



1  
2 ej'

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales  
"ACATLAN"

PLANEACION, PROGRAMACION, PRESUPUESTACION  
COMO PROCESO DE DESARROLLO EN LA UNAM:  
CASO ENEP ACATLAN



**TESIS PROFESIONAL**

Que para obtener el Título de:

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA**

Presenta:

**GUILLERMO ALVAREZ VELAZQUEZ**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

Todo el material contenido en esta tesis está 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.

## CONTENIDO

### INTRODUCCION

#### 1 CONCEPTOS Y NATURALEZA

1.1	La Planeación.....	3
1.2	La Programación.....	6
1.3	Principios de la Planeación y la Programación.....	7
1.4	Proceso de Planeación.....	8
1.5	El Presupuesto.....	9
1.5.1	Algunos tipos de Presupuesto.....	10
1.5.1.1	Presupuesto Tradicional.....	10
1.5.1.2	Presupuesto Base Cero.....	11
1.5.1.3	Presupuesto por Programas.....	12
1.5.2	Principios del Presupuesto.....	13
1.5.3	Categorías Programáticas.....	14

#### 2 ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA PLANEACION Y DEL PRESUPUESTO

2.1	La Planeación a nivel mundial.....	16
2.2	El Presupuesto a nivel mundial.....	21
2.3	La Planeación en México.....	23
2.4	El Presupuesto en México.....	26

#### 3 SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA (SNPD)

3.1	Marco Jurídico.....	30
3.1.1	La Planeación.....	30
3.1.2	El Presupuesto.....	32

#### 4 EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (PND) 1987-1994

4.1	Análisis y características.....	35
4.2	Planeación Global, Sectorial e Institucional.....	39

## 5 PLANEACION, PROGRAMACION Y PRESUPUESTO EN LA UNAM

5.1	Sistema de Planeación Universitaria.....	41
5.2	Conceptos de Presupuesto por Programas en la UNAM.....	50
5.3	Evolución Histórica.....	51
5.4	Políticas Presupuestales.....	54
5.5	Marco Jurídico.....	55
5.6	Proceso Presupuestario.....	56
5.7	Estructura Programática.....	57
5.8	Niveles Programáticos.....	59
5.9	Código Programático.....	60

## 6 EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN LA ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLAN

6.1	Estructura Administrativa.....	62
6.2	Proceso Presupuestario (caso práctico).....	71

Conclusiones.....	81
Propuesta.....	84
Anexos.....	86
Bibliografía.....	108

## INTRODUCCION

Cuando el hombre comienza a vivir en sociedad para buscar su desarrollo, ya existen indicios de planeación de acuerdo a la madurez de su organización, sirviéndose de los aspectos materiales como impulsores para lograr los objetivos planteados.

Con la evolución del hombre, la organización que éste creó para apoyar su desarrollo fue adquiriendo mayor formalidad, incrementando a su vez la complejidad de sus funciones para lograr sus objetivos. Así, en el transcurso del tiempo han existido diversos tipos de organización social llegando a la conformación del Estado Moderno actual. Todas estas organizaciones requirieron de la planeación y el presupuesto como herramientas indispensables para ordenar y prever su desarrollo futuro, así como racionalizar los medios y recursos existentes para obtener con la mayor amplitud posible los fines y objetivos trazados.

La planeación y el presupuesto, procesos inherentes a la evolución del Estado crecieron en importancia a la par de éste, propiciando con ello gran interés por su estudio y actualización, buscando con esto encaminar el desarrollo económico, político y social de una manera integral.

De acuerdo a la concepción teórica de uno y otro proceso, los primeros indicios del presupuesto se ubican en la Edad Media, en Inglaterra al ser utilizado por la corona como un medio formal para allegarse de recursos. Instrumento que conforme al desarrollo del Estado adquiere mayor formalidad e importancia para la obtención de los fines que avalan su existencia como tal, los cuales previamente fueron analizados por la planeación delimitándose planes y programas que segmentan racionalmente las funciones esenciales del Estado, teniendo como motor para su alcance el gasto público que engloba al presupuesto.

La planeación ha existido siempre en toda organización social que vele por su desarrollo, siendo hacia finales de los años veinte que surge como tal, adquiriendo gran importancia e interés por su estudio en la Segunda Guerra Mundial y en la etapa de postguerra, como instrumento para alcanzar el desarrollo.

En México, la planeación ha dejado de concebirse como un simple instrumento del cual podía hechar mano el Estado para guiar su desarrollo, pasando a ser considerada como una necesidad expresa y por mandato constitucional, el uso de un Sistema Nacional de Planeación.

Como se mencionó, la existencia de todo tipo de

organización que pretenda su desarrollo, hace uso invariablemente de la planeación; pero ésta debe darse de manera integral; es decir, abarcando todos los ámbitos e instituciones y en este caso la Universidad no podía ser la excepción, máxime que el "Alma Mater" ha sido pionera en materia de planeación presupuestal.

Hablar actualmente sobre la UNAM no es cosa sencilla, debe concebirse como una organización resultante de un arduo y pujante desarrollo que la ha constituido en un complejo Sistema Universitario cuyo propósito es contribuir al desarrollo nacional con investigaciones científicas, impartiendo la docencia y extendiendo la cultura al país en su conjunto. Estas tres funciones, esencia de la Universidad, han evolucionado a la par del Estado, siendo éste en última instancia quien determina el "deber ser" de la Máxima Casa de Estudios.

El Sistema Universitario se haya integrado por una estructura académico-administrativa cuya misión es lograr los fines sustantivos de la Institución, haciendo uso de una metodología: "el proceso administrativo", que engloba de manera sistemática las etapas por las que atraviesa la Universidad para cumplir con los fines y objetivos que le dan vida. En tales condiciones, se da la planeación, la organización, la integración, la dirección y el control.

La planeación guía el desarrollo universitario determinando los fines, programas y objetivos a lograr, cuenta con un conjunto de instrumentos, entre ellos el presupuesto, que se adecuan a los lineamientos y requerimientos establecidos por ésta, para alcanzar las metas propuestas.

En tal virtud, este trabajo tiene por objetivo analizar y evaluar la relación teórico-práctica existente entre la planeación y el presupuesto al interior de la Universidad, en el caso concreto de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales (ENEP) Acatlán.

Para una mayor comprensión del presente trabajo, éste ha sido dividido en capítulos, el primero de ellos, se enfoca al marco teórico-conceptual de la planeación, la programación y el presupuesto; el segundo, desarrolla la evolución histórica del proceso de planeación y presupuesto a nivel mundial, así como su adopción en México; el tercero expone el marco teórico-jurídico que sustenta el proceso de planeación y presupuestación en el país; analizando el cuarto capítulo, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 como expresión de la estrategia de desarrollo del Estado Mexicano, y el quinto capítulo desarrolla el marco teórico, histórico y jurídico que sustenta al proceso de planeación y presupuestación al interior de la Universidad para finalmente, el sexto capítulo analizar la aplicación concreta de estos procesos en la ENEP Acatlán.

## 1 CONCEPTOS Y NATURALEZA

Cuando se habla de desarrollo económico se pretende un crecimiento integral de los sectores que componen la economía. En la actualidad, para la obtención de dicho desarrollo es necesaria la racionalidad en el manejo de recursos, la elaboración de planes, programas, proyectos y su instrumentación. La Planeación, la Programación y el Presupuesto se realizan conforme a este principio, estableciendo así directrices y políticas obligatorias para el sector público.

### 1.1 LA PLANEACION

Existen dos términos que describen el mismo proceso, presentando variaciones mínimas según la realidad en que se aplica.

Se define planeación "...al proceso requerido para la elaboración del plan. Es esencialmente el proceso de adopción de técnicas prescriptivas apoyadas en proyecciones estadísticas, evaluaciones cuantitativas y estimaciones cualitativas para prever el futuro en función de objetivos, metas, políticas y programas establecidos". (1)

Jorge Tamayo la define como "...la adaptación de la producción a las necesidades de la sociedad, ya que la elaboración de un plan no obedece al deseo de organizar y reglamentar la producción, sino de adaptarla a su fin, que consiste en la satisfacción de las necesidades sociales, adecuadamente jerarquizadas". (2) Para adaptar la sociedad y su economía se hace uso de "...un proceso de planeación que se recomienda, y que se extiende desde la conciencia de la necesidad del plan hasta su culminación". (3)

La planeación cuenta con una metodología para describir la situación existente, calificando la prioridad de los problemas y su posible solución. Empleando como mecanismo:

a) el diagnóstico, entendido como la parte que analiza la realidad económica, política y social sobre la que se pretende planear. En esta etapa se estructura la problemática, identificando y analizando los problemas actuales y rezagados, compaginándolos con los que pueden

1.- Ortega Blake, Arturo J., "Diccionario de Planeación y Planificación (Un ensayo conceptual)", Ed. Edicol, México, 1982, p. 250

2.- Autores Varios, "Bases para la Planeación Económica y Social de México", Ed. Siglo XXI, México, 1983, p. 69

3.- Preston P. le Breton, "Administración General: Planeación y Ejecución", Ed. F.C.E., México, 1969, p. 34

presentarse.

b) el pronóstico, consiste en examinar y estructurar la problemática futura presentando la evolución de los problemas actuales; la elaboración de planes, programas y proyectos, y definir metas, objetivos y políticas.

Haciendo alusión a este proceso, Cibotti y Sierra mencionan que "...el diagnóstico no solo consiste en un análisis retrospectivo y otro de la situación actual, sino también es una proposición acerca de qué se persigue para el futuro; de ahí que el juicio que contenga deba ser el resultado, además de consideraciones puramente técnicas, de una amplia discusión que incluya los niveles políticos". (4)

Vázquez Arroyo concibe la planeación como "...la función relativa a la selección de alternativas, objetivos, procedimientos y su respectiva ejecución. Como se ve, la idea central de la planificación es la de racionalidad. Dicho principio supone... elegir qué alternativas son mejores para la realización de los valores finales que sustentan...gobiernos, organismos, empresas, etcétera". (5)

El término Planeación es utilizado en el sistema capitalista y la Planificación en el sistema socialista, sin que el contenido varíe en su esencia.

La planeación en el sistema capitalista posee un carácter indicativo, debido a la libertad existente para producir, teniendo como fin lograr el mayor desarrollo posible al menor costo.

Las definiciones sobre planeación presentan rasgos característicos al proceso que se describe: a) subraya la racionalidad en la elaboración de los planes; b) la coherencia y coordinación entre los planes, programas y proyectos, además de objetivos; c) delimitación de estrategias para alcanzar los objetivos fijados; d) presentar proposiciones para el desarrollo económico, y; e) deben existir discusiones a nivel político para orientar el plan.

Respecto a los países socialistas, la Junta Central de Planificación de Cuba dice que "La planificación es un instrumento para transformar la economía y su naturaleza estará en función de los cambios que se quieran realizar...no se trata de explicar el mundo económico o predecir futuras transformaciones, sino -concreta y simplemente- transformar al

4.- Cibotti Ricardo y Sierra Enrique, "El Sector Público en la Planificación del Desarrollo", Ed. Siglo XXI, México, 1981, p. 154

5.- Vázquez Arroyo, Francisco, "Presupuesto por Programas para el Sector Público de México", UNAM, México, 1982, p. 53



mundo en su totalidad y en su realidad objetiva". (6)

El XI Congreso del Partido Comunista Búlgaro, basándose en que la teoría de la planeación deriva de la economía política, considera que el enfoque económico es un sistema completo el cual abarca todos los elementos de la planeación. En la instrumentación de dicho enfoque se requiere de un mecanismo económico que haga uso de métodos, organización de la producción y recursos que, elaborados por el Estado, determinen la dirección a seguir por la economía y sus elementos para lograr el desarrollo socialista. Se considera que "La planificación socialista es un proceso permanente y continuo que se va desarrollando a la par de la economía, de sus relaciones de producción y de sus fuerzas productivas". (7)

La planeación socialista tiene rasgos que le son propios: a) las políticas de planeación son obligatorias a todos los sectores de la economía; b) tiene como prioridad el crecimiento económico que implica el desarrollo de las fuerzas y relaciones de producción; c) pretende eliminar al hombre actividades improductivas; d) tiene como objeto organizar la economía para el desarrollo, y; e) su fin es, en última instancia, realizar cambios estructurales e institucionales que permitan el desarrollo del socialismo.

Algunos autores ubican la diferencia en la amplitud del término ya que en su opinión el conjunto de planes o planeaciones constituyen la planificación; así como el carácter de cada término siendo la planeación indicativa y coercitiva la planificación. Términos que constituyen un mismo concepto (proceso), que varía al ser aplicado.

Analizando las definiciones de un sistema y otro, se deduce que la planeación es un proceso de selección y elaboración de planes, programas, proyectos, metas, objetivos prioritarios y la instrumentación de éstos, mediante políticas acordes a la realidad del país que lo aplica.

Comparando los rasgos característicos de la planeación en ambos sistemas, obtenemos rasgos comunes:

a) la planeación obedece a la selección racional de metas y alternativas para el desarrollo de cualquier tipo de institución;

b) es un proceso que engloba la formulación de planes generales de desarrollo, la obtención de programas

6.- Junta Central de Planificación de Cuba, "La Planificación Económica de Cuba", en "La Planificación del Desarrollo en América Latina", selección de García D'Acuña, F.C.E., lectura No. 11, México, 1975, pp. 362 y 400; citado por Ortega Blake A., op. cit., pp. 253-254

7.- Revista, "Planeación Democrática", S.P.P., año 3, No. 23, p. 53

operativos, la selección de metas y objetivos prioritarios, y la instrumentación para su ejecución;

c) el fin de la planeación es el desarrollo integral de los sectores económicos, con objeto de lograr un desarrollo a nivel nacional, y

d) el establecimiento de políticas a seguir para el desarrollo, las cuales pueden ser coercitivas o indicativas, dependiendo del sistema económico.

La Planificación pone gran relevancia en la "ejecución" de los planes y programas elaborados a fin de obtener el desarrollo de la economía, considerada como un proceso continuo.

Para efectos de nuestro trabajo haremos referencia al término "planeación", aclarando que su uso no corresponde a la creencia de que difiera del término planificación, sino por utilizar la terminología empleada en el sistema en que se desarrolla el organismo al que hace referencia la investigación.

### 1.2 LA PROGRAMACION

Se concibe a la programación como una etapa seguida de la planeación. Esta se refiere esencialmente al manejo de finanzas, presupuestos, así como recursos humanos y materiales. Da gran importancia al manejo de las matemáticas para explicarse la situación actual y obtener resultados que sirvan para la elaboración de programas específicos.

La programación es concebida por Gonzalo Mártner, como el "...hacer planes, programas y proyectos, es fijar metas cuantitativas a la actividad, destinar los recursos humanos y materiales necesarios, definir los métodos de trabajo a emplear, fijar la cantidad y calidad de los resultados y determinar la localización espacial de las obras y actividades". (8).

La programación se orienta principalmente a los números y a la elaboración de programas financieros, sin romper los principios de la planeación, de ahí que otros autores como Tinbergen afirmen que "La finalidad de la programación general es precisamente, que exista coherencia y coordinación". (9) Estando presente el principio de racionalidad en el manejo de recursos, la elaboración de programas específicos y la interrelación entre éstos.

La programación, al igual que la planeación, es un proceso que analiza la realidad presentando programas

B. - Mártner, Gonzalo, "Planificación y Presupuesto por Programas", Ed. Siglo XXI, México, 1983, p. 9

9. - Tinbergen, Jean, "La Planeación del Desarrollo", Ed. F.C.E., México, 1974, p. 13

operativos para solucionar ésta y sus problemas. Los programas deben tomar en cuenta el desarrollo del Producto Nacional y sus partes integrantes. Este análisis arroja datos estadísticos para elaborar presupuestos y sustentar la compaginación de los programas con la realidad y sus problemas, "La esencia de la programación es evitar incongruencias. Una prueba de esto...es la deseabilidad de idear programas armoniosos". (10)

La programación es un conjunto coherente y coordinado de planes y programas cuantitativos, elaborados con objeto de señalar las metas, objetivos y políticas prioritarias para alcanzar el desarrollo, confeccionando para su observancia presupuestos.

La planeación y la programación constituyen un proceso objetivo para la elaboración de planes, programas y proyectos; la presentación de objetivos, metas y políticas a seguir; la racionalidad es la esencia para un buen proceso, y la programación observa mayor importancia en la elaboración de programas operativos o cuantitativos y la confección de presupuestos para el logro de éstos y los planes generales.

### 1.3 PRINCIPIOS DE LA PLANEACION Y LA PROGRAMACION

La planeación al ser considerada un proceso común a los sistemas económicos, cuenta con una serie de características que tienen validez general. Gonzalo Mártner y Guillermo E. Molina consideran como principios o características básicas de la planeación a la racionalidad, la previsión, la inherencia, la universalidad, la continuidad, la flexibilidad y la unidad. (11)

**RACIONALIDAD.**- La planeación consiste en seleccionar las alternativas más viables para el logro de objetivos determinados, asimilando los "pros" y "contras" en el uso de los recursos para cumplir con éstos.

**PREVISION.**- La planeación permite la formulación de planes y programas con el fin de dirigir el desarrollo futuro. Este principio consiste en guiar la economía.

**INHERENCIA.**- La planeación cuenta con este principio con el simple hecho de existir una organización que vea por su desarrollo. De tal manera, puede decirse que la planeación está unida a toda organización.

10.- Ibid., p. 30

11.- Mártner, Gonzalo, op. cit., pp. 8-11  
Molina, Guillermo E., "Planificación,  
Programación, Presupuestación", UNAM, México, 1983, pp. 73-74

**UNIVERSALIDAD.-** Este principio establece que la planeación debe abarcar todos los sectores que componen la organización, siendo considerados en todo plan y programa que se formule para el desarrollo de ésta.

**CONTINUIDAD.-** Este es uno de los principios medulares de la planeación, ya que ésta no debe tener límites en el tiempo.

**FLEXIBILIDAD.-** Ya que la planeación es un proceso continuo en el desarrollo, ésta debe adaptarse a los cambios derivados de la realidad existente.

**UNIDAD.-** Implica la coordinación e integración de todos los planes existentes, impidiendo la duplicación de funciones.

Según el grado de aplicación de los principios enumerados, dependerá la objetividad del proceso de planeación.

#### 1.4 PROCESO DE PLANEACION

El proceso de planeación compete al ejecutivo de cualquier organismo, ya sea una empresa, un gobierno o asociación. Dicho proceso se constituye por cuatro etapas fundamentales: formulación; discusión y aprobación; ejecución, y control y evaluación.

A su vez, cada una de estas etapas debe realizarse por órganos especializados con el objeto de proporcionar la mayor objetividad posible en el plan formulado y tener un control eficiente de su ejecución.

**LA FORMULACION** requiere de diversas técnicas que son utilizadas, dependiendo del tipo de programa. Sin embargo, existe una metodología común compuesta por el diagnóstico, mediante el cual se realiza un análisis histórico de la situación económica, política y social para explicar la realidad existente al obtenerse resultados, estadísticas y datos que sustenten la problemática presente. Posteriormente se realizan proyecciones en el pronóstico, estructurando la problemática futura y la solución de ésta con la elaboración de planes, programas y proyectos.

**LA DISCUSION Y APROBACION** consiste en exponer los puntos de vista e intereses de los diversos sectores económicos, políticos y sociales con la finalidad de compaginarlos y plasmarlos en los planes y programas aprobados. Existen diversos tipos de aprobación en el gobierno, según el ámbito en que se desenvuelve el ejecutivo.

**LA EJECUCION** lleva a la práctica los lineamientos y políticas planteadas al interior del plan, alcanzando las metas y objetivos para lograr el desarrollo económico.

politico y social planeado.

**CONTROL Y EVALUACION.** Puesto en marcha el plan los organismos deben llevar un control de actividades realizadas y resultados obtenidos. Es recomendable llevar un control de manera periódica y registrar los resultados obtenidos por medio de cuadros, gráficas y estadísticas que muestren el avance del plan.

El registro de los resultados arrojados por el control permitirá realizar una evaluación que determine el progreso del plan, realizando las reorientaciones a las políticas y lineamientos conforme al plan original.

