICO	APOYAR A LA AVIACION CIVIL NACIONAL DOTANOLA DE PERSONAL TECNICO ALTAMENTE CALIFICADO PARA MANTENER Y ACELERAR EL RITMO DE SU CRECIMIENTO.

RESUMEN DE PROGRAMAS Y METAS

ENTIDAD 00009	ENTIDAD: SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES SECTOR: COMUNICACIONES Y TRANSPORTES UNIDAD: CENTRO DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO AERONAUTICO
------------------	--

ACRUBA	DESCRIPCION	M E T A S			
		AÑO PRESUPUESTADO			AÑO SIGUIENTE
		DESCRIPCION	UNIDAD DE MEDIDA	CANTIDAD	CANTIDAD
20	CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO AERONAUTICO	GRADUAR	ALUMNO	575	

ANALITICO DE INVERSIONES - INTEGRACION DE REQUERIMIENTOS
(MILES DE PESOS)

ENTIDAD	SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES
00009	SECTOR COMUNICACIONES Y TRANSPORTES
	UNIDAD CENTRO DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO AERONAUTICO

PROGRAMA	DESCRIPCION	DESCRIPCION DE REQUERIMIENTOS - AÑO PRESUPUESTADO						CONTENIDO IMPORTADO		TOTAL REQUERIMIENTOS AÑO PRESUPUESTADO	
		CONSTRUCCIONES	ADQUISICIONES	PROY. Y EST.	ADMON. E INC.	CONSERVACION	OTROS	TOTAL	DIRECTO		INDIRECTO
20	CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO AERONAUTICO		7 140					7 140	2 000 *	4 360	

ANALITICO DE INVERSIONES - FINANCIAMIENTO
(MILES DE PESOS)

ENTIDAD	ENTIDAD	SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES
00069	SECTOR	COMUNICACIONES Y TRANSPORTES
	UNIDAD	CENTRO DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO

PRESUPUESTO	DESCRIPCION	FUENTES DE FINANCIAMIENTO (AÑO PRESUPUESTADO)						TOTAL FINANCIAMIENTO (13 SIGUIENTE)
		RECURSOS FISCALES	CREDITO INTERNO	CREDITO EXTERNO	COOPERACIONES Y DONACION	TOTAL		
20	CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO ASIGNATIVO	16 266					16 266	

BIBLIOGRAFIA

1. Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, 3a. edición, México, 1981, 705 pp.
2. Apter, David. Política de la Modernización. Paidós, Argentina, 1972, 366 pp.
3. Ceceña, José y Otros. Planes sin Planificación. Proceso, México, 1980, - 190 pp.
4. Cibotti, Ricardo y Sierra, Enrique. El Sector Público en la Planificación del Desarrollo. Siglo XXI, 10a. edición, México, 1981, 271 pp.
5. Fernández Arena, José A. El Procesos Administrativo. Diana, México, 1981, - 237 pp.
6. Flores de la Peña, Horacio. Bases para la Planeación Económica y Social de México. Siglo XXI, 10a. edición, México, 1980, 269 pp.
7. Furtado, Celso. El Desarrollo Económico: Un Mito. Siglo XXI, 3a. edición, - México, 1978, 141 pp.
8. Galván Escobedo, José. Tratado de Administración General. Trillas, México, 1981, 296 pp.
9. Guillén Arturo. Planificación Económica a la Mexicana. Nuestro Tiempo, 4a. edición, México, 1980, 173 pp.
10. ILPES. Discusiones sobre planificación. Siglo XXI, 12a. edición, México, - 1981, 143 pp.

11. ILPES, OEA, BID Experiencias y Problemas de la Planificación en América Latina. Siglo XXI, 2a. edición, México, 1979, 281 pp.
12. Jiménez Castro, Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. FCE, 4a. edición, México, 1975, 260 pp.
13. Lange, Oskar. Ensayos sobre planificación económica. Ariel, 2a. edición, México, 1977, 174 pp.
14. Koontz y O'Donnell. Curso de Administración Moderna, Mc. Grow-Hill, 6a. edición, México, 1982, 881 pp.
15. Martner, Gonzalo. Planificación y Presupuesto por Programas. Siglo XXI, 11a. edición, México, 1979, 511 pp.
16. Medina, José. Discursos sobre Política y Planeación. Siglo XXI, México, 1972, 231 pp.
17. Presidencia de la República. Empresas Públicas. Colección Seminarios, no. 7, Coordinación de Estudios Administrativos, México, 1978, 107 pp.
18. Rodea Rodríguez, Norberto. Comentarios al Presupuesto por Programas en una Unidad de la Sría. de Comunicaciones y Transportes. Tesis Profesional, ESCA - IPN., México, 1981, 135 pp.
19. Ritchkiman, Benjamín. Introducción al Estudio de la Economía Pública. UNAM, 2a. edición, México, 1977, pp. 357 pp.
20. Secretaría de Programación y Presupuesto. Catálogo de Actividades del Sector Público Federal 1982. México, 1981, 162 pp.

21. Secretaría de Programación y Presupuesto, Catálogos para la Programación - Presupuestaria, México, 1981, 120 pp.
22. Secretaría de Programación y Presupuesto, Clasificador por Objeto del Gasto, México, 1981,
23. Secretaría de Programación y Presupuesto, Instructivo para el Seguimiento Global del Gasto Público Federal, México, 1982, 39 pp.
24. Secretaría de Programación y Presupuesto, Manual de Corresponsabilidad del Gasto Público Federal, México, 1981, 272 pp.
25. Secretaría de Programación y Presupuesto, Manual para la Programación - Presupuestación 1982, México, 1981, 237 pp.
26. Terry R., George, Principios de Administración, CECSA, 5a, edición, México, 1981, 667 pp.
27. Vázquez Arroyo, Francisco, Presupuesto por Programas para el Sector Público de México, UNAM., 3a, edición, México, 1979, 325 pp.
28. Steiss, Walter, Administración y Presupuestos Públicos, Diana, México, 1976, 427 pp.