### 1.5 EL PRESUPUESTO

El presupuesto en la actualidad ha sido acogido por la mayoría de los países, como un instrumento de la planeación a través del cual se puede prever el gasto gubernamental necesario tendiente al desarrollo de los diversos sectores de la economía, determinando los ingresos que se esperan obtener, la forma como se conseguirán y serán canalizados al gasto público.

El peso adquirido por el presupuesto en la economía es enorme. El haberse interrelacionado con los diversos factores que influyen en ésta, lo han transformado, siendo considerado como un plan financiero con ciertas modalidades, las cuales permiten la asignación de recursos a tareas y actividades que tienen por objeto el cumplimiento de planes y programas para sacar adelante el proceso de planeación. Llegando a concebir al presupuesto ya no como "...un mecanismo de gobierno aislado y ajeno al funcionamiento de la economía, de la sociedad, y la vida de una nación. Tampoco se considera como un instrumento puramente administrativo y contable. Hoy es mucho más que eso: es una herramienta política, en cuanto expresa las transacciones concretas y los resultados propuestos, decisiones gubernamentales y contribuye a través del ejercicio del poder a ejecutarios; es un instrumento de planificación en cuanto contiene metas que cumplir con determinados medios; y es un instrumento de administración en cuanto debe realizar acciones específicas para coordinar, ejecutar y controlar los planes y programas". (12)

El presupuesto, hoy en día, ha adquirido otro tipo de características políticas, económicas, sociales y de administración, pasando a ser un instrumento que interviene en un proceso completo: la planeación. Es precisamente en este proceso donde el presupuesto debe denotar su importancia, influyendo en éste al proporcionar resultados de los planes y programas que financia, retroalimentando el proceso y continuando así el desarrollo económico.

### 1.5.1 ALGUNOS TIPOS DE PRESUPUESTO

Concebido el presupuesto como un "instrumento de la planeación", se encuentra estrechamente ligado al desarrollo del Estado y a la intervención de éste en la economía. Las funciones del Estado son cada vez más complejas y mayores sus necesidades, requiriendo de una mejor racionalización de los recursos para cumplir con sus funciones.

Existen varias técnicas presupuestales surgidas del desarrollo del Estado, acordes a la complejidad de su aparato administrativo. Resaltando, entre otras, el presupuesto "Tradicional", "Base Cero" y "Por Programas".

#### 1.5.1.1 PRESUPUESTO TRADICIONAL

El desarrollo económico ha demostrado la necesaria intervención del Estado en la economía, prueba de ello fue la aguda crisis que a nivel mundial se tuvo en 1929. Como se dijo, en términos generales, de esa crisis nace la necesidad de convertir al gasto público en un instrumento para equilibrar las fuerzas del mercado, "... la importancia del estado creció extraordinariamente y de manera paralela la de las finanzas públicas...consecuentemente el estudio del presupuesto como el documento que muestra la estimación de los ingresos y egresos públicos para un determinado periodo...". (13)

El Presupuesto Tradicional es concebido como un "Instrumento administrativo y contable que centra su interés en lo que el gobierno compra para desarrollar sus actividades, solamente consigna el volumen de gasto asignado por partida presupuestaria". (14)

De ahí que, podemos mencionar que el Presupuesto Tradicional es considerado como un documento financiero que presenta los ingresos y egresos públicos en un periodo específico. Realizando la asignación de recursos por objeto de gasto, de acuerdo a los requerimientos de las entidades del sector público.

13.- Ferreiro, Luis A., "Introducción a la Técnica del Presupuesto por Programas", UNAM, México, 1982, pp. 19-20.

14.- "Glosario para el Proceso de Planeación 1988", S.P.P., México, p. 116.

### 1.5.1.2 PRESUPUESTO BASE CERO

El Presupuesto Base Cero surge en 1969, con Peter A. Pyhr, al someter a revisión los programas y proyectos de la Texas Instruments.

Se denomina Base Cero porque tiende a reducir los gastos del organismo que lo aplica. Va dirigido a la administración, planeación y presupuestación, definiendo unidades de decisión. Enfocándose principalmente a la administración, pretendiendo la mayor racionalidad posible de ésta.

El Presupuesto Base Cero basa su "...funcionamiento en la definición de paquetes de decisión para seleccionar las alternativas de acción más viables. Dichos paquetes son el resultado del análisis de las prioridades de cada unidad de operación y consiste en la presentación de la información sobre las actividades desarrolladas en cada nivel organizacional". (15)

Las actividades a desarrollar se encuentran jerarquizadas en un documento analizado por el directivo a cargo de realizarlas, quien determinará la prioridad de las actividades y las pasará a un nivel superior para su evaluación.

La aplicación del Presupuesto Base Cero permite la participación de los administradores, gerentes y directores de proyectos en la toma de decisiones.

Las metas que persigue este presupuesto, como son: eliminar actividades de baja productividad, clarificar programas de mayor importancia, reasignar recursos de manera eficiente, evaluar las alternativas basadas en el costo-beneficio, reducción de presupuestos, etc., ha provocado que su aceptación se localice principalmente en el sector privado.

Sin embargo, esta técnica presupuestal es aplicada en términos generales en el sector público de los Estados Unidos.

### 1.5.1.3 PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

El Presupuesto por Programas surge por primera vez en los Estados Unidos. Tiene como raíz fundamental el sector público de los países industrializados, donde fue introducido como una herramienta para el control de los materiales bélicos necesarios en la Segunda Guerra Mundial.

El Presupuesto por Programas es un conjunto de planes y proyectos que estando integrados y cuantificados, deben llevar al cumplimiento de los fines del Estado.

El Presupuesto por Programas se define como un "...instrumento de administración financiera que presupone la interpretación de los lineamientos que fluyen de la planeación. Contiene un conjunto armónico de programas y proyectos que se han de realizar a corto plazo y que permite la racionalización en el uso de recursos al determinar objetivos y metas; asimismo, permite identificar responsables del programa y establecer las acciones concretas para obtener los fines deseados". (16)

El Presupuesto por Programas surge como la herramienta que fortalece la planeación, conjugando la política económica con los recursos disponibles, realizando una programación financiera y de actividades a corto plazo, que incluye actividades concretas de los planes a mediano y largo plazo.

Se le considera como "...un instrumento de planificación de corto plazo, tanto en sus características de diagnóstico, pronosis...como por adecuar los objetivos y metas de más largo alcance al ejercicio fiscal...". (17)

El Presupuesto por Programas pone mayor énfasis en los servicios que se proporcionarán, los objetivos y metas a lograr. Siendo los materiales y equipo adquiridos por el gobierno, los medios para cumplir con sus funciones.

El Presupuesto por Programas es un proceso tendiente a racionalizar la función administrativa. Pretende orientar la toma de decisiones en la asignación de recursos estableciendo metas, objetivos, señalando actividades y funciones enmarcadas en programas, y la cuantificación de éstos en función del gasto. Delimitando a la vez unidades responsables del gasto.

16.- Ibid., p. 115

17.- Molina, Guillermo E., op. cit., p. 84



### 1.5.2 PRINCIPIOS DEL PRESUPUESTO

El presupuesto cuenta con una serie de preceptos que se presentan al ejecutar el proceso presupuestario, los cuales tienen por objeto dar coherencia a éste.

Los principios presupuestales son abordados por Guillermo Molina y Jorge Estupiñán considerando los mismos, surgiendo diferencia según la metodología empleada en su exposición. (18) Los principios a los que haremos referencia son los siguientes:

**PROGRAMACION.-** El presupuesto debe considerar los elementos de la planeación, permitiendo definir los objetivos, metas, tareas y su instrumentación para lograrlas, además de adquirir recursos materiales y financieros que faciliten su ejecución.

**UNIVERSALIDAD.-** Determina que el presupuesto debe englobar en él todos los elementos que sean necesarios e indispensables para su elaboración y ejecución, tanto desde el punto de vista físico como financiero.

**EXCLUSIVIDAD.-** El presupuesto debe contener únicamente los elementos programáticos y financieros inherentes a éste, dejando de lado cualquier tipo de elemento legal o administrativo ajeno al presupuesto.

**UNIDAD.-** Este principio determina la elaboración de un sólo documento presupuestal, que englobe los presupuestos de los diversos organismos e instituciones públicas. Estableciendo una política general a la cual se acate su proceso presupuestario.

**ESPECIFICIDAD.-** Hace referencia al aspecto financiero del presupuesto; respecto a los ingresos debe señalar con precisión las fuentes de donde se obtendrán; y en los egresos determinar los recursos que se gastarán y ubicar éstos en los programas establecidos.

**PERIODICIDAD.-** Establece un ciclo presupuestal que no sea tan amplio y no se pueda prevenir, ni tan breve que impida realizar las tareas programadas. Teniendo una duración de un año, por lo general.

**ACUOSIDAD.-** Por una parte, este precepto ve por la necesidad de elaborar un presupuesto basado en la sinceridad tendiente a fijar objetivos y metas posibles de alcanzar,

18.- Estupiñán, Jorge, "Conceptos metodológicos sobre presupuesto", en "Temas de Presupuesto por Programas", tomo 1, selección de Menéndez Guzmán A., UNAM, México, 1982, pp. 130-134

sometiendo la asignación y uso de recursos a objetivos seleccionados y a la disponibilidad real; en segundo lugar con base a la exactitud, pidiendo y asignando lo realmente necesario para realizar determinada acción.

**CLARIDAD.**- El presupuesto debe ser expuesto de manera clara, exacta y breve, sin necesidad de ser un especialista en el tema para comprender lo que se pretende.

**FLEXIBILIDAD.**- Por medio de este principio es como el presupuesto se vincula con las orientaciones, metas y objetivos del plan a mediano plazo tomando en cuenta las coyunturas, y ajustando los recursos a las determinaciones de éste.

**EQUILIBRIO.**- Presenta una posición en la que importa el efecto real que produce la combinación entre las políticas de financiamiento y gasto. Esto no concibe necesariamente una igualdad inmóvil, entre ingresos y egresos. Sin embargo, lo que no se acepta es la existencia de un déficit crónico y agudo.

**CONTINUIDAD.**- Determina la sucesión del proceso presupuestario, además de postular que las etapas de éste deben basarse en los resultados de los ciclos presupuestales anteriores. Este principio engloba el diagnóstico y pronóstico.

**INTEGRALIDAD.**- Plantea la vinculación que debe existir entre el presupuesto y la planeación, concibiéndolo como un instrumento de ésta, que refleje una política presupuestal única y que siendo un proceso continuo, manifieste la programación en su conjunto.

**PUBLICIDAD.**- Consiste en difundir el programa presupuestal para mantener informado al sector público, privado y social del desarrollo de las actividades del gobierno y formarse, así, un juicio sobre el cumplimiento de los objetivos.

**PREVISION.**- Este principio tiene como idea central la elaboración de proyecciones sobre el futuro y sus problemas.

### 1.5.3 CATEGORIAS PROGRAMATICAS

Diversos autores hacen alusión a un conjunto de elementos programáticos utilizados para institucionalizar las acciones presupuestarias, delimitando los objetivos y metas estipulados por el plan.

**FUNCION.**- Es el objetivo general establecido por los órganos políticos, a través del cual el sector público presta o produce determinados bienes o servicios.

**SUBFUNCION.**- Es la característica que presenta con

mayor especificidad el objetivo general por parte del sector público.

**PROGRAMA.-** Es el instrumento que conjunta las acciones análogas y coherentes por medio de las cuales se pretenden alcanzar los objetivos y metas cuantificables, a través de actividades y obras específicas. Para esto es necesaria la combinación de recursos tanto financieros, materiales y humanos, especificando el tiempo estimado en que se realizará el programa y, a su vez, determinar las unidades ejecutoras del programa.

**SUBPROGRAMA.-** Este elemento es la desagregación de algunos programas complejos, facilitando con ello la ejecución de determinadas metas cuantificables. Encargando su ejecución a diversas unidades administrativas, que combinan los recursos para obtenerlos.

**ACTIVIDAD.-** Es la categoría que conjunta una serie de acciones concretas a ejecutar cumpliendo con los programas y subprogramas. Las actividades implican, también, la combinación de los diversos recursos existentes.

**TAREA.-** Es la parte homogénea del conjunto de acciones de una actividad. La tarea no utiliza los recursos financieros; sin embargo, es de gran importancia para realizar el análisis presupuestal.

**PROYECTO.-** Consiste en un conjunto de obras complementarias y actividades dentro del programa o subprograma de inversión; su propósito es la aplicación o creación de una unidad económica que contribuirá a la formación bruta de capital.

**OBRA.-** Es cada una de las unidades físicas que forman parte de un proyecto, éstas constituyen un bien de capital.

**TRABAJO Y/O OPERACION.-** Es el esfuerzo tanto mental como físico a desarrollar con el fin de cumplir con la obra. Este elemento sirve como referencia para realizar proyecciones detalladas de los recursos.

Las categorías programáticas constituyen la parte medular del Presupuesto Por Programas. Por medio de ellas es como se ordenan los fines de una institución en funciones, programas y subprogramas, dando prioridad a la selección de metas y objetivos, además de facilitar la adecuación y distribución de recursos.

## 2 ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA PLANEACION Y DEL PRESUPUESTO.

### 2.1 LA PLANEACION A NIVEL MUNDIAL.

El proceso actual de planeación resulta al plantearse el desarrollo integral de la economía como objetivo primordial de los sistemas económicos. La planeación es utilizada antes en unos países y a pesar de variar con la economía, en esencia, es el mismo proceso al mantener una serie de características comunes en sus etapas.

Después de la Segunda Guerra Mundial, en la posguerra, las naciones europeas se encuentran bajo la influencia de una aguda crisis que ha semi-paralizado sus economías. Es con esto que la planeación adquiere gran importancia como el instrumento mediante el cual reactivarán las economías haciendo uso racional de los recursos, priorizando problemas y elaborando planes y programas para solucionarlos.

En la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas surge en 1926, la Comisión Estatal de Planificación Económica (GOSPLAN), que hace posible la formulación de un plan que contempla las necesidades existentes de los diversos sectores, elaborando programas y subprogramas quinquenales y anuales. Este se publica en forma definitiva en 1929, dando inicio así a la planeación.

Sin embargo, en la segunda década del siglo ya se daban los primeros intentos por planear. Con el triunfo de la Revolución de Octubre de 1917, la etapa posterior al zarismo se caracterizó por un dislocamiento de la actividad productiva propiciando medidas económicas que, más que proyectos de planeación, tendieron al racionamiento generalizado. La primera etapa de estas medidas, 1918-1921, se caracteriza por una creciente centralización de la economía por parte del Estado, debido al interés de éste por conservar su Revolución. Estas medidas provocaron una caída del desarrollo económico. La segunda etapa, conocida como Nueva Política Económica, planteó como objetivo principal la descentralización de la actividad productiva imponiendo medidas económicas para desaparecer la economía mercantil; el impuesto en especie reemplazando las requisiciones; el saneamiento del sistema financiero estableciendo una moneda propia, el rublo; la abolición del salario pagado en especie; ofrecer al capital extranjero facilidades de inversión, etc. Estas no dejaron de ser solamente medidas económicas con intentos de racionalizar los recursos para el desarrollo, que crearon problemas en diversos sectores de la economía. Problemas que serían retomados por el GOSPLAN, a partir de

1926, para la elaboración de planes y programas. (19)

En Inglaterra se realizan intentos de planeación en 1914-1918 y posteriormente en 1939-1945. En cuanto a este último periodo se insistió en una planeación administrativa. En este caso los órganos responsables de la planeación eran los Ministerios de la Industria correspondiente, tales como el Ministerio de Alimentación, Transportes, etc., cuyas cabezas conformaban el Comité de Política Económica. A partir de esta etapa encontramos dos periodos. El primero, de 1945 a 1951, en el cual el Gobierno intenta planear el desarrollo por medio del uso de controles y la fijación de objetivos. El segundo periodo, de 1952 a 1969, da vida al Consejo Nacional para el Desarrollo Económico, en 1962, como un órgano consultivo del Ministerio de Hacienda.

En 1964, se crea el Departamento de Asuntos Económicos (DEA) que publica, en 1965, un plan nacional para el desarrollo económico, organismo que deja de existir en 1969, pasando nuevamente al Ministerio de Hacienda la responsabilidad de la Política Económica.

El caso de la planeación en Alemania Federal, data del periodo transcurrido entre las dos guerras mundiales en que se presentan simplemente planes regionales al ser rechazada una planeación global. Asumiendo las tareas de planeación los Ministerios Tradicionales; sin embargo, y debido a las dificultades económicas de los años sesentas en donde se presenta una crisis, y con ello la necesidad de realizar reformas estructurales, se piensa en la introducción de la planeación global. Se aplican políticas en materia económica que tienen por objeto resolver la crisis. Se crean una serie de órganos e instrumentos de planeación con el fin de presentar informes económicos anuales al parlamento. Los órganos creados son: "El Consejo Coyuntural Compuesto" que debate periódicamente, medidas relativas a la planeación de la estabilidad y el crecimiento económico; el "Consejo de Planeación Financiera", que discute sobre la economía en su conjunto presentando datos referentes al crecimiento económico, la evolución de los precios, etc., y los "Comités de Planeación sobre Tareas Comunes", a través de los cuales se interrelacionan actividades de diversos ámbitos del Sector Público.

En Francia, la planeación fue introducida por primera vez en 1945.

Se prevee el establecimiento de un plan para la modernización y equipamiento, por medio de un decreto publicado el 3 de enero de 1946. Este plan es realizado con objeto de unir los diversos agentes económicos recurriendo lo

19.- Ver Revista, "Planeación Democrática", S.P.P., México, año 2, No. 19, pp. 64-74

menos posible a la coherción, siendo aprobado el 16 de enero de 1947.

El concepto general de planeación ha variado poco en Francia desde su adopción, en 1945, ya que cuenta con un plan de política económica tendiente a desarrollar las inversiones de las empresas, los métodos aplicados son los mismos, ya que la ejecución del plan radica en políticas económicas indicativas para seguir con el desarrollo. (20)

Los esfuerzos por planear la intervención de los Estados Unidos en la Primera Guerra Mundial son considerados el precursor de la planeación moderna al interior del país.

En junio de 1916, el Congreso toma Acciones de Defensa Nacional para ordenar material de guerra, dirigir plantas manufactureras y nombrar un Consejo de Mobilización Industrial. Entre 1917-1918, se establece un Consejo de Industrias de Guerra que creó facilidades, encuentre oportunidades de abastecimiento y, así, conserve los recursos económicos, determinando las prioridades de producción para distribuir entre agencias compradoras de los aliados.

En la posguerra, la planeación no resulta de gran importancia, siendo en las recesiones de 1924 y 1927 cuando se retoma al delinear políticas inadecuadas para librar la Gran Depresión de 1929. El Sistema de Reserva Federal establecido en 1913, entra en franca contradicción con la Banca. Es creada una Agencia Federal de Préstamos que agudiza la crisis. Es hacia 1933, con la creación del Banco de Ayuda Económica de Emergencia en adición a otras medidas que se alivia la situación existente.

Bajo la primera administración de Roosevelt se instauran tres nuevas agencias para solucionar la problemática, éstas son: la Administración de Ajuste Agrícola (AAA); el Auditorio de la Villa de Tennessee (TVA), y la Administración de Reconstrucción Nacional (NRA). Sin embargo, medidas tomadas por la Suprema Corte pretenden prevenir al gobierno federal de comprometerse en la regulación y planeación de varias áreas de la economía.

En los 30's, los lineamientos contenidos en la Teoría General de Keynes (1936), provocan que las ideas de intervención del Estado en la economía se convierta en parte del pensamiento público entre muchos demócratas.

Durante la Segunda Guerra Mundial en 1942, se establece nuevamente una Directiva de Comités de Guerra con facultades similares a sus predecesores; siendo revestido de poder no solo para desarrollar la producción de guerra, sino también

guardar autoridad suprema sobre toda la producción americana. En la posguerra se establece un Consejo de Consulta Económica para el Presidente.

Respecto a la aplicación de la planeación de los Estados Unidos existen diferencias características entre las administraciones Republicanas y Demócratas. Criticando los teóricos a la derecha, la cual sostuvo por entero el periodo de la posguerra, y que de acuerdo a las medidas tomadas no permitió un crecimiento paralelo en los esfuerzos de planeación en las áreas económicas. Estableciendo además, la carencia de un Plan Nacional como un obstáculo significativo para el progreso. (21)

Estos casos concretos sobre la adopción y aplicación de la planeación, tienen un rasgo esencial: la necesidad de planear surge en los periodos de guerra para racionalizar los recursos, y de donde se manifiestan los estragos mediante crisis económicas. La planeación cobra gran importancia y es aceptada por múltiples países como el instrumento que puede agilizar el desarrollo industrial y dependiendo de los países que se trate realizar cambios políticos-estructurales, como sucede en los países socialistas. "Otro de los instrumentos que contribuyó asimismo al fortalecimiento de la idea de planificación fue el reconocimiento de la importancia que las reformas institucionales y estructurales y la planificación misma han tenido en la aceleración del proceso de desarrollo en otras regiones del mundo". (22) Haciendo alusión a los procesos de planeación expuestos, éste surge casi en su totalidad en los países europeos participantes en la Segunda Guerra Mundial tales como Alemania, Francia, los Países Bajos, los Países Escandinavos, la URSS, Checoslovaquia, Inglaterra, así como en los Estados Unidos hacia la Primera Guerra Mundial.

La planeación de los países subdesarrollados puede dividirse en dos periodos de acuerdo al momento de su aceptación. El primer periodo se presenta en los países de Africa y Asia en donde la planeación se adopta por primera vez en 1951. Así tenemos que "La India, Paquistán, la RAU, Birmania, Camboya y Guinea son, entre otros algunos países que han implantado mecanismos de planificación..." (23). En segundo lugar, en América Latina la idea de planear es aceptada diez años después, en 1961, con la creación del programa norteamericano llamado "Alianza para el Progreso" celebrado en Punta del Este, Uruguay. La concepción de

21.- Kenessey, Zoltan, "The Process of Economic Planning", Columbia University Press, United States of America, 1978, pp. 33-65

22.- ILPES, "Discusiones sobre Planificación", Ed. Siglo XXI, México, 1983, p. 12

23.- Guillén, Arturo, "Planificación Económica a la Mexicana", Ed. Nuestro Tiempo, México, 1983, p. 35

planeación, al realizarse este congreso, tiene como "...elemento base de apoyo un enfoque de tipo global de las cuestiones relacionadas con el desarrollo económico y social, entendiendo por esto las actividades y tareas que deberían llevar a cabo determinadas instituciones y organismos del Estado y cuya finalidad explícita es la creación de un sistema, formal o informal, de un proceso de planeación". (24)

En 1962, la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL), crea el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), el cual es un organismo autónomo especializado en las tareas relativas a la planeación del Desarrollo Económico y Social de Latinoamérica. El ILPES es un órgano permanente de las Naciones Unidas dedicado al apoyo para crear y fortalecer sistemas de planeación.

En su desarrollo, el ILPES ha servido a los países Latinoamericanos al realizar constantemente investigaciones y seminarios, que tienen por objeto describir las situaciones en los niveles económico, político y social. Elabora lineamientos que sirven como orientadores para las diversas economías. El ILPES ha establecido que a pesar de la gran similitud en la realidad de los países de la zona, la planeación debe realizarse de acuerdo a las particularidades del país que la aplique. Ha existido cierto avance en la planeación, referente a las etapas del diagnóstico y pronóstico con proyecciones futuras, presentándose aún graves deficiencias al elaborar proyectos específicos.

Analizando, pues, las distintas épocas, las realidades económicas, políticas y sociales del país que aplica la planeación, además de los modos de producción existentes, ésta surge primero en unos países que otros. Por tanto, las funciones realizadas por la planeación son de gran variedad: en unos países es adoptada como medida de racionamiento y organización para economías de guerra; en otros es concebida como el instrumento para agilizar la reconstrucción, en la posguerra, de las economías y a la vez para expandir dicho proceso económico hacia otras áreas del Hemisferio; otros conciben a la planeación no sólo como instrumento para lograr el desarrollo económico, sino a la vez para cambiar el sistema político-institucional, este es el caso de los países socialistas, y ha sido concebida por los países subdesarrollados como la vía para lograr el desarrollo.

De acuerdo con las políticas y lineamientos económicos de cada país, es posible hacer diferenciaciones. En primer lugar, se puede hablar de una planeación indicativa que tiene por objeto realizar un diagnóstico, emitiendo planes, programas y proyectos que serán aplicados sin que exista obligación por parte de los sectores económicos privados a



seguir dichas políticas. Con la existencia de una economía mixta, en algunos países, las políticas son obligatorias para el Estado. En segundo lugar, existe una planeación coercitiva en la que se realiza un diagnóstico que emite proyecciones futuras, elaborando planes y programas con políticas obligatorias a todo sector económico, pretendiendo el desarrollo integral (en el socialismo).

## 2.2 EL PRESUPUESTO A NIVEL MUNDIAL

El desarrollo del Presupuesto se encuentra estrechamente ligado a la evolución del Estado. De esta relación surgen diversas técnicas presupuestales las cuales, en esencia, consideran al presupuesto gubernamental como un programa financiero, dándose las diferencias al ser aplicado. El surgimiento del presupuesto se presenta primero en unos Estados que en otros, con base al desarrollo de éstos.

Como antecedente histórico, según Benjamin Retchkiman (25), nos situamos en la sociedad feudal inglesa donde el financiamiento de la corona se realizaba mediante el cobro de impuestos a los particulares, en beneficio de la nobleza local que iba constituyendo una reserva de oro. Este atesoramiento permitía a la nobleza mantener cierto poder militar para oponerse a las iniciativas reales en materia de guerra y leyes nacionales, estableciendo así el Parlamento Noble como contrapoder a la corona.

El carácter arbitrario de los gastos de la corona y del Estado llevó a la nobleza a tratar de correlacionar los impuestos que se pagaban con los gastos efectivamente realizados, exigiendo que al inicio de cada año la corona entregara un cálculo presupuestal de estos gastos, marcando el surgimiento del presupuesto como un instrumento del control del gasto público.

En 1689, se emite el documento "Bill of Rights" que otorga al parlamento la facultad para cobrar los impuestos y autorizar los gastos. Posteriormente se realizan una serie de reformas, pasando el parlamento a controlar todo el aspecto financiero del Estado, sin embargo el presupuesto surge como tal hasta 1822, cuando el Ministro del Tesoro presenta un documento sobre los ingresos y egresos al parlamento.

Al triunfo de la Revolución Francesa se otorga al parlamento el atributo de controlar las finanzas del Estado este movimiento de gran repercusión mundial hizo llegar el presupuesto al mundo entero. El decreto del 17 de enero de 1789, establece que "ningún impuesto podría determinarse sin el consentimiento de la nación", da pie al control de los ingresos y es parte medular de la Constitución Francesa.

25.- Retchkiman, Benjamin, "Teoría de las Finanzas Públicas", tomo I, UNAM, México, 1987, pp. 283-291

Así, desde 1815, el gobierno francés presenta documentos de presupuesto a la Asamblea Nacional, conformándose un Acta Financiera cuando el presupuesto era aprobado. Este proceso era anual; debía ser aprobado antes de entrar en vigor; conjuntaba las necesidades existentes y solventaba los egresos del Estado. Hetchkiman señala dos diferencias fundamentales entre el proceso presupuestario de un país y otro. En primer lugar, "...en Francia, las decisiones sobre el presupuesto son tomadas por el gabinete en pleno, en donde el ministro de Hacienda es uno más de los miembros, mientras que el Secretario del Tesoro inglés no sólo asume total responsabilidad en la preparación del presupuesto sino que...puede modificar los planes propios de los demás ministerios; la segunda diferencia estriba en el poder que posee la Asamblea Nacional Francesa, que puede reformar, aumentar, disminuir y cambiar los gastos y los ingresos..." (26).

El presupuesto hace su aparición en los Estados Unidos, como un proceso completo, en 1921. Hacia fines del siglo XIX y principios del XX, los funcionarios públicos realizaban malos manejos financieros, problemas que provocaron gran interés por la idea de rectificar a través del presupuesto.

Son creadas oficinas de "investigaciones municipales" para estudiar las necesidades financieras, la administración y los métodos administrativos de los gobiernos municipales. En los informes de estas oficinas figuró uno sobre la preparación de un presupuesto municipal en 1907, considerado como el inicio de la campaña para introducir al público acerca de una idea presupuestaria.

La "Comisión de Economía y Eficiencia" del Presidente Taft, en 1910, realizó trabajos acerca de la organización, la administración y el procedimiento financiero del Gobierno Nacional. Presentando ante el Congreso la "necesidad de un presupuesto nacional".

En 1921, se da un decreto sobre "Presupuesto y Contabilidad", se crea la "Oficina del Presupuesto", estableciendo la obligación del Ejecutivo para formular y presentar el "presupuesto". Sin embargo, es hasta 1933 cuando el Ejecutivo presenta un "presupuesto, cumpliendo con el decreto de 1921.

En 1937, se da una reforma presupuestaria al establecer la "Oficina Ejecutiva del Presidente" y crear el "Consejo Nacional de Seguridad" y el "Consejo de Asesores Económicos".

Entre 1949-1950, se presenta una nueva serie de recomendaciones para reformar al Ejecutivo y en las cuales el presupuesto es la parte medular. La "Comisión Hoover"

establece que el presupuesto deberá presentarse por actividades y funciones, es decir, plantea la necesidad de un "Presupuesto Funcional" o "Presupuesto por Programas".

En 1969, este proceso es reformado en su aplicación, dicha reforma tiene por objetivo el reducir recursos. Peeter A. Phyrn propone una nueva serie de recomendaciones para su aplicación tales como revisar los programas existentes y replantear los proyectos. Con esto se pretende fijar el monto del presupuesto y equilibrar la satisfacción de las necesidades. Surge así el "Presupuesto Base Cero", el cual es aplicado en la actualidad por el Sector Público de los Estados Unidos.

Los casos expuestos sobre el desarrollo histórico del presupuesto arrojan rasgos comunes:

- El presupuesto como tal es un proceso que requiere de tiempo para su implantación.

- Es un documento en el que se especifican los ingresos y egresos públicos. Detalla minuciosamente los gastos a realizar y la justificación de los mismos.

- En el proceso presupuestario intervienen órganos especializados en cada una de sus etapas.

- El programa de presupuesto es elaborado por órganos del Ejecutivo, presentándolo al Legislativo para su aprobación e incluso si es necesario realizar modificaciones. Presenta de esta manera un carácter político y planificador.

El desarrollo histórico del presupuesto, desde la época feudal hasta nuestros días, se encuentra estrechamente ligado a la evolución del Estado, propiciando la existencia de diversas técnicas presupuestales en constante perfeccionamiento, cuyo objeto es racionalizar los recursos financieros para obtener el desarrollo.

### 2.3 LA PLANEACION EN MEXICO

En México, la idea de planear la economía surge antes que en los demás países de América Latina. En 1930, nos encontramos con los primeros indicios al ser promulgada la "Ley General de Planeación", en la que se habla de contabilizar los recursos existentes en el país.

En 1934 se elabora el primer plan sexenal. Este plan abarca solamente la actividad del Sector Público, destacando la cuestión agraria, el problema educativo y el rescatar los recursos de manos extranjeras.

Se formula un segundo plan sexenal para ser aplicado en 1941-1946, y tiene las mismas tendencias que el anterior, empero no dejó de ser un simple documento oficial que no se llevó a la práctica.

En el periodo de Miguel Alemán, se elabora un programa con base en su campaña electoral recogiendo vivencias, consultas populares, demandas sociales, etc.

Con Ruiz Cortines, de acuerdo a la situación internacional de México, se crea un Comité de Inversiones en 1953. Teniendo por objeto imponer un orden en las relaciones públicas.

En los sesentas, México toma una serie de medidas respecto a la planeación. Se crea una Comisión Intersecretarial cuyo objetivo primordial es la formulación de planes generales de apoyo. Se le encomienda la elaboración de un plan de acción inmediata para el periodo 1962-1964. A su vez se presenta un proyecto de Ley: "Ley Federal de Planeación". "No obstante el 'Plan de acción inmediata' no solo fue elaborado sin la participación ni el conocimiento de los representantes de los organismos y grupos no gubernamentales, sino también sin que interviniera el sector público propiamente dicho, si se exceptúan las dos secretarías encargadas directamente de su elaboración, ¿Cómo, entonces, hubiera sido posible llevarlo a la práctica?". (27) La Comisión Intersecretarial presentó otro plan para el periodo 1966-1970, el Plan de Desarrollo Económico y Social.

El periodo de Luis Echeverría, en los setentas, hace a un lado a principios del sexenio las iniciativas de planeación con la supresión de la Dirección de Planeación de la Secretaría de la Presidencia. A mediados del sexenio se retoma la planeación y se elabora un Plan de Desarrollo para 1974-1980. Este periodo presentó esencialmente planteamientos de programación y planes sectoriales.

En la campaña electoral de José López Portillo, el PRI elabora un proyecto que cubre el periodo 1976-1982, denominado Plan Básico. "El Plan Básico no sólo es por su carácter indicativo, un instrumento incapaz de resolver los problemas del país, sino que contiene, además, un conjunto de objetivos y metas imposibles de conseguir en el marco del capitalismo". (28)

En 1976, se realiza una reforma administrativa que da vida a la Secretaría de Programación y Presupuesto en 1977. Se elabora el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, que persigue "lograr la mayor congruencia entre el Plan Global y los planes sectoriales y estatales, uniformar la metodología para su formulación, actualizar y profundizar en los estudios de ramas estratégicas, así como fortalecer las áreas programáticas para mejorar los instrumentos de previsión del Plan". (29) Este plan pretende implantar un Sistema Nacional

27.- Autores Varios, op. cit., p. 60

28.- Guillén, Arturo, op. cit., p. 169

29.- "Plan Global de Desarrollo 1980-1982", S.P.P., México, 1980, p. 40

de Planeación para actualizar los planes sectoriales y estatales con base a la variación de la realidad, así el Plan Global tendrá nuevos indicadores.

Este documento tiene un carácter obligatorio para las entidades públicas e indicativo en las políticas a seguir para la iniciativa privada.

Existe en México un crecimiento económico respaldado por el auge petrolero del país. Al derrumbarse los precios del petróleo a nivel internacional, se presenta una crisis mundial que ocasiona un fuerte desequilibrio, dando inicio a la crisis más aguda de la economía mexicana.

Con esta crisis, concluye el sexenio de López Portillo. Miguel de la Madrid Hurtado pasa a ser el titular del Poder Ejecutivo Federal. A inicios de su periodo es reformado el Artículo 26 Constitucional, dando un carácter obligatorio a la elaboración de planes nacionales de desarrollo, además de establecer que el Estado debe integrar un Sistema Nacional de Planeación Democrática. Bajo esta reforma y la nueva Ley de Planeación, es presentado el "Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988".

Este plan es esencialmente cualitativo al fijar políticas y orientaciones generales que sean flexibles, con el propósito de adaptar la planeación a cambios inesperados, atendiendo siempre el objetivo general. Para las Entidades de la Administración Pública Federal, los lineamientos establecidos son obligatorios. En los sectores social y privado se inducen lineamientos viables al logro del plan.

La planeación es concebida como una necesidad para racionalizar el uso de los recursos existentes y ordenación del esfuerzo colectivo. "La planeación no garantiza el éxito, pero proporciona mayor certidumbre y fortalece los instrumentos para enfrentar y conducir el cambio". (30)

Este breve esbozo muestra claramente los primeros intentos de planeación en México, hasta llegar a las épocas más recientes en las que se han elaborado planes.

Observando la esencia política de los planes y apoyándose en la existencia de una economía mixta, en México, regida por las fuerzas del mercado, además de una importante participación del Estado en la economía, sin alterar el sistema económico. Puede mencionarse que la planeación en México es indicativa al ser orientadora general para el desarrollo. La iniciativa privada elige el sector económico que más le conviene. Por lo cual, el Estado por medio de estímulos e incentivos trata de canalizar la inversión

privada hacia los objetivos del plan.

#### 2.4 EL PRESUPUESTO EN MEXICO

Este instrumento de la Planeación, muestra un interesante desarrollo desde la época Colonial hasta el Estado Moderno en que se aplica la técnica del presupuesto por programas. (31)

En la época Colonial existía una Junta Superior que regulaba la política financiera, integrada por las más altas jerarquías de la Nueva España como lo eran el Virrey, los Oficiales Reales, el Juez Decano y el Fiscal de la Audiencia los cuales enviaban los gastos y cuentas periódicamente al Consejo de Indias y a la Casa de Contratación de Sevilla, que funcionaban como una especie de Contralores. En este periodo el presupuesto era simplemente una relación detallada de las erogaciones y su justificación.

Con el movimiento de Independencia el presupuesto se enfoca a sostener el ejército virreynal.

En el México Independiente no existió una situación presupuestaria estable, debido a las continuas luchas intestinas. Siendo hasta 1953, que se formuló un presupuesto detallado sobre los gastos del país, el cual es revisado por la Junta de Ministros para su autorización, creándose por vez primera un instrumento para la revisión y control del gasto público.

En 1867, se decreta la obligatoriedad del presupuesto con base en la Constitución de 1857. La dictadura de Porfirio Díaz y el grupo de los Científicos, durante casi treinta años, provoca un profundo malestar en el pueblo desatando una nueva lucha intestina: la "Revolución". Se presentan cambios en las estructuras políticas, económicas y sociales. Así, para 1917, con la promulgación de la nueva Constitución Política se otorgan al ramo de la Hacienda, facultades extraordinarias para normar el presupuesto, surgiendo el presupuesto en 1920.

En 1928, se integra una "Comisión de Presupuesto" encargada de preparar y elaborar dicho documento, pasando en 1930 a manos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el control presupuestal, la cual crea un Departamento de Presupuesto.

Con base a la estructura presupuestal de 1928 se tiene

31.- "Documento presentado por la Delegación de la Subsecretaría de Presupuesto de la S.P.P., al seminario de Programación y Presupuesto en Madrid, febrero de 1979", en "Temas de Presupuesto por Programas", tomo 1, selección de Menéndez Guzmán A., UNAM, México, 1982, pp. 77-119

una clasificación presupuestal en ocho grandes capítulos. Se incluyen dos grandes ramos: el de inversiones en 1936 y el de erogaciones en 1958. En 1954 se agrega la clasificación funcional; la económica en 1955; económica en cuenta doble en 1958; y la sectorial en 1974.

En 1975, el sistema presupuestario respondía a la clasificación por Objeto de Gasto, capítulos y partidas presupuestales. En este año se toma la determinación de implantar la técnica del "Presupuesto por Programas". Así en 1976, se elabora un presupuesto de "Orientación Programática", tendiente a reestructurar los documentos presupuestales e incluir los elementos de dicha técnica a diversas Secretarías de Estado. En 1977, es creada la Secretaría de Programación y Presupuesto, la cual formula el presupuesto correspondiente para 1978.

Para 1979, el proceso presupuestario se maneja sobre las mismas directrices, a la vez que se presenta con mayor prontitud el documento de presupuesto a la H. Cámara de Diputados. Hacia 1988, la técnica del presupuesto no ha variado sustancialmente, se ha consolidado y mecanizado, siendo obligatoria su aplicación a todo el Sector Público.

En 1983, se envían por vez primera informes trimestrales al Congreso de la Unión, tanto sobre la marcha de las Finanzas Públicas como de la situación económica imperante.

### 3 SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA (SNPD)

El Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto de Egresos de la Federación son el reflejo de procesos administrativos estrechamente vinculados en uno solo, denominado Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD).

Hacia 1982, la planeación es elevada a rango Constitucional. Se otorga al Estado el carácter de rector del desarrollo nacional debiendo planear, conducir, coordinar y orientar la economía del país. Surge así, el Sistema Nacional de Planeación Democrática como un instrumento que haga valer las disposiciones constitucionales y apoye al Estado en el cumplimiento de las funciones encomendadas.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática conjunta y articula las relaciones existentes entre dependencias y organismos del sector público, así como con las organizaciones sociales y las entidades federativas, a fin de guiar e influir sobre el desarrollo nacional.

El SNPD, considera principalmente a las áreas de las secretarías y entidades públicas que efectúan acciones de planeación (programación, presupuestación). Además, incluye las áreas operativas que hacen posible la ejecución del Plan y proporcionan elementos para efectuar la evaluación de este.

La implantación del Sistema se constituye de dos etapas. (32) La primera dió prioridad a la formulación del Plan y los programas nacionales de mediano plazo, estableciendo políticas, metas y objetivos para su desarrollo; la segunda pretende vencer las dificultades presentadas por la planeación, siguiendo estrategias específicas que lo permitan:

- Participación activa de los tres niveles de gobierno, los sectores económicos y las organizaciones sociales;
- Participación social en el proceso de planeación;
- Formular planes y programas estableciendo un proceso de instrumentación, control y evaluación;
- Descentralizar la vida nacional;
- Vinculación de la asignación territorial del gasto público con las políticas y necesidades de estados y municipios;
- Jerarquizar los documentos de planeación, normados por el Plan Nacional de Desarrollo;
- El mejor uso posible de los recursos y medios

32.- "Planeación Democrática", tercer título de la colección Cuadernos de Renovación Moral, Ed. F.C.E., S.P.P., México, 1988, pp. 41-59



existentes;

- Instaurar una infraestructura de información, investigación y capacitación.

La operatividad del Sistema requiere de un proceso de planeación que se constituye por cuatro etapas esenciales cuyo objeto es formular, instrumentar, controlar y evaluar el Plan Nacional de Desarrollo, además de permitir la vinculación entre el mediano y corto plazo.

**FORMULACION.-** Conjunta las actividades encaminadas a elaborar el Plan Nacional y los programas de mediano plazo.

**INSTRUMENTACION.-** Son las actividades que traducen los lineamientos y estrategias del Plan de mediano plazo en objetivos y metas de corto plazo, elaborando para ello Planes Operativos Anuales. Se sustenta en la programación anual que es operativa y presupuestaria, considerando cuatro vertientes para guiar el desarrollo:

- La obligatoria, desarrollada en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

- La coordinada, que abarca dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos estatales;

- La inducida, que emplea instrumentos y acciones económicas, sociales, normativas y administrativas para obtener comportamientos determinados en los sectores social y privado, y

- La concertada, comprende acciones del Plan que son objeto de convenios o contratos con particulares o grupos sociales para su logro.

**CONTROL.-** Tiene por objeto vigilar que las acciones sean ejecutadas conforme a los lineamientos del Plan y la normatividad establecida, permitiendo corregir desviaciones e incongruencias en su ejecución.

**EVALUACION.-** Es el conjunto de actividades que permiten valorar cuantitativa como cualitativamente los resultados del Plan y los programas, emitiendo juicios que permitan corregir y retroalimentar oportunamente tanto al Plan como al SNPD.

Esta breve exposición de los objetivos, estrategias y proceso de planeación del Sistema Nacional de Planeación Democrática en un plano teórico, presenta hacia su interior la vinculación entre la planeación y el presupuesto, sirviendo éste de instrumento para la obtención de los planes y programas establecidos por aquella mediante el uso del SNPD.

### 3.1 MARCO JURIDICO

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constituye el fundamento jurídico de primer orden nacional, del cual surgen y se fundamentan los demás ordenamientos legales que rigen la vida económica, política y social del país. (33)

#### 3.1.1 LA PLANEACION

Respecto al marco jurídico de la planeación, encontramos en primer lugar la Constitución Política General que en sus artículos 25, 26, 27, 28 y 73 institucionaliza la responsabilidad del Estado como rector del desarrollo nacional; determina la relación armónica de los sectores público, privado y social en el sistema económico; ratifica las libertades económicas, y establece la necesidad de un sistema de planeación democrática para el desarrollo nacional.

El artículo 25, establece la rectoría del Estado para lograr el desarrollo nacional a fin de que sea integral y que mediante el fomento del crecimiento económico, del empleo y una justa distribución de la riqueza, permita el ejercicio pleno de la libertad social.

Determina que el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas señaladas por la propia Constitución en su artículo 28.

El artículo 26 por su parte, establece de manera concreta las facultades del Estado para planear el desarrollo nacional mediante la organización de un sistema de planeación democrática, porque debe permitir la participación de los diversos sectores sociales, económicos y políticos en la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan.

El artículo 27 en sus fracciones XIX y XX, faculta al Estado para disponer medidas en impartición de justicia agraria, además de mencionar el carácter integral que debe imprimirse al desarrollo rural generando empleos en el campo, la participación de la población campesina y su incorporación al desarrollo nacional.

El artículo 28 relaciona la actividad del Estado en todos los campos de la economía, destacando en importancia la especificación de las áreas estratégicas y prioritarias, cuya atención compete en exclusividad al Estado en las primeras y la participación de éste con los sectores social y privado, en las segundas.

33.- "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Arts. 25, 26, 27, 28, 71, 73, 74 y 134, México, 1989.

Por último, el artículo 73 en sus fracciones XXIX D, XXIX E y XXIX F, faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de planeación para el desarrollo nacional; sobre la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de abasto, producción de bienes y servicios nacionales necesarios; legislar en la promoción de la inversión mexicana, regulando la inversión extranjera, y generar, aplicar y difundir los conocimientos científicos y tecnológicos que requiera el desarrollo nacional.

Cabe señalar que estos artículos fueron objeto de reformas constitucionales hacia 1982, cuya finalidad fue "...que la dirección de la estrategia de desarrollo, de la política económica y de la planeación democrática se enmarcara en el sistema de economía mixta y estableciera claramente los derechos de la sociedad y la seguridad jurídica en la economía". (34)

Resultado de éstas y otras reformas constitucionales fueron promovidas ante el H. Congreso de la Unión diversas iniciativas entre las que destacan la Ley de Planeación, las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a las Leyes de Obras Públicas, de Información Estadística, Geográfica, y General de Salud. Además de la nueva Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

Estos ordenamientos legales permiten delimitar al interior de la Administración Pública Federal las tareas y procedimientos respecto a la planeación democrática para el desarrollo.

La Ley de Planeación fue publicada en el diario oficial el día 5 de enero de 1983, establece la obligación del gobierno para realizar consultas populares a todos los sectores económicos y sociales a fin de atender las demandas y solucionar los problemas existentes. Define como obligatoria la planeación para el sector público e indicativa para el social y privado. Establece la coordinación entre los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

Designa a la Secretaría de Programación y Presupuesto como coordinadora de la planeación y encargada de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo en el primer semestre de cada administración. Determina además, la constitución de un proceso de planeación en cuatro etapas: formulación, instrumentación, control y evaluación.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), plantea las atribuciones y funciones de las secretarías y entidades federales otorgando a la Secretaría de Programación y Presupuesto el control de la planeación y

el egreso público federal.

Las reformas a la Ley de Obras Públicas, a la Ley General de Salud y a la Ley de Información, Estadística y Geografía tuvieron por objeto lograr una mayor eficiencia y equidad a la economía nacional, buscando estrechar la relación entre Estado y sociedad civil.

Lo expuesto constituye el marco jurídico de la planeación, el cual norma, rige y da esencia al proceso derivado de ésta para la consecución del desarrollo nacional. Siendo concebida como un proceso integral, participativo y operativo en cuanto abarca todos los sectores de la vida nacional, permitiendo la intervención activa de éstos durante el proceso y traducir las necesidades nacionales a programas específicos que permitan su satisfacción.

### 3.1.2 EL PRESUPUESTO

Como se mencionó, la Constitución es el elemento jurídico fundamental del cual emanan leyes y reglamentos que regulan los campos específicos de la vida nacional. Surgen de ella las leyes presupuestarias que rigen la elaboración del presupuesto, su control y el manejo de los recursos físicos y financieros del país.

Los artículos 71, 74 y 134 Constitucionales son el fundamento jurídico de primer nivel del que derivan las leyes presupuestarias.

El artículo 71 otorga el derecho de iniciar leyes o decretos, que competen al Presidente de la República, a los diputados y senadores al Congreso de la Unión, y a las Legislaturas de los Estados.

El artículo 74 señala las facultades de la H. Cámara de Diputados para revisar y aprobar la Cuenta Pública; examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal; estudiar, discutir y votar las iniciativas de Ley que se presenten.

El artículo 134 establece los criterios de eficiencia, eficacia y honradez en el manejo de los recursos públicos y señala las normas para asegurar la disciplina y programación en materia de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios.

Entre las principales Leyes que emanan de la Constitución y regulan el presupuesto encontramos las siguientes:

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que establece una reorganización en los campos y funciones de las dependencias de la Administración Pública Federal. En materia presupuestaria es la Secretaría de Programación y Presupuesto quien tiene a su cargo la elaboración de planes

nacionales, regionales, sectoriales y especiales. Teniendo además, las tareas de formulación, ejecución, control y evaluación del gasto, y la elaboración del plan general del gasto público (proyecto de presupuesto), conforme a la técnica del presupuesto por programas.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento establecen las normas en materia de presupuesto, contabilidad y gasto público para el proceso en su conjunto.

La Ley General de Deuda Pública propicia que todas las entidades del sector público federal queden obligadas a hacer del conocimiento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para su respectiva autorización, cualquier gestión que involucre deuda pública.

El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, define las directrices anuales en materia de ejercicio del gasto y los principales criterios y lineamientos a que se ajustará el gasto público destacando sus metas y orientaciones anuales.

Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, delimita los objetivos, prioridades y estrategias anuales y cómo se manejarán los instrumentos de política de gasto.

Existen a su vez, instrumentos y mecanismos que norman el ejercicio presupuestal y permiten realizar un control adecuado para evaluar los resultados obtenidos y elaborar el nuevo proyecto de presupuesto, destacando entre otros:

- El Manual de Normas para el Ejercicio Presupuestario, y el Manual de Procedimientos para el Ejercicio Presupuestario. Estos instrumentos definen y precisan las disposiciones y características de las normas y procedimientos necesarios para el ejercicio del presupuesto.

- Sistema Unificado de Control Presupuestal, mecanismo que permite actualizar el registro del ejercicio del gasto para su evaluación. (35)

Para que las operaciones de las entidades del sector paraestatal se lleven con la mayor eficiencia posible, éstas son coordinadas por las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, siendo el conducto para guiar y ordenar la planeación, programación y presupuestación de dichas entidades; para ello revisan y dan su conformidad a los

35.- "Reestructuración de las Finanzas Públicas", sexto título de la colección Cuadernos de Renovación Moral, Ed. F.C.E., S.P.P., México, 1988, pp. 46-51

proyectos de presupuesto de las mismas antes de ser enviadas a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Lo anterior es el marco jurídico esencial para el proceso presupuestario en México, el cual como puede observarse se encuentra ligado al marco jurídico de la Planeación al ser motor de los programas operativos anuales, derivados de las políticas, metas y objetivos del Plan Nacional y programas de mediano plazo. En el marco presentado se distinguen documentos que rigen al proceso, los que norman la formulación del documento y los que regulan el ejercicio presupuestal en sí.

#### 4 EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (PND) 1989-1994

El Sistema Nacional de Planeación Democrática involucra a toda la sociedad; es decir, comprende a todos los sectores público, privado y social y se erige como sistema rector para encausar la estrategia de desarrollo del país. Su estructura comprende y norma, como se mencionó, cuatro tipos de vertientes: la vertiente obligatoria, dirigida hacia el sector público; la vertiente de inducción, orientada al sector privado y social; la vertiente de coordinación aplicable a los estados y municipios, y por último la vertiente de concertación como elemento fundamental del SNPD.

En este contexto, el Plan Nacional de Desarrollo integra lo que define el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Apartir de éste, se formulan los Programas Nacionales de Mediano Plazo, en los que quedan comprendidos los sectoriales a nivel nacional, cuyo período abarca un sexenio.

De lo anterior se derivan los Programas Operativos Anuales (POA), los cuales involucran a todos los sectores público, privado y social, estimando el producto anual y considera todos los gastos generados en la sociedad; es decir, la suma de los gastos naturales más los coordinados, dan como resultado un gasto armonizado.

Finalmente el proceso presupuestario se da considerando únicamente al sector público en sus dos ramificaciones: Gobierno Federal y Sector Paraestatal controlado; ambos con su apertura a nivel sectorial y específica para cada ramo y empresa u organismo estatal.

##### 4.1 ANALISIS Y CARACTERISTICAS

El Plan Nacional de Desarrollo es el reflejo del Sistema de Planeación adoptado por el Estado. Documento rector del desarrollo que engloba los objetivos, políticas y estrategias generales que norman los programas sectoriales y regionales derivados de éste.

Las características específicas de este Plan, hacen que su contenido sea básicamente de índole cualitativo. Describe con precisión el estado que guardan los sectores económico, político y social, haciendo hincapié en los objetivos a alcanzar, delimitando las estrategias y políticas a instrumentar para lograr el desarrollo deseado en cada uno de los sectores señalados.

A efecto de poder llevar a cabo el análisis global del PND, fue necesaria su división en cuatro apartados: En el primero, se hace énfasis al marco de referencia de la realidad nacional, a fin de diseñar los lineamientos de

acción general a seguir; el segundo, plantea los objetivos nacionales y la estructura general de la estrategia del plan; el tercero, enmarca los lineamientos de la instrumentación del plan para lograr los objetivos de los diversos sectores de la vida nacional, y el cuarto describe el Sistema Nacional de Planeación y su vinculación con el Plan.

En el primer apartado, el capítulo "Balance General: Los Retos y las Oportunidades" analiza la situación nacional en su naturaleza política, económica y social, efectúa un diagnóstico, al mismo tiempo que establece medios y oportunidades, delimitando la importancia de la modernización integral. "Se requiere la modernización de todos, para hacer frente y aprovechar los retos y las oportunidades del mundo moderno". (36) En consecuencia se crea un doble reto para el desarrollo: la superación de la aguda restricción de recursos y la modernización en todos los ámbitos de la vida nacional.

En el segundo apartado, relativo a los objetivos y estrategias nacionales, se menciona dentro del capítulo "Objetivos y Estrategias del Plan Nacional de Desarrollo", la función del Estado como la de "...conducir el desarrollo nacional, armonizando y articulando los intereses de todos los sectores concurrentes, en aras de fomentar el crecimiento económico y el empleo, y garantizar una más justa distribución del ingreso y la riqueza". (37)

Señala la necesidad de modernizar al Estado Mexicano democratizándolo y adelgazando su estructura y, en general, esta modernización se dará en todos sus ámbitos. Estableciendo para ello cuatro objetivos nacionales:

- La Defensa de la Soberanía y la promoción de los intereses de México en el Mundo;
- La Ampliación de la Vida Democrática;
- La Recuperación Económica con Estabilidad de Precios;
- El Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida de la Población.

Estos objetivos deben de actuar en forma recíproca considerando a la "modernización" como estrategia en todos los sectores.

El tercer apartado, define la instrumentación de la estrategia, en el capítulo "Soberanía, Seguridad Nacional y Promoción de los intereses de México en el Exterior" establece los principios y preceptos en los que se enmarca la actual política exterior del país, tendientes a delinear los objetivos generales de la actividad internacional de México en los años venideros:

36.- "Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994", S.P.P., México, 1989, p. 12

37.- Ibid., pp. 15-16



- Preservar y fortalecer la soberanía nacional;
- Apoyar el desarrollo económico, político y social de México, mediante su adecuada inserción en el mundo;
- Proteger los derechos e intereses de los mexicanos en el extranjero;
- Apoyar e impulsar la cooperación internacional en todos sus aspectos;
- Hacer de la cultura mexicana uno de los pilares para reafirmar la identidad nacional y ampliar la presencia del país en el mundo, y
- Promover la imagen de México en el exterior.

La Soberanía y Seguridad Nacional son de exclusividad de las Fuerzas Armadas, las que han visto incrementadas sus actividades debido a la complejidad de la nueva realidad en que el Estado se desenvuelve.

El capítulo "Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática" hace mención del principio de la separación de poderes, que rige al Estado Mexicano. Concibiendo a la Democracia como un proceso continuo que permite la participación del ciudadano en las decisiones públicas. Son cuatro las líneas estratégicas para adaptar la Democracia y el Gobierno al nuevo contexto nacional:

- Preservar el Estado de Derecho y Seguridad Nacional;
- Perfeccionar los procesos electorales y ampliar la participación política;
- Modernizar el ejercicio de la autoridad mediante el fortalecimiento de la división de poderes y autonomía de los ámbitos de gobierno, y
- Promover la concertación con las organizaciones sociales para lograr el desarrollo.

El quinto capítulo "Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios", se refiere al desarrollo de la economía nacional particularizando al comportamiento observado por las Finanzas Públicas, el papel que desempeña la empresa pública y el desenvolvimiento de los diversos sectores para su atención. Establece tres líneas estratégicas generales de política económica:

- La estabilización continua de la economía;
- La ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva, y
- La modernización económica.

Estas líneas se adaptan a la realidad específica de cada uno de los sectores el agrícola, pesquero, turístico, energético, comunicaciones, etc.

El capítulo "Acuerdo Nacional para el mejoramiento Productivo del Nivel de Vida" determina que "...la dimensión social se extiende a toda la estrategia del Plan y

constituye, básicamente, la justificación de la estrategia económica". (38) Considera a los objetivos de crecimiento y estabilidad, simultáneos a la estrategia social que busca el bienestar nacional.

La política social se apoya en bases económicas para el mejoramiento productivo del nivel de vida y establece cuatro líneas estratégicas para su logro:

- La creación de empleos bien remunerados y el aumento del poder adquisitivo;
- Atención a las demandas prioritarias para el bienestar social;
- La protección del medio ambiente, y
- La erradicación de la pobreza extrema.

Asimismo, delimita políticas específicas que abarcan todos los ámbitos sociales y buscan el desarrollo integral del País.

Este apartado, en su conjunto, establece los objetivos, políticas de acción, lineamientos y estrategias generales, así como particulares para lograr un desarrollo nacional equilibrado.

El cuarto apartado "Sistema Nacional de Planeación Democrática" busca adaptar el proceso de planeación al contexto nacional, delimitando los Niveles de Planeación, los programas de Mediano Plazo, y la congruencia entre el Plan y los Programas. Apoyándose en el marco jurídico-legal que norma el Sistema de Planeación adoptado por el Estado. En esencia, este capítulo constituye la base teórico-legal del Plan Nacional.

Como se observa, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, encierra la metodología del proceso de planeación, al presentar un diagnóstico de la realidad nacional y estableciendo objetivos y políticas prioritarias claramente definidas en los diversos ámbitos y sectores, estableciendo con precisión las estrategias a instrumentar para lograr el objetivo central que es: el Desarrollo Nacional.

#### 4.2 PLANEACION GLOBAL, SECTORIAL E INSTITUCIONAL

Según la extensión y especificidad con que se realiza la planeación, la amplitud de los planes, programas y particularidad de las metas y objetivos, ésta se divide funcionalmente en tres niveles: Global, Sectorial e Institucional. (39)

**NIVEL GLOBAL.**- Este nivel conjunta a las dependencias que ejecutan actividades comprendidas en los aspectos más generales de la economía y la sociedad, así como los regionales no incluidos en un solo sector administrativo o entidad paraestatal.

**NIVEL SECTORIAL.**- El nivel sectorial corresponde a la división existente en la Administración Pública Federal para atender en forma específica los aspectos económicos y sociales. Esta planeación tiene por responsable a una dependencia denominada "cabeza de sector".

**NIVEL INSTITUCIONAL.**- Este nivel se conforma por las entidades paraestatales de la Administración Pública; Empresas de participación estatal, organismos descentralizados, fondos y fideicomisos ubicados en el sector administrativo correspondiente a las actividades productivas o prestación de servicios que realizan.

La planeación acude a los planes y programas como instrumentos normativos y operativos debidamente jerarquizados, ordenados tanto espacial como temporalmente, de acuerdo a la función que desempeñarán en este proceso, así como la interrelación entre ellos mismos.

El Plan Nacional de Desarrollo define los propósitos, la estrategia general y las políticas principales de desarrollo nacional a mediano plazo. Engloba a todos los sectores y regiones del país, orientando los niveles de planeación sectorial e institucional, así como en amplio grado la planeación realizada por estados y municipios.

Su contenido es básicamente cualitativo, dejando a los programas sectoriales, institucionales y anuales los aspectos más específicos y la definición de metas cuantitativas.

Los programas de mediano plazo se elaboran en un nivel sectorial, teniendo una cobertura nacional o regional. Su formulación tiene por objeto desagregar y detallar el Plan Nacional, especificando objetivos, metas, políticas e instrumentos que en su conjunto contribuyan al logro de éste.

Estos programas se clasifican en diversos tipos:

39.- "Sistema de Planeación Democrática: Principios y Organización", S.P.P., México, pp. 26-31 y 45-51

sectoriales, regionales, especiales e institucionales.

**PROGRAMAS SECTORIALES.**- Estos programas especifican los objetivos, prioridades, políticas e instrumentos que rigen el desempeño de las actividades del sector administrativo relacionado con la materia de los mismos.

**PROGRAMAS REGIONALES.**- Estos atienden a las regiones estratégicas para el desarrollo nacional. Además, presupone la participación de diversas dependencias y entidades del sector público, cuyas actividades se relacionan con los programas y entidades federativas que forman la región.

**PROGRAMAS ESPECIALES.**- En los programas especiales intervienen dos o más dependencias coordinadoras de sector para su elaboración, refiriéndose al desarrollo integral del país. Fungiendo una dependencia coordinadora como responsable del programa.

**PROGRAMAS INSTITUCIONALES.**- Estos programas tienen por objeto definir la forma en que se aplicará y operarán los instrumentos de política con que cuentan las entidades paraestatales. La cobertura de estos programas depende de las funciones realizadas por el sector paraestatal.

Los Programas Anuales u Operativos presentan en forma anualizada en un nivel global, sectorial o institucional los propósitos y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas de Mediano Plazo, mediante la definición de metas, políticas, instrumentos y la asignación de recursos para su logro.

## 5 PLANEACION, PROGRAMACION Y PRESUPUESTO EN LA UNAM

El presupuesto, instrumento de la planeación, vio acrecentadas las funciones y actividades universitarias que solventar, conforme la variante realidad. "Así, el año de 1969, ve nacer en México el primer documento presupuestal elaborado en base a programas, y corresponde a la UNAM la responsabilidad de iniciar...la implantación de la Técnica denominada Presupuesto por Programas". (40) Buscando de esta manera reasignar y optimizar los recursos existentes para cubrir las constantes necesidades de la Universidad.

La Reforma Administrativa presentada a finales de los sesentas e inicios de los setentas, al interior de la Universidad, dió como resultado el enriquecimiento teórico, la reestructuración administrativa y actualización del marco jurídico en los cuales sustentar el proceso de planeación, programación y presupuestación universitaria con miras a la consecución del desarrollo Institucional.

### 5.1 SISTEMA DE PLANEACION UNIVERSITARIO

La aplicación de la planeación ha significado una constante inquietud para la Universidad, concibiéndola en la actualidad como "...un proceso institucional orientado a la mejor realización de los fines de la Universidad Nacional...". (41) A la vez, es considerada como el instrumento primordial para orientar el desarrollo universitario, dirigiendo las funciones sustantivas, así como los programas y subprogramas establecidos.

Por el principio de inherencia la planeación existe con el sólo hecho de que un organismo vea por su desarrollo. Es decir, al constituirse la Universidad, la planeación ya estaba presente para guiarla.

"Los esfuerzos desarrollados en materia de planeación dentro de la Universidad Nacional, tienen su primer antecedente de implantación formal en los años cincuenta y en el transcurso del tiempo hasta la fecha...". (42)

En 1950, con la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior (ANUIES), se fija como una

40.- Menéndez Guzmán, Alberto, "Prólogo", en "Orientaciones principales para la implantación del presupuesto por programas en la UNAM", de Jorge Irisity, UNAM, México, 1982, p. 11

41.- "Reglamento de Planeación de la Universidad Nacional Autónoma de México", UNAM, México, 1986, p. 17

42.- Ibid., p. 9

de las metas primordiales la planeación educativa a nivel nacional.

En la Universidad, esta preocupación se manifestó por un conjunto de políticas tendientes a fincar, en primer lugar, el desarrollo de la UNAM y cumplir con sus funciones esenciales y, en segundo lugar, sentar las bases que vinculen este desarrollo con el sistema educativo nacional. De esta manera, la Universidad se ha apoyado en la planeación como un instrumento básico para la toma de decisiones y prevenir el desarrollo futuro de la Institución.

Hacia 1967, después del primer año de gestión del rector Barros Sierra, es creada la Comisión Técnica de Planeación Universitaria cuyo objeto es "...asesorar a las autoridades universitarias en el estudio y establecimiento de los lineamientos relativos al crecimiento de la Universidad, así como en el de aspectos cualitativos...". (43)

A partir de 1973, la planeación universitaria establece una serie de políticas orientadas a seguir:

- El desarrollo de la Institución en su conjunto.
- La congruencia entre el desarrollo Institucional y el sector educativo nacional.
- El esfuerzo por conformar una infraestructura de planeación Interinstitucional de educación superior.

En la UNAM, diversidad de autores presentan concepciones sobre planeación, que delimitan el marco teórico al cual dirigirse para la obtención del desarrollo de la Institución.

La planeación "Implica una estrategia, concebida como un cuerpo orgánico de decisiones sobre una serie de opciones económicas, sociales, ideológicas y culturales". (44)

Se concibe también como la "Aplicación racional del conocimiento en el proceso de toma de decisiones que sirvan de base para la acción humana... La idea central es establecer relaciones entre los medios y fines con el propósito de obtener éstos mediante el uso más eficiente de aquéllos (Sociedad Interamericana de Planificación)". (45)

La Universidad considera que la planeación "...además de ser un instrumento básico para la toma de decisiones y para la previsión del futuro desarrollo institucional, es también

43.- Pereznieto Castro, Leonel, "Algunas consideraciones acerca de la reforma universitaria en la Universidad Nacional Autónoma de México", en Cuadernos de formación docente No. 27, UNAM, México, 1989-enero, p. 37

44.- Molina, Guillermo E., op. cit., p. 24

45.- Ibidem.

un estilo de gobierno", (46)

La planeación universitaria (ver cuadro 1), entendida como la toma de decisiones anticipada, cuenta con ciertas características fundamentales e inherentes a la institución (47), siendo entre otras:

- Global.- En cuanto abarca todos los componentes y/o aspectos de la Institución, tanto académicos, materiales, administrativos y presupuestarios.

- Participativa.- Ya que involucra a la comunidad en su conjunto en los programas que orientan el desarrollo de la Universidad.

- Indicativa.- Al establecer una serie de lineamientos de orientación.

- Operativa.- Al formular planes y programas concretos a corto plazo, que persiguen el desarrollo de la Institución.

- Continua.- Debido a que se realiza en forma permanente.

En la Universidad, a partir de 1975, se han venido impulsando la formación de grupos que definan y realicen planeación en los diferentes niveles institucionales, encontrándose tres esenciales:

Institucional.- Desde este nivel se establecen programas, objetivos y políticas generales a toda la Universidad. Comprende el sistema de planeación universitario en su conjunto.

Subsistemas.- La planeación en este nivel engloba las dependencias homogéneas en la Universidad, estableciendo programas y políticas a seguir.

Por Dependencia.- La planeación se realiza con miras al desarrollo interior de la dependencia, la cual debe acatarse a las políticas y programas institucionales.

Los antecedentes inmediatos de la planeación en la Universidad se pueden encontrar en una etapa, que va de 1975 a 1980, en la cual se implanta el Sistema de Planeación Universitaria (ver cuadro 2), constituida por tres instancias de decisión y participación:

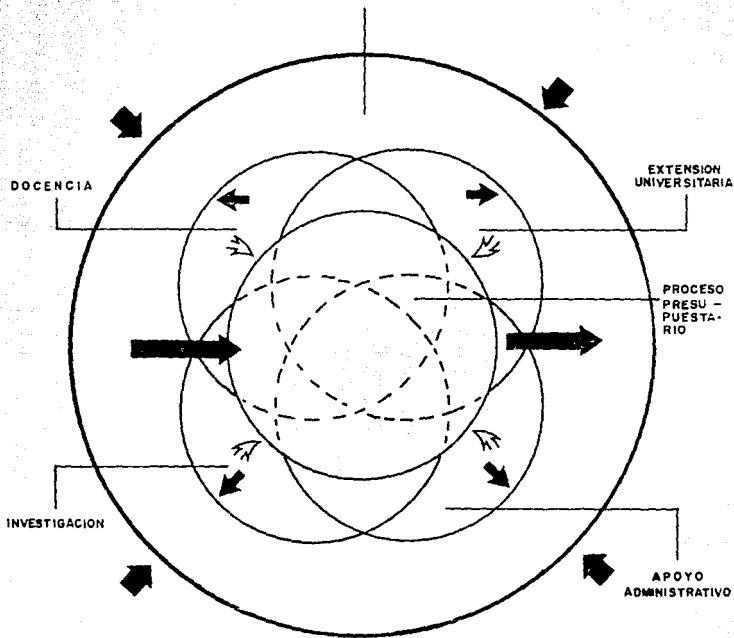
- El Consejo de Planeación.- Que se desenvuelve en el terreno global, participando y decidiendo en todos los ámbitos que componen la Universidad (ver cuadro 3).

- Los Cuerpos Colegiados.- Los cuales se constituyen por la unidades y dependencias universitarias homólogas entre

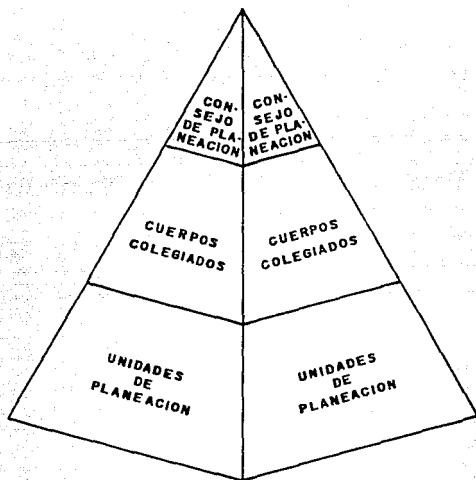
46.- "Sistema de Planeación Universitaria", julio de 1981, mimeografiado, documento de trabajo, p. 2

47.- Ibid., pp. 3-6

PROCESO DE PLANEACION INTEGRAL





**SISTEMA DE PLANEACION UNIVERSITARIA**

**FUENTE :** " SISTEMA DE PLANEACION UNIVERSITARIA," DOCUMENTO DE TRABAJO, UNAM 1981.

**CONSEJO DE PLANEACION****INTEGRACION.-**

- RECTOR
- SECRETARIO GENERAL
- SECRETARIO GENERAL ADMINISTRATIVO
- SECRETARIO DE RECTORIA
- ABOGADO GENERAL
- COORDINADORES DE INVESTIGACION CIENTIFICA,  
HUMANIDADES Y EXTENSION UNIVERSITARIA
- DIRECTOR GENERAL DE PLANEACION

**OBJETIVO.-**

- ESTABLECER LAS POLITICAS GENERALES DE  
DESARROLLO DE LA INSTITUCION

**FUENTE :** " SISTEMA DE PLANEACION UNIVERSITARIA",  
DOCUMENTO DE TRABAJO, UNAM 1981.

si, formando una especie de ramos sobre los que deciden y tienen participación (ver cuadro 4).

- Las Unidades de Planeación.- Su ámbito de injerencia se reduce a la unidad a dependencia universitaria de la que forma parte (ver cuadro 5).

Este Sistema de Planeación define los principios, fines y estrategias para que la Universidad cumpla con sus funciones esenciales.

Teniendo de esta manera como principios universitarios el carácter Nacional de la Casa de Estudios; la Autonomía Universitaria; la Libertad de Cátedra, Investigación y Organización, además de ser un Organismo Público y Descentralizado del Estado.

Siendo sus funciones y fines esenciales la impartición de la docencia, la organización y ejecución de las investigaciones, y la extensión y difusión de la cultura con la mayor amplitud posible. Contando para ello con una función de apoyo administrativo que coadyuva al cumplimiento de los fines esenciales que dan vida a la Universidad.

Lo anterior rescata los principios universitarios que dan a la Institución un carácter jurídico y de derecho. En base a lo cual se definen las estrategias a seguir, apegadas a la realidad, para el cumplimiento de las funciones y objetivos universitarios.

Se puede decir que la planeación en la Universidad juega un papel primordial, como el instrumento para la toma de decisiones anticipada y cumplir las funciones que ésta tiene encomendadas, manejándose como un proceso integral, participativo y operativo.

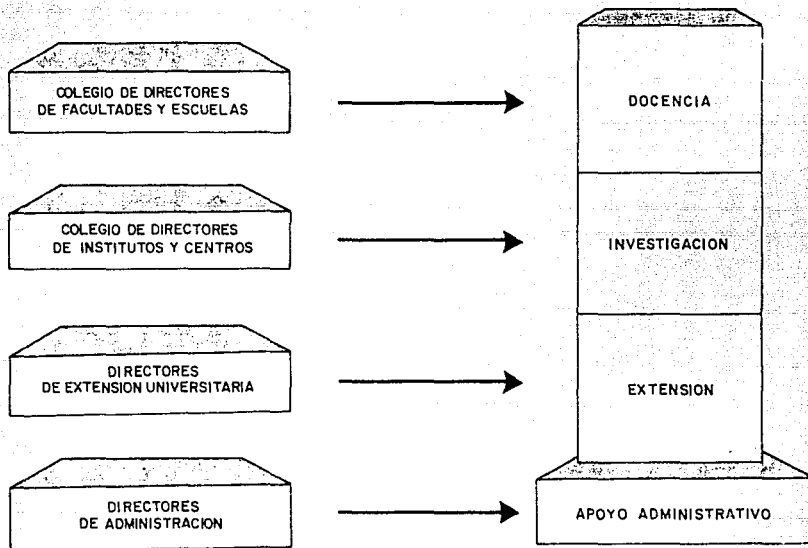
A principios de la década de los ochenta, se definen cinco estrategias que permitan a la Universidad alcanzar sus fines y funciones, respetando sus principios, a saber:

- Vincular el quehacer universitario con una sociedad en pleno crecimiento.
- Procurar al estudiante una educación integral.
- Vincular la Docencia e Investigación.
- Impulsar la Extensión universitaria.
- Adecuar la administración universitaria y satisfacer las necesidades de la sociedad.

Estas estrategias se encuentran implícitas y detalladas en el Sistema de Planeación Universitario instaurado, permitiendo la actualización de éste y el ajuste de aquellas a la realidad nacional existente.

En su sesión del 11 de diciembre de 1985, el H. Consejo

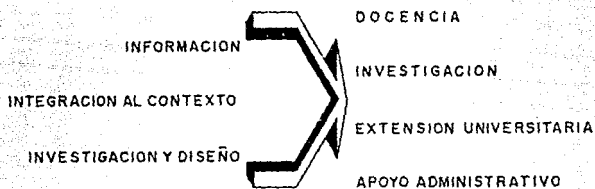
## CUERPOS COLEGIADOS



FUENTE.- "SISTEMA DE PLANEACION UNIVERSITARIA", DOCUMENTO DE TRABAJO, UNAM 1981

**FUNCIONES DE LAS  
UNIDADES DE PLANEACION**

**FUNCIONES  
UNIVERSITARIAS**



**FUENTE: " SISTEMA DE PLANEACION UNIVERSITARIA,"  
DOCUMENTO DE TRABAJO, UNAM 1981**

Universitario aprobó el "Reglamento de Planeación de la Universidad Nacional Autónoma de México" institucionalizando así, el proceso de planeación en la UNAM.

El reglamento establece la normatividad mínima para implantar la planeación, dándole un carácter continuo para guiar el desarrollo de la Institución. Delimita las etapas que componen el proceso, así como los instrumentos y órganos responsables de su ejecución en los diversos niveles universitarios.

Con esto, se da un carácter jurídico a la formulación, ejecución, control y evaluación del proceso; con el fin de obtener un desarrollo íntegro de la Universidad.

## 5.2 CONCEPTOS DE PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN LA UNAM

El presupuesto por programas es un proceso gradual que requiere de una serie de años para su consolidación.

La Universidad se encuentra en contante proceso de actualización con objeto de apegar sus funciones a las necesidades de la realidad. Para esto es necesario disponer de una técnica presupuestal que esté en constante perfeccionamiento y permita un mejor uso de los recursos.

Este crecimiento, requerido por la realidad, llevó a la UNAM a implantar la técnica del presupuesto por programas para solventar con mayor eficiencia sus funciones, hacia 1969.

La implantación de la técnica del presupuesto por programas provocó la ampliación y actualización de las concepciones referentes a éste. Dejando de ser concebido como un plan netamente financiero, pasando a constituirse como un instrumento que interrelaciona el aspecto monetario, los programas y actividades que la Institución realiza, así como los medios para su logro.

Jorge Estupiñán, uno de los teóricos considerados por la Universidad, concibe al presupuesto como "...el proceso a través del cual se elabora, expresa, aprueba, coordina la ejecución y evalúa la parte del programa anual de un Ministerio, organismo autónomo o empresa pública -que implica transacciones financieras para el período presupuestario, que generalmente es de un año". (48) El presupuesto al interior de la Universidad, es concebido como un proceso continuo el cual tiene como elemento medular para la obtención del desarrollo institucional: el Programa. Posición corroborada por otro de los teóricos considerados por la Universidad. Guillermo E. Molina, quien define al presupuesto por programas como "...una técnica de carácter interdisciplinario

e interinstitucional, porque toma de las diferentes disciplinas...sus aspectos más importantes para darles expresión y acción programática financiera (de ingreso y de gasto), en función de la política... y del plan...". (49)

El Programa, en la Universidad, se clasifica de manera homogénea y metodológica, dando por resultado la conformación de la Estructura Programática Institucional; la definición y el manejo de Categorías y Niveles Programáticos, y la existencia de diversidad de Códigos Programáticos que forman parte y dan vida al proceso presupuestario Universitario.

La Universidad hace uso de clasificaciones presupuestarias con objeto de dar orden, forma y estructura a los egresos de la Institución, facilitando la toma de decisiones respecto a su programación, evaluación y control.

- Clasificación por Funciones.- Conjunta los recursos de las funciones que la Universidad tiene encomendadas.

- Clasificación por Programas.- Presenta los resultados previstos y los costos dentro de cada uno de los programas establecidos para cumplir con las funciones de la Institución.

- Clasificación por Ramos.- Agrupa las dependencias de la Universidad y sus asignaciones de acuerdo a la naturaleza de las actividades que realizan éstas.

- Clasificación por Objeto de Gasto.- Clasifica los bienes y servicios de la Institución de acuerdo a la naturaleza de los mismos, y los egresos para la adquisición de éstos.

- Clasificación Económica.- Muestra los ingresos y egresos de la Institución según el tipo de gasto, ya sea corriente o de inversión.

- Clasificaciones Combinadas.- Son el resultado de interrelacionar las clasificaciones anteriores. (50)

### 5.3 EVOLUCION HISTORICA

Desde 1966, se comienzan a impulsar una serie de modificaciones para la elaboración del presupuesto. En este año y 1967, se actualiza y cambia el catálogo de cuentas, siendo creadas las Unidades Administrativas con el fin de establecer elementos más adecuados para conocer el destino dado a los recursos, estudiar y analizar de manera más objetiva la necesidad de éstos por parte de las dependencias y de las actividades más importantes de la Universidad.

La adopción del Presupuesto por Programas en la UNAM, requirió de una Reforma Administrativa integral; con el fin de adaptar ésta al nuevo Sistema Presupuestario. "La implantación del sistema y su operación con el alcance total

49.- Molina, Guillermo E., op. cit., p. 84

50.- "Presupuesto UNAM 1988", UNAM, México, pp. 27-38

de sus posibilidades no puede concebirse y abordarse, sino como un proceso gradual que se vaya consolidando a lo largo de una serie de años". (51)

Se realizó un diagnóstico para conocer el estado real que guardaba el proceso presupuestario universitario y de esta manera establecer los aspectos metodológicos que permitieron implementar la técnica del Presupuesto por Programas.

Esta metodología presentó tres aspectos fundamentales para el establecimiento del sistema, propiciando su correcta observancia y seguimiento, afinar la técnica y adecuarla a los constantes cambios de la realidad. En primera instancia, se cuestionó y analizó el significado de los programas y acciones universitarias con objeto de establecer el sentido y esencia de la UNAM, para adaptar el proceso presupuestario a ésta.

En segundo término, fue necesario el desarrollo de un sistema de información, control y evaluación en la ejecución de los recursos y programas, cuya finalidad consistió en presentar el seguimiento del proceso presupuestario, permitiendo realizar las correcciones necesarias para implantar la técnica.

En tercer lugar, se dotó al sistema de Presupuesto por Programas de un carácter coordinador y administrativo entre los programas de la Universidad, así como con programas del resto del sector público.

El Presupuesto por Programas en la UNAM, se implanta como un plan piloto. Presentándose sólo en programas seleccionados que permitieran realizar la introducción paulatina de la técnica a la Universidad en su conjunto. Sistema que según proyecciones debería quedar implementado totalmente en el período 1969-1971.

De esta manera, en 1969, se establecen orientaciones para lograr la implantación de la técnica:

- Presentar sistemáticamente los objetivos fijados y los programas a alcanzar.
- Implantar un nuevo sistema de clasificación por partidas presupuestales, clasificación de los programas y dar nuevas claves a los ramos, así como a las dependencias.
- Implantar un sistema de registro e información de resultados hacia diversos programas previamente seleccionados. El cual se extenderá paulatinamente a todos los campos de acción de la Universidad.

51.- Irisity, Jorge, "Orientaciones principales para la implantación del presupuesto por programas en la UNAM", UNAM, México, 1982, p. 14



- Iniciar la capacitación sobre el nuevo sistema presupuestario, principalmente la aplicación de las nuevas clasificaciones presupuestarias.

Para 1970, se considera que:

- Los programas tendrán mejores referencia respecto a las metas cualitativas y cuantitativas.
- Se extenderá el sistema de control de resultados e información.
- Se podrán iniciar estudios sobre "costos".
- Se formulará el resultado del ejercicio presupuestal, de 1969, según las funciones, programas y subprogramas.
- Se debe continuar con el programa de capacitación sobre presupuesto por programas, establecido el 1969.

En 1971, se considera que la formulación del presupuesto no representa mejores avances respecto a 1970; sin embargo, la elaboración de éste se realiza con mayor solvencia programática.

Tres fueron las dependencias universitarias participantes en este proceso de implantación. La Dirección General de Administración, la Comisión de Estudios Administrativos y la Comisión Técnica de Planeación, las cuales se vieron apoyadas por otros órganos durante el proceso.

Se estableció la importancia de la "coordinación" entre tres dependencia para la realización de adecuados trabajos de programación para la UNAM. (52)

Se dieron a conocer cantidades estimadas de recursos a cada una de las dependencias para que formularan programas de trabajo y establecieran un orden de prioridades en los proyectos y actividades.

Para la elaboración del programa-presupuesto de 1969, se siguieron una serie de etapas:

- Se indicó la tasa de crecimiento considerada para 1969-1971.
- Se elaboraron anteproyectos de presupuesto-programa por dependencia.
- Se presentaron los anteproyectos a la Secretaría General Auxiliar, para que fueran sometidos a discusión previa a su aprobación.
- Se elaboró un anteproyecto de presupuesto global, sometido al H. Consejo Universitario para su aprobación. (53)

El presupuesto por programas en los años subsecuentes

52.- Ibid., pp. 16-29

53.- Vázquez Arroyo, Francisco, op. cit., p. 162

tuvo un proceso similar, que permitió su extensión al Sistema Universitario en su conjunto. Estableciéndose un Sistema Presupuestario en constante modificación y ajuste, determinado por la variación de la realidad universitaria, cuyo objeto es distribuir adecuadamente los recursos físico-financieros y obtener el desarrollo Institucional, de acuerdo a la realidad Nacional.

#### 5.4 POLITICAS PRESUPUESTALES

La Universidad ha establecido políticas presupuestales tanto generales como particulares, que permitan alcanzar las funciones universitarias mediante la racionalización de los egresos, su delimitación es anual y aparecen en un Catálogo Presupuestal dado a conocer a las dependencias.

Entre las políticas presupuestales vigentes en la Universidad se mencionan las siguientes:

- Las erogaciones presupuestarias deben de ajustarse a lo que fue asignado originalmente, ya que no se autorizarán compromisos que rebasen el presupuesto autorizado.

- Todo gasto debe realizarse en función de los programas, proyectos y actividades sustanciales de cada dependencia.

- Se debe establecer un control estricto de los egresos por partidas y grupos de gasto.

- Las partidas centralizadas no podrán ser disminuidas para ampliar partidas de ejercicio directo, en tanto que las de ejercicio directo podrán ser disminuidas para incrementar las partidas centralizadas.

- Todo evento que se realice se deberá apoyar en la infraestructura y recursos existentes, reduciendo al mínimo los gastos generados por su realización.

- No serán autorizados gastos innecesarios ajenos a coadyuvar el cumplimiento de las funciones sustantivas de la Institución. (54)

Las políticas presupuestales establecen el marco que encauza el proceso presupuestario para lograr los fines, programas y objetivos propuestos. Dichas políticas poseen un carácter normativo, ya que no acatar sus disposiciones implica rechazar la solicitud de egresos.

Las políticas específicas hacen referencia a las generales sólo que aplicadas a cada grupo de gasto, Servicios no Personales, Remuneraciones Personales, Materiales, etc.

## 5.5 MARCO JURIDICO

La Ley Orgánica constituye el fundamento jurídico de primer orden en la UNAM y la fuente de donde se nutren los demás ordenamientos legales que rigen la vida universitaria en todos sus aspectos.

La Ley Orgánica de la UNAM en su artículo 10 establece la forma en que se integrará el Patronato Universitario y las funciones que desempeñará, dentro de las cuales destacan: la formulación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos; designar al Contralor y Auditor Interno de la Universidad, los cuales verán por la correcta ejecución del presupuesto; gestionar por el incremento de los recursos financieros universitarios, entre otras.

Los Estatutos Generales en su capítulo IX, referente a la administración, engloban una serie de artículos que representan el fundamento legal para la ejecución del proceso presupuestario al interior de la Universidad, la forma en que éste deberá ser elaborado, los órganos participantes en su elaboración, aprobación, ejecución y control, así como el periodo que abarcará dicho ciclo.

Uno de los principios fundamentales para la elaboración del presupuesto universitario es programar todo el gasto general de la UNAM, señalando los objetivos, metas, unidades responsables de la ejecución de los programas y fundamentando estos costos, en base a la técnica del Presupuesto por Programas. (55)

Dada la gran complejidad y amplitud que presentan las funciones universitarias, es elaborado el Reglamento de Planeación de la Universidad Nacional Autónoma de México, en 1985. En él se establecen principios generales que permiten armonizar y racionalizar los propósitos y actividades de las distintas dependencias e institutos universitarios. En este Reglamento se legitima la participación de la Coordinación de Presupuesto en el proceso de Planeación Universitaria. A su vez, dicho Reglamento presenta la concepción que sobre planeación tiene la Universidad, dando a la planeación un carácter integral, participativo y operativo. Delimitando, además, los órganos que verán por su aplicación y cumplimiento.

Existen también un Reglamento sobre los Ingresos Extraordinarios de la UNAM, el cual determina qué se entiende por ingreso extraordinario, para qué serán empleados y qué organismo verá por su control y evaluación.

La ejecución del Presupuesto es normado por un documento

55.- "Legislación Universitaria", Ley Orgánica art. 10, Estatutos Generales cap. IX, actualizada a mayo de 1988

denominado "Catalogo Presupuestal e Instructivo de Ejercicio", el cual es elaborado cada año. Contiene los programas y subprogramas universitarios en orden de ramos, las partidas de gasto según su objeto y tipo de ejercicio, y el instructivo para su ejecución, además de señalar las políticas presupuestales.

#### 5.6 PROCESO PRESUPUESTARIO

Teóricamente, el ciclo presupuestal se define como un proceso continuo y dinámico, además de flexible, por medio del cual se formula, discute y aprueba, ejecuta, controla, evalúa y reformula la actividad universitaria, tanto en su aspecto físico como financiero.

La formulación del presupuesto en la Universidad compete a cada una de las dependencias que la integran, las cuales elaboran un anteproyecto que incluye las necesidades existentes y el monto de los recursos que satisfecerán dichas necesidades.

Este conjunto de anteproyectos presupuestales es enviado a la Dirección General del Presupuesto por Programas, elaborándose un solo proyecto de presupuesto que determina a nivel global las necesidades universitarias y cuantificación de recursos. Este documento se envía al H. Consejo Universitario, autoridad máxima de la Universidad, quien discute los puntos contenidos en el proyecto realizando las modificaciones que se consideran pertinentes, llegando así a la aprobación del proyecto de presupuesto. Una vez aprobado al interior de la UNAM, se envía tanto a la SPP dependencia coordinadora del gasto federal, así como a la SEP rectora en materia de Educación para que ambas lo aprueben.

Obteniéndose la aprobación del presupuesto se asignan los recursos, desde un nivel central, a cada una de las dependencias universitarias.

La ejecución del presupuesto corresponde a las dependencias, que ejercen las asignaciones para satisfacer sus necesidades. Cada dependencia cuenta con una Secretaría Administrativa de la cual depende un Departamento de Presupuesto, que es responsable del proceso presupuestario, manejando diversidad de controles, formatos, cuentas por liquidar, etc., y llevar un adecuado seguimiento del proceso encomendado.

En cuanto al control presupuestal, éste se realiza por dependencia. La Secretaría General Administrativa, mediante la Dirección General del Presupuesto por Programas, lleva un control del ejercicio presupuestal por dependencia. Obteniendo así, un control del ejercicio Institucional.

Para un control más eficiente, esta Dirección ha clasificado el presupuesto en grupos y partidas de gasto

Grupo 100	Remuneraciones Personales
Grupo 200	Servicios no Personales
Grupo 300	Becas y Prestaciones
Grupo 400	Artículos y Materiales de Consumo
Grupo 500	Mobiliario y Equipo
Grupo 600	Inmuebles y Construcciones
Grupo 700	Asignaciones Complementarias

La evaluación de los resultados obtenidos en el ejercicio presupuestal es realizada por la dependencia, la que envía sus resultados a la Dirección General de Planeación, quien conjunta las evaluaciones de todas las dependencias y edita un documento Institucional.

Concluyendo esta etapa del proceso presupuestario, ya ha dado inicio el nuevo ciclo con la elaboración del anteproyecto de presupuesto por dependencia, así como el proyecto de presupuesto Institucional por la Dirección General del Presupuesto por Programas.

Los puntos desarrollados con anterioridad presentan y describen la existencia de un marco jurídico-administrativo, para guiar el proceso presupuestario de la UNAM, cuyo objeto es racionalizar y facilitar el cumplimiento de las funciones y actividades universitarias, pretendiendo el desarrollo de la Institución.

#### 5.7 ESTRUCTURA PROGRAMATICA

Al interior de la Universidad, la Estructura Programática es la parte central del presupuesto por programas la cual presenta al conjunto de programas y subprogramas ordenados coherentemente, cuya ejecución conduce al desarrollo de las funciones sustantivas institucionales.

Al conjuntar los diversos programas y subprogramas universitarios, la Estructura Programática presenta los objetivos y metas a alcanzar, además de los recursos financieros, materiales y humanos requeridos para lograrlos.

La información tanto cualitativa como cuantitativa proporcionada en cada ciclo presupuestal por las dependencias, es de gran importancia para la conformación y actualización de la Estructura Programática Universitaria. (ver cuadro 6)

## ACTUAL ESTRUCTURA PROGRAMATICA UNIVERSITARIA

FUNCION	PROGRAMA
1 DOCENCIA	1.1 EDUCACION MEDIA SUPERIOR 1.2 EDUCACION TECNICA 1.3 EDUCACION DE LICENCIATURA 1.4 EDUCACION DE POSGRADO 1.5 SERVICIOS A ESTUDIANTES 1.6 SERVICIOS DE ADMINISTRACION ESCOLAR 1.7 SERVICIOS DE COORDINACION, APOYO Y SUPERACION A LA DOCENCIA 1.8 ADAPTACION Y MANTENIMIENTO EN DOCENCIA
2 INVESTIGACION	2.1 INVESTIGACION EN CIENCIAS Y DESARROLLO TECNOLOGICO 2.2 INVESTIGACION EN HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES 2.3 SERVICIOS DE COORDINACION, APOYO Y SUPERACION A LA INVESTIGACION 2.4 ADAPTACION Y MANTENIMIENTO EN INVESTIGACION
3 EXTENSION UNIVERSITARIA	3.1 DIFUSION DE ACTIVIDADES ARTISTICAS, CIENTIFICAS Y CULTURALES 3.2 EXTENSION EDUCATIVA 3.3 SERVICIOS DE DIVULGACION 3.4 SERVICIOS A LA COMUNIDAD 3.5 ADAPTACION Y MANTENIMIENTO EN EXTENSION UNIVERSITARIA
4 APOYO	4.1 DIRECCION 4.2 PLANEACION 4.3 SERVICIOS ADMINISTRATIVOS GENERALES 4.4 ADAPTACION Y MANTENIMIENTO EN APOYO

Como puede observarse, la actual Estructura Programática Universitaria se constituye por veintinueve programas, correspondiendo diecisiete a las funciones sustantivas, siendo ocho de Docencia, cuatro de Investigación y cinco de Extensión Universitaria, y los últimos cuatro son de Apoyo Administrativo.

Fuente: "Catálogo Presupuestal e Instructivo de Ejercicio 1989", UNAM, pp. 14-15

## 5.8 NIVELES PROGRAMATICOS

La amplitud y riqueza del Sistema Universitario ha provocado el uso de una metodología coherente y homogénea consistente en un conjunto de elementos de programación que presentan en forma desagregada y jerarquizada las acciones universitarias.

Los niveles o categorías programáticas manejadas al interior de la UNAM son las siguientes:

**FUNCION.-** Se constituye por amplias agrupaciones de acciones que coadyuvan al cumplimiento de los fines y atribuciones universitarias.

**PROGRAMA.-** Se define así, al conjunto de acciones coherentes y homogéneas encaminadas a lograr los objetivos y metas previamente establecidas, interrelacionando los recursos materiales, financieros y humanos siendo administrados por unidades ejecutoras debidamente coordinadas.

**SUBPROGRAMA.-** Comprende la segmentación del programa en objetivos y metas más específicos, además de su ejecución.

**ACTIVIDAD.-** Es una presentación más reducida de las acciones establecidas por los programas y subprogramas, con el objeto de alcanzar sus objetivos y metas. (56)

Como se mencionó, la técnica del presupuesto por programas tiene al Programa como otro importante elemento medular, mismo que establece las necesidades existentes, las acciones encaminadas a lograr los objetivos y metas fijadas, distribuyendo los recursos, además de efectuar un control de su ejercicio y evaluación de los resultados obtenidos. La Universidad presenta la desagregación del Programa, con objeto de facilitar su elaboración y ejecución. Los elementos del Programa son:

**OBJETIVO.-** Expresión cualitativa de los propósitos que pretenden alcanzarse, susceptibles de ser cuantificados según el grado de detalle. Los objetivos deben ser racionales.

**UNIDAD DE MEDIDA.-** Elemento fundamental de la meta, que cuantifica y mide el producto o resultado final a alcanzar por el programa.

**META.-** Es la expresión cuantitativa de los objetivos a lograr.

**RECURSOS.-** Son las asignaciones tanto financieras, materiales y humanas destinadas a las actividades para lograr

los objetivos y metas de los programas.

**UNIDAD EJECUTORA.**- Es la unidad responsable de la realización de los objetivos y metas de los programas, así como administrar la asignación de recursos para su cumplimiento.

Con esto, se pretende establecer y delimitar programas "Objetivos", susceptibles de lograrse, especificando detalladamente los elementos que los conforman y facilitando su ejecución. (57)

#### 5.9 CODIGO PROGRAMATICO

El presupuesto por programas ha hecho posible realizar un control más eficiente del ejercicio presupuestal, al conjuntar coherentemente los diversos niveles programáticos en que se desagrega dicho sistema.

Se define como Código Programático al conjunto de cifras o signos ordenados sistemáticamente y que constituye el elemento central para procesar la información, que requiere el sistema del presupuesto por programas.

El Código Programático puede ser definido también, como la representación numérica o alfanumérica de los distintos elementos presupuestarios, de acuerdo con la secuencia determinada por la estructura del presupuesto.

Se compone de los diversos niveles programáticos, además de partidas presupuestales, obteniendo un dígito de control que presente la correcta integración del Código Programático.

Ejemplos:

a)	13	O2	442.01	221	05
	PR	SP	DEP SD	PAR	DC

Los dígitos representan:

PR	La función y el número del programa
SP	El subprograma
DEP	Dependencia
SD	Subdependencia
PAR	Partida de gasto
DC	Dígito de control



b)	13	02	442.01	221	05
	13		Educación de Licenciatura		
	02		Ciencias Básicas		
	442.01		Escuela Nacional de Estudios Profesionales		
			Acatlán		
	221		Gastos de viaje en prácticas escolares		
	05		Digito de control		
c)	22	02	442.01	312	06
	22		Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales		
	02		Investigaciones Multidisciplinarias		
	442.01		Escuela Nacional de Estudios Profesionales		
			Acatlán		
	312		Becas para Estudios o Investigaciones de		
			Mexicanos en el Extranjero		
	06		Digito de control		

El Código Programático permite controlar el ejercicio presupuestal de las diversas dependencias universitarias en sus distintas funciones, programas, subprogramas y actividades. Puede ser considerado el elemento medular del presupuesto por programas en su parte operativa.

Cabe señalar que la importancia de la Estructura Programática y la existencia de Niveles Programáticos para la conformación de múltiples Códigos Programáticos, con los cuales realizar el control presupuestal apropiado, es fundamental.

## 6 EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN LA ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLAN

### 6.1 ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

Hacia 1974, la creación de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán (ENEP), es aprobada por el H. Consejo Universitario. Su implantación resulta de un programa a nivel de estudios profesionales que formó parte del proyecto de Descentralización de la UNAM iniciado en 1971, dando origen a los Colegios de Ciencias y Humanidades (CCH).

"Las ENEP fueron fundadas a partir de nuevas directrices de diseño creadas en el interior de la Universidad Nacional, que pretendían reestructurar los procesos de enseñanza-aprendizaje; así, estas escuelas nacieron bajo un signo doble: la desconcentración necesaria en el interior del sistema universitario y la redefinición del eje académico que significa la interdisciplina". (SB)

Al diseñar su organización las ENEP tomaron como base el cumplimiento de las tres funciones universitarias: docencia, investigación y difusión de la cultura, establecidas por el artículo 10. de La Ley Orgánica de la UNAM; además de las políticas dictadas por Rectoría para la descentralización, destacando la organización matricial y el carácter interdisciplinario de las tres áreas.

De esta manera el proyecto original de las ENEP dispuso de una estructura académica-administrativa constituida por departamentos y programas que se interrelacionaran con las áreas de estudio o las carreras establecidas.

El programa de Descentralización señaló normas de tipo legal, la instrumentación de políticas y definición de objetivos característicos, propios de las ENEP.

En tal virtud, los objetivos básicos son:

- Lograr un mayor acercamiento entre la docencia y el alumnado;
  - Hacer llegar la enseñanza a la población que la demanda, en sus lugares de procedencia, y
  - Proporcionar el uso de recursos para implantar nuevos sistemas educativos y modernas estructuras académicas.
- Sus autoridades la conforman un Director y un Consejo Técnico, y

SB.- "Boletín Informativo de la ENEP Acatlán", Año 1  
3ra. época, septiembre de 1985, p. 4

- Académica y Administrativamente serán independientes de las facultades y escuelas de Ciudad Universitaria.

- En cuanto a las políticas, éstas deben de ser lo suficientemente flexibles para que autoridades y comunidad incluyan las reformas que consideren convenientes;

- Contarán con una organización de personal, adquisiciones, servicios escolares y servicios administrativos, y

- Crearán órganos que desarrollen investigaciones, los cuales sentarán las bases para acelerar el proceso y la realización de estudios que requieran una estructura académico multidisciplinaria.

De manera concreta la ENEP Acatlán inicia sus labores en marzo de 1975, viendo enormemente ampliado su campo de acción en la actualidad. Corresponde a la Dirección de la Escuela hacer cumplir los objetivos que le fueron encomendados al plantel al momento de ser creado.

Como ya se mencionó, y con base a la Ley Orgánica de la UNAM, las autoridades de la ENEP son: "...un Director y un Consejo Técnico; designado el primero e integrado el segundo de acuerdo a los procedimientos vigentes". (59)

El Director, dentro de sus atribuciones, representa a la Escuela ante la Comunidad Universitaria y fuera de ella; así como conducir su funcionamiento, vigilando el logro de sus fines, conforme a los objetivos propios de la UNAM en general, y de la ENEP Acatlán en lo particular. Adicionalmente, entre otras de sus funciones destacan:

- Establecer las políticas generales de la Escuela;
- Proponer al H. Consejo Técnico de la Escuela la creación y modificación de los planes de estudio;
- Concurrir a las sesiones del H. Consejo Universitario;
- Formar parte del Colegio de Directores, Escuelas y Facultades;
- Convocar y presidir con voz y voto las sesiones del H. Consejo Técnico, etc.

El Consejo Técnico es un órgano de consulta que tiene entre sus objetivos:

- Dictaminar sobre los proyectos o iniciativas que presenten el Rector, el Director, los profesores, los alumnos y los trabajadores;
- Conocer las resoluciones de carácter técnico o Legislativo del Consejo Universitario o del Rector, que

afecten a la Escuela;

- Formular los proyectos de reglamento de la Escuela y someterlos, por conducto del Director, a la aprobación del Consejo Universitario, etc.

Para su adecuado funcionamiento la ENEP Acatlán se encuentra estructurada en cuatro Coordinaciones Generales que abarcan de manera concreta y definida las funciones universitarias, y en cuatro Secretarías Generales que tienen por objeto ofrecer apoyo administrativo para el cumplimiento de los planes, programas y objetivos de la dependencia. De estos ocho órganos generales se derivan Coordinaciones, Departamentos, Divisiones, Oficinas y Unidades específicas, debidamente jerarquizadas conforme a su actuar en el desarrollo de las funciones de la Dependencia (ver cuadro 7).

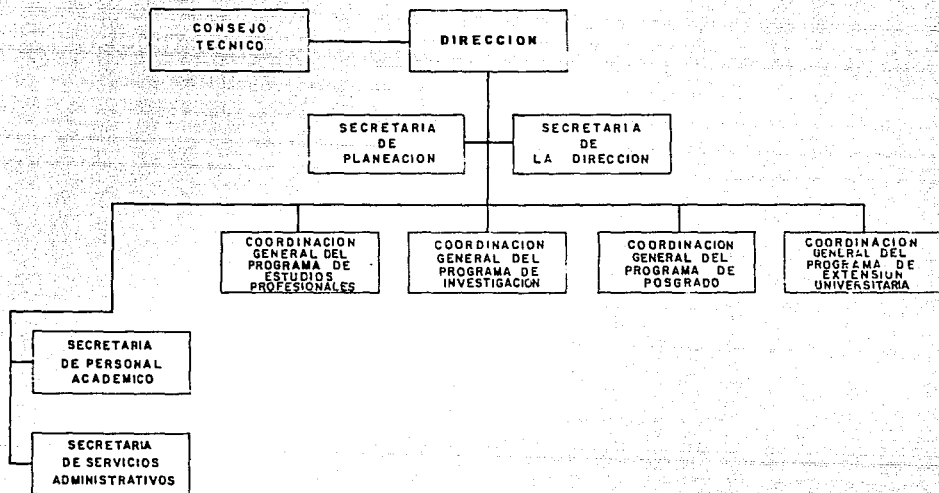
A continuación se menciona la función esencial de cada Coordinación General de Programa, así como de las Secretarías Generales, señalando las principales funciones genéricas que realizan. Detallándose las actividades y conformación de la Secretaría de Planeación y la Secretaría Administrativa, con base al manual de organización, ya que estas deben de intervenir en forma integral, en el proceso que se describe, para el desarrollo de la dependencia.

- La Coordinación General del Programa de Estudios Profesionales tiene por objetivo, "Armonizar mediante la supervisión de los canales de comunicación y control en el Programa de Estudios Profesionales, la aplicación de las políticas generales de desarrollo en la educación superior, con el propósito de formar profesionales que satisfagan las exigencias para el desarrollo nacional".

- La Coordinación General del Programa de Investigación tiene por función el "Proponer, desarrollar e instrumentar las políticas de investigación y formación de investigadores que apoyen la docencia y coadyuven en la solución de problemas y necesidades del desarrollo nacional".

- La Coordinación General del Programa de Posgrado, tiene como objetivo fundamental el "Vigilar la instrumentación de las políticas tendientes a formar en los niveles de especialización, maestrías y doctorados a profesores, profesionales e investigadores especializados de alto nivel académico, que contribuyan a la solución de problemas y a la satisfacción de las necesidades del desarrollo nacional, de la propia Universidad, centros de enseñanza especializada e instituciones científicas del país".

- La función de la Coordinación General del Programa de Extensión Universitaria es "Coordinar la difusión y promoción de los beneficios culturales y actividades de extensión universitaria generadas en la Escuela, tanto a la población universitaria como extrauniversitaria".

**ORGANIGRAMA MATRICIAL  
DE LA ENEP ACATLAN**

FUENTE: MANUAL DE FUNCIONES ENEP ACATLAN 1989.

- La Secretaría de la Dirección tiene como propósito "Auxiliar y asesorar al Director de la Escuela en la realización de sus funciones, de acuerdo con los reglamentos y disposiciones establecidas por la UNAM".

- La Secretaría de Personal Académico tiene como objetivo "Diseñar, supervisar y evaluar las políticas y sistemas que permitan el cumplimiento de los objetivos académicos del plantel a partir de la autoprogramación".

- La Secretaría de Planeación tiene como finalidad "Supervisar, controlar y evaluar la instrumentación de los planes, programas y proyectos institucionales, de acuerdo a las políticas establecidas por la Dirección, a fin de coadyuvar al desarrollo integral de la Escuela".

- La Secretaría Administrativa tiene por objetivo "Coordinar las gestiones en la adquisición, distribución, registro y manutención de los recursos humanos, materiales y financieros para el eficiente desarrollo de las actividades académico-administrativas de la ENEP Acatlán". (60)

Entre las funciones genéricas de las Coordinaciones Generales de Programa, así como de las Secretarías Generales, destacan las siguientes:

- Formular y proponer a la Dirección el programa de actividades de su área;

- Presentar periódicamente a la Dirección, el informe y

evaluación de las actividades realizadas;

- Entregar a la Secretaría de Planeación la información

para que alimente al Sistema de Información y Evaluación

Institucional de políticas que señale ésta;

- Proponer a la Dirección las modificaciones a la estructura interna del Área de su competencia;

- Coadyuvar a la armonía de funciones y a mantener la interdisciplina;

- Solicitar los recursos humanos, financieros y de espacio para el buen desempeño de sus funciones;

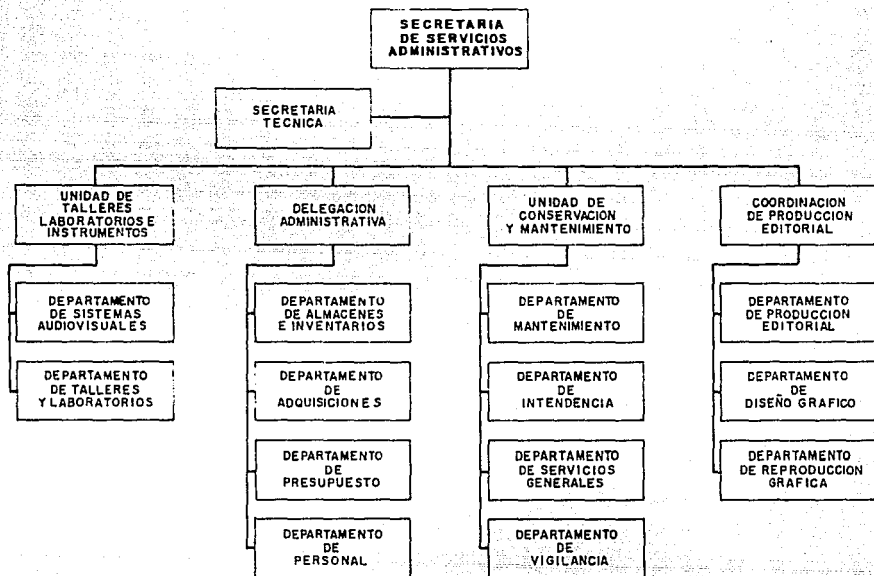
- Coordinar, organizar y controlar las funciones realizadas por las áreas a su cargo, y

- Controlar el fondo revolvente que les sea asignado, entre otras.

A manera de detallar las funciones y estructura de la Secretaría Administrativa y la de Planeación, se tiene:

La Secretaría Administrativa (ver cuadro 8), es una de las Unidades que intervienen en el proceso de planeación,

## SECRETARIA DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS



FUENTE: MANUAL DE FUNCIONES ENEP ACATLAN 1989.

programación y presupuestación de la Escuela, siendo su objetivo general, como ya se señaló, apoyar el desarrollo académico-administrativo de la ENEP Acatlán, coordinando la gestión en la adquisición, distribución y control de los recursos humanos, físicos y financieros. Adicionalmente, entre otras de sus funciones tiene:

- Conciliar el ejercicio presupuestal con el patrimonio universitario conforme al periodo establecido;
- Formular el anteproyecto de presupuesto anual de la ENEP Acatlán, sometiéndolo a consideración de la Dirección;
- Proponer lineamientos para llevar a cabo las gestiones administrativas de los recursos humanos, materiales y financieros de la Escuela;
- Elaborar informes de presupuesto para los departamentos de Contabilidad y Auditoría de la UNAM y para la Dirección de la ENEP;
- Supervisar la contratación del personal académico y administrativo, etc.

Se compone de una Delegación Administrativa integrada por cuatro departamentos, mediante los cuales coordina y controla, de manera concreta, la instrumentación de los programas administrativos relacionados con la adquisición, ejercicio y control de los recursos humanos, físicos y financieros.

Por una Coordinación de Producción Editorial constituida por tres departamentos cuyo objetivo es publicar, distribuir y vender las ediciones definidas por el Comité Editorial de la Escuela, además de reproducir material de apoyo académico, administrativo y de difusión requerido por las diversas áreas de la ENEP Acatlán.

La Unidad de Conservación y Mantenimiento se subdivide en cuatro departamentos que tienen como finalidad específica conservar y mantener las instalaciones, mobiliario y equipo de trabajo, así como las áreas verdes de la Escuela para su buen funcionamiento.

Por último, la Unidad de Talleres, Laboratorios e Instrumentos tiene como fin ofrecer el apoyo técnico-administrativo necesario en las prácticas de laboratorio y talleres, así como en la producción de sistemas audiovisuales requeridos por los estudiantes, profesores e investigadores de la Escuela. Formándose de dos departamentos.

Esta Secretaría centraliza el manejo y control de los recursos con que cuenta la ENEP. Al ser una Unidad administrativa, tiene una visión diferente para la consecución de las funciones sustantivas universitarias, presentando diferencias con las áreas específicas de programa para la obtención armónica e integral entre planes y



programas establecidos, que buscan el desarrollo de la Escuela.

La Secretaría de Planeación (ver cuadro 9), es la otra Unidad, que interviene en el proceso mencionado, teniendo como fin el supervisar, controlar y evaluar la instrumentación de los planes, programas y proyectos Institucionales, conforme a las políticas establecidas por la Dirección, para lograr el desarrollo integral de la ENEP Acatlán. Entre sus funciones destacan:

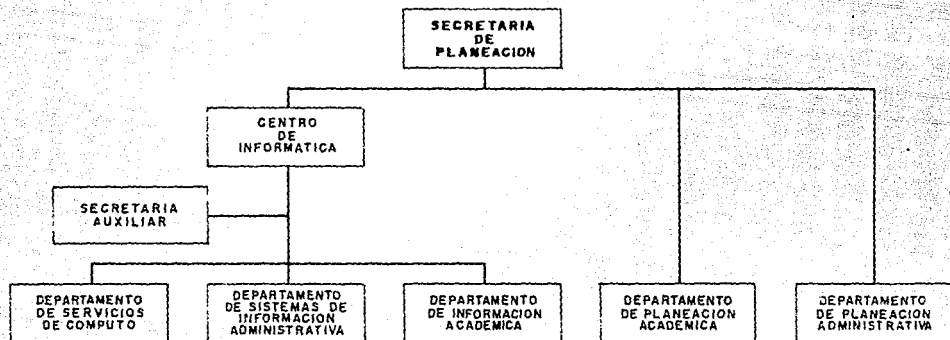
- La definición de criterios para el diseño de planes, programas, subprogramas y proyectos de planeación;
- Proponer a la Dirección de la Escuela las políticas relativas al crecimiento equilibrado de la misma;
- Proponer el desarrollo organizacional de la Dependencia;
- Apoyar a la Dirección de la ENEP Acatlán para la elaboración del informe anual de actividades;
- Supervisar que se lleve a cabo el diseño, implantación y difusión de los sistemas de información;
- Supervisar estudios que se requieran para determinar las necesidades en materia de construcción, adaptación y utilización óptima de las instalaciones;
- Verificar que el desarrollo de las instalaciones se realice conforme al plano regulador de la Escuela, etc.

Esta Secretaría cuenta con un Centro de Informática del que se deriva una Secretaría Auxiliar y tres departamentos, que dan prioridad a la adecuación de un sistema de información conforme a las necesidades y exigencias de la ENEP Acatlán.

Tiene dos departamentos más que dependen directamente del Secretario de Planeación, dando relevancia el de "Planeación Académica" a la definición de criterios para evaluar las actividades realizadas por las áreas de la Dependencia, y el otro, "Planeación Administrativa" al desarrollo organizativo, de infraestructura e información institucional, resaltando la elaboración de políticas para crear y gestionar proyectos para construir nuevos edificios, así como su asignación en la Escuela.

Con base al Manual de Organización, las actividades y funciones que realiza la Secretaría no observan íntegramente las necesidades y planeación del desarrollo de la ENEP, dando prioridad al sistema de información para la elaboración de informes, así como delimitar necesidades de infraestructura, sin observar debida importancia a las funciones sustantivas universitarias y elaborar planes concretos de desarrollo con participación de las áreas específicas, además de la administración de los recursos para su logro.

## SECRETARIA DE PLANEACION



FUENTE: MANUAL DE FUNCIONES ENEP ACATLAN 1989.

## 6.2 PROCESO PRESUPUESTARIO - CASO PRACTICO

La ENEP Acatlán, dependencia de la UNAM, tiene como objetivo coadyuvar al cumplimiento de las funciones esenciales de Docencia, Investigación, Extensión Universitaria y Apoyo Administrativo a nivel Licenciatura. Para dar cumplimiento a estas funciones, existe una estructura programática que define los objetivos y metas a lograr, además de los recursos humanos, materiales y financieros requeridos, dando como resultado la formulación de programas y subprogramas con base a las políticas generales y específicas de la Institución.

La Secretaría Administrativa de la ENEP Acatlán es el órgano responsable de presentar anualmente el anteproyecto de presupuesto de egresos. Para ello cuenta con un Departamento de Presupuesto, encargado de poner en marcha el proceso presupuestario y vigilar su seguimiento. Este Departamento de Presupuesto tiene como funciones básicas, la elaboración del anteproyecto de presupuesto de la Escuela y someterlo a consideración de la Secretaría Administrativa; proporcionar toda la información requerida por áreas afines; gestionar adecuaciones presupuestales de los diferentes grupos de gasto ante la Dirección General del Presupuesto por Programas; solicitar recursos liquidados al Patronato Universitario; realizar el seguimiento y control del ejercicio presupuestal de la Dependencia, elaborar con la periodicidad requerida los informes contables y presupuestales, realizar los trámites necesarios para obtener los cheques y documentos financieros para apoyar el pago de las compras, las erogaciones de la Dependencia, así como cubrir todos los requerimientos económicos de la ENEP Acatlán.

El proceso presupuestario al interior de la ENEP Acatlán, da inicio con la entrega por parte del Departamento citado, de los formatos de solicitud de recursos por Unidad Responsable, a cada una de las Coordinaciones y Secretarías Generales, a saber:

- Secretaría de Planeación;
- Secretaría de la Dirección;
- Secretaría de Personal Académico;
- Secretaría Administrativa;
- Coordinación General del Programa de Estudios Profesionales;
- Coordinación General del Programa de Extensión Universitaria;
- Coordinación General del Programa de Estudios de Posgrado, y
- Coordinación General del Programa de Investigación.

Para que éstas, a su vez, lo entreguen a sus respectivos Departamentos. Dando en promedio un plazo razonable de 20 días a las áreas para presentar su anteproyecto. Siendo por lo general a finales de septiembre.

El formato lleva anexo el instructivo para su llenado, además de un marco teórico que detalla la estructura programática universitaria, especificando los programas en que participa la Escuela. Las definiciones de los niveles programáticos, los elementos de un programa, la concepción y composición del código programático, las políticas específicas por grupo de gasto, delimitando los grupos que controla la ENEP Acatlán. Los indicadores de actividad por función y programa, y las partidas de gasto de los grupos manejados, (ver anexo 1 y 2). (61)

Los anteproyectos de presupuesto elaborados por las áreas específicas de la Dependencia no muestran uniformidad, además de proporcionar un pobre contenido para vincular la necesidad de recursos con los subprogramas, programas y funciones universitarias. En la mayoría de los casos, la información programática solicitada por la Secretaría Administrativa es devuelta de manera incompleta, colocando solo la clave programática de la Dependencia y Unidad Responsable, así como sus nombres, sin especificar la clave del programa y subprograma al que se asignan los recursos, con lo cual se desvirtúa la esencia de la programación.

Estos anteproyectos de presupuesto presentan en forma cuantitativa los recursos requeridos en determinadas partidas, señalando el proyecto que afectará, además de justificar someramente la necesidad de insumos. Cabe mencionar que éstos no presentan un amplio análisis con respecto al destino de los recursos requeridos, ni tampoco esclarece cómo serán ejercidos y qué desarrollo y resultados concretos obtendrá el programa que los enmarca.

Cuando el Departamento de Presupuesto cuenta con todos los formatos de solicitud de recursos por Unidad Responsable, procede a revisarlos con efectos "netamente comparativos" realizando un consolidado de recursos guiado por lineamientos y directrices establecidas por la Dirección General del Presupuesto por Programas, siendo patente la centralización del proceso. De esta manera, el anteproyecto de presupuesto de la ENEP Acatlán se elabora partiendo del presupuesto regularizable, el cual se obtiene en base al presupuesto modificado menos las erogaciones existentes en el año y que no se tendrán el próximo, además de los que resulten de la aplicación de criterios de racionalidad, austeridad y prioridad, establecidos a nivel central, más las expectativas de inversión y otras necesidades, incrementándose de acuerdo al Techo Financiero fijado por la Dirección General del Presupuesto por Programas.

Consolidado el anteproyecto de presupuesto "previo", la

61.- "Formato: Solicitud de recursos por Unidad Responsable 1989, Instructivo de llenado (marco teórico)", Secretaría Administrativa, ENEP Acatlán, 1989.

Secretaría Administrativa informa el monto de éste a la Dirección de la Escuela, el cual es sometido a un proceso de análisis entre dichas áreas para la elaboración del anteproyecto de presupuesto definitivo de la ENEP Acatlán.

Posterior a la elaboración, discusión y aprobación interna, etapa que dura en promedio un mes, el anteproyecto de presupuesto de la ENEP Acatlán es enviado, a fines de octubre, a la Dirección General del Presupuesto por Programas, la cual conjunta el de todas las dependencias universitarias para elaborar el proyecto de presupuesto Institucional, tardando un promedio de dos meses para que la Dirección General notifique a cada dependencia la asignación de un presupuesto "previo" por grupo de gasto, desde el 100 hasta el 700, esto es antes de finalizar el año.

La ENEP Acatlán maneja únicamente los siguientes grupos de gasto:

- 200.- "Servicios no Personales"
- 400.- "Artículos y Materiales de Consumo", y
- 500.- "Mobiliario y Equipo"

Los grupos restantes: 100 "Remuneraciones Personales"; 300 "Becas y Prestaciones"; 600 "Inmuebles y Construcciones", y 700 "Asignaciones Complementarias" se conforman de partidas centralizadas, las cuales son controladas directamente por la Dirección General del Presupuesto por Programas o Dependencias Centralizadoras.

La Secretaría Administrativa de la ENEP Acatlán, por medio del Departamento de Presupuesto, al recibir la asignación global de recursos realiza su distribución, notificando a los Organos Principales de la Dependencia el presupuesto del que disponen en cada una de las partidas, a nivel Coordinación General o Secretaría General. Siendo las Coordinaciones Generales las que realicen la distribución de recursos e informen a sus respectivas áreas. Dándose, así, una centralización en el manejo de los recursos al interior de la Escuela, debido a que las áreas específicas encargadas de ejecutar los programas universitarios, desconocen el monto de los recursos disponibles, así como su distribución, dificultando con ello el logro de las funciones, programas y objetivos encomendados.

Es importante señalar que la Secretaría Administrativa al distribuir los recursos asignados considera por vez primera los anteproyectos de presupuesto elaborados por las áreas específicas. Siendo utilizados, como ya se señaló, sólo como documentos comparativos o a manera de antecedente. Puesto que la distribución de recursos se realiza con base al presupuesto modificado, a los incrementos de recursos autorizados y al control del ejercicio por Unidad Responsable, la asignación de recursos a las Coordinaciones Generales no presenta un respaldo cualitativo y de las

necesidades reales de las áreas que ejecutan los programas específicos.

Realizada la distribución de recursos por grupos de gasto (200,400 y 500), en la Dependencia y siendo autorizada por la Dirección de la Escuela, ésta se da a conocer a la Dirección General del Presupuesto por Programas, a efecto de controlar, tanto a nivel central como por dependencia, el ejercicio presupuestal, por lo que se efectúan conciliaciones mensuales de la Dependencia con la Dirección General de Control e Informática.

Al tomar nota de la distribución de recursos de la Dependencia, la Dirección General envía a fines del primer bimestre del año el presupuesto definitivo con un calendario "previo" a la ENEP Acatlán, para iniciar el ejercicio presupuestario, siendo a finales del primer semestre cuando llega el calendario debidamente autorizado por el H. Consejo Universitario.

La determinación de porcentajes en la candelarización de recursos compete exclusivamente a la Dirección General del Presupuesto por Programas.

Al interior de la ENEP Acatlán, el control presupuestal se realiza con base a la estructura programática universitaria, los lineamientos y políticas presupuestales emitidas por las Dependencias Centrales, llevándose en tres niveles diferentes:

- Por Grupo de Gasto;
- Por Código Programático, y
- Por Partidas Presupuestales.

Este control presupuestal se lleva a cabo en forma global, mediante el cual se vigila el ejercicio del presupuesto total de la Dependencia, y a través de un control por Unidad Responsable con lo cual se dispondrá del ejercicio neto de recursos de la Escuela, (Ello es con el objeto de efectuar las conciliaciones mensuales con la Dirección General de Control e Informática).

En cuanto a los grupos de gasto 100, 300, 600 y 700, y como ya se indicó, sus partidas son de ejercicio centralizado, éstos son manejados unos automáticamente y otros bajo la autorización expresa de la Dirección General o Dependencia Centralizadora correspondiente.

El grupo 100 "Remuneraciones Personales" agrupa las asignaciones destinadas al pago de remuneraciones al personal Docente y Administrativo que presta sus servicios a la Universidad; clasificados en 9 subgrupos divididos en un total de 65 partidas presupuestarias de las cuales 28 son directas y 37 suplementarias, siendo manejadas automáticamente por la Dirección General del Presupuesto por

Programas y en algunas se hace necesaria la autorización de la Dirección General de Personal y la Dirección General de Estudios Administrativos.

El grupo 200 "Servicios no Personales" es manejado por la ENEP Acatlán y engloba las asignaciones destinadas a cubrir el costo de todo tipo de servicios indispensables para el funcionamiento de las Dependencias Universitarias y que se contraten a particulares o a instituciones del sector público.

Incluye servicios como el postal, telegráfico, telefónico, energía y agua; viáticos y pasajes; estudios e investigaciones; servicios comerciales; mantenimiento y conservación; así como otros servicios especiales para el desempeño de actividades vinculadas con las funciones universitarias.

Se conforma de 6 subgrupos de gasto y 28 partidas presupuestales, de las que son 10 centralizadas, 6 suplementarias y 12 directas. Las de ejercicio directo se ejercerán por la cantidad asignada, las de ejercicio centralizado y complementario serán ejercidas por programa, subprograma y partida hasta lo asignado. Para el ejercicio de las partidas centralizadas es necesaria la intervención de diversas Dependencias Centralizadoras, siendo entre otras: la Dirección General de Intercambio Académico, la Dirección General de Prensa y la Dirección General de Obras; así como la autorización de la Dirección General de Patrimonio y la Dirección General de Servicios Auxiliares en el ejercicio de 2 partidas suplementarias.

El grupo 300 "Becas y Prestaciones" agrupa las asignaciones en favor de instituciones o personas por contratos, convenios o aportaciones, que no correspondan a prestaciones de bienes y servicios.

Se divide en un total de 5 subgrupos y un total de 19 partidas siendo 3 directas, 15 suplementarias y 1 centralizada; son de uso exclusivo para Direcciones Generales Universitarias como son: la Dirección General de Asuntos del Personal Académico, la Dirección General de Intercambio Académico, etc. Requiriendo en algunos casos la autorización de las Dependencias Centralizadoras como la Secretaría General Administrativa y la Dirección General de Servicios Auxiliares (partida 346 y 347).

El grupo 400 "Artículos y Materiales de Consumo" es manejado por la ENEP Acatlán, agrupando todas las asignaciones destinadas a la adquisición de insumos requeridos por la Escuela, para el cumplimiento de las funciones universitarias, incluyendo artículos, materiales y productos, herramienta y utensilios para su logro.

Se divide en 3 subgrupos y 8 partidas totales, siendo 5

directas y 3 centralizadas. Las partidas centralizadas requieren el "Vo. Bo." de las Dependencias Centralizadoras correspondientes para su ejercicio, como son la Dirección General de Actividades Deportivas y Recreativas, la Dirección General de Servicios Auxiliares y la Dirección General de Obras. Las directas son controladas por la Escuela a excepción hecha de la partida 437 "medicinas y materiales de curación", que requiere la autorización de la Dirección General de Servicios Médicos para su ejercicio y ser solicitada a la Dirección General de Proveduría.

El grupo 500 "Mobiliario y Equipo", es controlado por el Plantel y comprende todas las asignaciones destinadas a la adquisición de bienes muebles requeridos por las dependencias para el desempeño de sus actividades.

Se desglosa en 5 subgrupos que, a su vez, se subdividen en un total de 16 partidas de gasto, de las cuales 10 son directas y 6 centralizadas. Estas partidas requieren, para su ejercicio, la autorización de las Dependencias Centralizadoras, tales como la Dirección General de Servicios Auxiliares, la Dirección General de Bibliotecas, la Dirección General de Fomento Editorial y las Direcciones Generales de Cómputo Académico y Administrativo, entre otras.

El grupo 600 "Inmuebles y Construcciones" comprende las asignaciones con objeto de adquirir bienes raíces y la creación de infraestructura física necesaria para la Universidad, mediante Obras por contrato.

Se compone de 1 subgrupo de gasto: 6100 "Adquisiciones de Inmuebles" y 3 partidas presupuestales de carácter complementario que requieren de la autorización expresa de la Secretaría General Administrativa y del Patronato Universitario para su ejercicio.

El grupo de gasto 700 "Asignaciones Complementarias" se desglosa en 5 subgrupos y un total de 8 partidas presupuestaria divididas en 6 directas y 2 suplementarias.

Este grupo tiene por objeto cubrir las erogaciones complementarias existentes en la Universidad, derivadas de gastos imprevistos que no pueden ser asignados en forma inmediata a objetos de gasto determinados, así como de programas y proyectos de carácter temporal, los cuales deben supeditarse a los ingresos de la Institución.

Sólo 2 partidas pueden ser ejercidas por las Dependencias Universitarias Desconcentradas, con la debida autorización de las Dependencias Centralizadoras, siendo ejercidas las restantes sólo por diversas Dependencias Centrales.

El ejercicio del presupuesto lo realizan, de diversa manera, los diferentes órganos administrativos de la ENEP



Acatlán, pudiendo ser efectuado directamente por éstos, mediante un "Vale", ante el Departamento de Almacén, que al dotar de recursos a los órganos notifica al Departamento de Presupuesto, y éste, a su vez, elabora la Afectación Presupuestaria correspondiente.

El ejercicio de recursos también se realiza a través de una solicitud de compra directa ante el Departamento de Adquisiciones, efectuándose la compra y tramitando el pago al proveedor o reembolso a la Escuela o reembolso a la Escuela, presentando la factura y la justificación del gasto ejercido.

Durante el ejercicio presupuestal se emplean variedad de formatos con los cuales se desglosa y justifica el gasto efectuado; el importe del desembolso, la dependencia y subdependencia que lo realiza, además de clasificar el gasto según su objeto, utilizando los códigos que resultan de conjuntar los niveles programáticos universitarios.

El formato más utilizado durante el ejercicio es el denominado "Forma Múltiple de Gastos", en el cual se incluyen los niveles programáticos, la justificación de la compra, el código programático afectado, el importe del egreso, la dependencia que solicita, fecha y folios, además de números para control. (ver anexo 3)

Cabe mencionar que durante el ejercicio presupuestal el desglose y justificación de los egresos se realiza con base a factores netamente cuantitativos, sin considerar los medios, ni la justificación e impacto de éstos para la obtención de los objetivos y funciones de la Dependencia.

El ejercicio presupuestal se realiza en forma ininterrumpida, ya que diariamente existen necesidades, por parte de las áreas, que deben ser satisfechas para el logro de programas y objetivos establecidos, y metas para cumplir las funciones de la Dependencia.

Paralelamente, la Secretaría Administrativa lleva un control del ejercicio a fin de evitar la desviación de recursos. Para esto cuenta con un "Catálogo de Unidades Presupuestales", que contempla la clave programática de cada una de las coordinaciones, departamentos y la interdependencia entre éstos. Empleando, además una metodología adecuada a los lineamientos, políticas y estructura de la Escuela.

Como ya se mencionó, el control presupuestal se efectúa, como se mencionó, con base a la estructura programática, las políticas presupuestales globales y a tres niveles diferentes.

Para llevar eficientemente este control existen diferentes tipos de formatos que facilitan la observancia del ejercicio, dando sólo un enfoque cuantitativo, por lo que

permiten saber el monto de los recursos erogados, el número de documentos atendidos, la cantidad de solicitudes elaboradas, autorizadas y pendientes de autorizar, etc. Esto es, sin que se controle el grado de avance del proyecto al efectuarse una erogación, ya que la Secretaría Administrativa, a través del Departamento de Presupuesto, atiende sólo el ejercicio cuantitativo del presupuesto, quedando fuera de su alcance el análisis cualitativo de los efectos que, sobre los proyectos específicos, surten los gastos realizados.

Es la Unidad Responsable del egreso, quien realiza un control y análisis cualitativo con respecto a la erogación de recursos para el logro de los proyectos establecidos, ya que los departamentos específicos elaboran un documento semestral (abril-octubre / octubre-abril), llamado Informe de Actividades que evalúa las actividades realizadas durante el ejercicio presupuestal, además de formular propuestas de las nuevas actividades a ejecutarse para obtener los fines y objetivos del departamento en otro documento llamado Proyecto de Trabajo. Sin embargo, es necesario esclarecer que este análisis y evaluación es muy subjetivo, así como parcial con respecto a los egresos presupuestales y la definición cualitativa de los propósitos obtenidos.

En primer lugar, una evaluación semestral por año abarca dos ejercicios presupuestales, dificultando con ello la correcta observancia, ejecución y obtención de los fines, objetivos y metas establecidos por los departamentos, ya que las actividades a lograr se encuentran bajo realidades financieras diferentes, y en segundo lugar, la evaluación efectuada no es cualitativa en su totalidad al exponer los logros obtenidos con base a números, así como porcentajes, analizando muy someramente lo que implican éstos para la obtención de los programas y su repercusión sobre las funciones que desempeña la ENEP Acatlán.

Las Coordinaciones Generales de Programa, como las Secretarías Generales, hacen llegar esta a la Secretaría de Planeación, quien elabora un documento global de la Dependencia, el cual, a su vez, es enviado a la Dirección General de Planeación para la elaboración de un documento Institucional llamado Informe de Actividades-Proyecto de Trabajo firmado por el Rector en turno.

Cabe aclarar que, del mismo modo, la evaluación Institucional expone el logro de las metas y objetivos en números y porcentajes, sin determinar la repercusión ocasionada de manera cualitativa en las funciones, programas y subprogramas universitarios, ni en la estructura financiera de la UNAM y su entorno en el ámbito educativo y por ende en el sector público.

Confirmándose que esta Dirección General es la que establece directrices y lineamientos a las Dependencias

Universitarias para que efectúen la evaluación de metas y actividades de trabajo.

Como ya se ha indicado, existen diversos tipos de controles que lleva la Secretaría Administrativa, mediante el Departamento de Presupuesto, durante el ejercicio presupuestal.

El control del presupuesto a nivel "Partida de Gasto", determina la asignación original de recursos, la fecha en que se realizan los cortes presupuestales para obtener el presupuesto ejercido y modificado por mes, las transferencias que pueden existir, además de ingresos extraordinarios y observaciones (ver anexo 4).

Con el control por "Código Programático" se presenta la asignación original de recursos, la fecha en que se realizan las erogaciones que modifican el presupuesto, el proveedor, el número de factura que ampara la erogación, la unidad responsable del gasto realizado, el documento con el que se atiende el gasto, el número de control dado a la erogación, además de presentar en tres columnas el gasto ejercido de la Escuela, el gasto acumulado y los recursos disponibles con respecto al asiento apertura del código programático (ver anexo 5).

El control que conjunta las partidas según la clasificación por objeto de gasto establecida, dando como resultado un "Control por Grupo de Gasto". Este control se deriva de la unión de los controles por partida de gasto, así como el de código programático. Estos controles se llevan ya sea en forma "Global" y por "Unidad Responsable", que sumados presentan el ejercicio del presupuesto de la Dependencia en cualquiera de los tres niveles antes expuestos.

El control por "Unidad Responsable", presenta la asignación de recursos otorgados a la unidad, la clave programática, las transferencias que puedan existir, fecha y número de documento que avala determinada erogación, el presupuesto ejercido y el modificado (ver anexo 6).

El control "Global" resulta de la conjunción de los controles por unidad responsable. Presentando el presupuesto total de la Dependencia y su ejercicio.

Existe un control que permite observar las "Pólizas de Diario" con las que se atienden las erogaciones solicitadas, además de clasificar el tipo de documento que contienen las pólizas (ver anexo 7).

Todo movimiento presupuestal se controla mediante pólizas de diario que presentan el ejercicio presupuestal diario de la Dependencia (ver anexo 8).

También existe un control que presenta en forma

progresiva el número de documentos elaborados y que han sido sometidos a un seguimiento para su autorización (ver anexo 9).

Toda esta diversidad de controles manejados por la Secretaría Administrativa y el Departamento de Presupuesto en particular, tienen por objeto realizar un seguimiento del ejercicio presupuestal lo más adecuado posible y evitar de esta manera la desviación y despilfarro de recursos.

Es importante aclarar y resaltar, que al cierre del ejercicio presupuestal e inicio del anteproyecto de presupuesto, los recursos que maneja la Secretaría Administrativa y que no fueron canalizados a las áreas en el transcurso del año, dada su aparente escasez, al cierre del ejercicio resultan economías de cierta magnitud, imputables a una inadecuada distribución de los recursos presupuestales; sin embargo, a pesar de que a finales del año hubo subejercicios, los programas no serán cubiertos, ya que su logro son resultado de todo un proceso previamente planteado, que al no ser respetado trunca los objetivos inicialmente establecidos.

Esto muestra la inexistencia de una adecuada planeación de objetivos, metas y programas debidamente vinculados con los recursos físico-financieros existentes para su logro.

Es necesario reiterar que los controles, llevados por la Secretaría Administrativa, permiten únicamente observar el aspecto cuantitativo de los códigos programáticos, unidades responsables, y la Dependencia con respecto a los proyectos y programas. Sin poder controlar el grado de avance que éstos presentan, es decir, no se realiza un control cualitativo.

## CONCLUSIONES

Una vez analizados los diversos aspectos que intervienen en el proceso práctico de la planeación en nuestro país y especialmente en nuestra Universidad, es posible llegar a las siguientes conclusiones:

1. La planeación resulta de vital importancia para cualquier país, no importando el tipo de sistema que le guíe; resultando inadmisibles el improvisar actividades a desarrollar bajo presión, en vez de planear las actividades con un tiempo para su adecuada maduración y desarrollo; es decir, se podrá planear una improvisación, pero no se podrá improvisar una planeación.

2. Universidad implica búsqueda, dando esencia a las funciones que realiza, las cuales se encuentran en constante proceso de actualización como respuesta a las repercusiones presentadas por la variante realidad. Esto conlleva al ensanchamiento teórico que permite solucionar con lineamientos y políticas adecuadas los problemas nacionales existentes. Así, la Universidad es la primera institución nacional que introdujo la Técnica del Presupuesto por Programas elaborando, para ello, un marco teórico de planeación y presupuestación acorde a la realidad actual. Sin embargo, los problemas que experimenta actualmente la Técnica del Presupuesto por Programas al interior de la UNAM, tienen su raíz en años precedentes, traducida en una incompatibilidad de la teoría con la realidad, significando por ende, un rezago del marco teórico-práctico planeación y presupuestación en la Universidad.

3. Quien toma las decisiones sobre la planeación y la presupuestación es el órgano administrativo central de la Institución, dejando de lado en la mayoría de los casos la participación de los órganos que la conforman, de tal manera que los planes y programas elaborados, así como los objetivos y las metas se cumplen restringida y parcialmente, en consecuencia los recursos no son distribuidos adecuadamente.

4. Los procesos de planeación y presupuestación, al interior de la UNAM, se realizan en forma simultánea guiados por distintas cabezas administrativas que conciben la realidad universitaria desde distinto punto de vista, consecuencia de la especialización inherente a cada una. El seguimiento de ambos procesos a nivel Institucional constituyen la directriz sobre la cual se movilizan las dependencias universitarias. Estableciendo a nivel central lineamientos y políticas, la delimitación de programas y tareas, así como la asignación global de recursos financieros por dependencia, durante el ejercicio de dichos procesos.

Al ser elaborados los presupuestos de Docencia, Investigación y Extensión Universitaria por cabezas técnico-administrativas, en su esencia, la planeación ve reducida su acción para controlar y manejar los recursos asignados, pareciendo darse en la práctica una inversión teórica del papel que debiera jugar uno y otro proceso. Siendo el presupuesto quien subordina a la planeación.

5. El presupuesto por programas es un mecanismo eficaz como controlador del gasto universitario desde el punto de vista que desee observarse, ya que se dá seguimiento al presupuesto ejercido desde un código programático, partida, programa, grupo de gasto, una dependencia, hasta llegar al nivel Institucional. Sin embargo, se detecta un rezago (ineficiencia), del presupuesto como un instrumento de la planeación y retroalimentador de ésta, puesto que el órgano que la ejecuta se orienta solo a lo académico, dejando de lado lo administrativo presupuestal y con ello la interrelación de los resultados del presupuesto y la planeación durante el ejercicio. Lo que permitiría canalizar de mejor manera los recursos para el logro de los planes, programas y objetivos establecidos, y corregir en su caso desviaciones existentes, para lograr el desarrollo universitario.

6. La Secretaría de Planeación es órgano asesor de la Dirección, la cual tiene como función básica, coordinar los proyectos para la toma de decisiones anticipadas, según el medio ambiente en que se desarrolla la Dependencia, sin embargo, con base a lo observado, los responsables de guiar la planeación de acuerdo a la preparación básica de su carrera adolecen de sensibilidad y creatividad para desarrollarse en este medio. Siendo frecuente el encontrarse con Actuarios, Arquitectos, Ingenieros y Psicólogos, como conductores de la planeación.

Lo anterior, aunado a la problemática diaria de la Dependencia, ha ocasionado una orientación a la solución de problemas específicos y a corto plazo, predominando las acciones de tipo académico; lo cual induce a una separación entre la planeación académica, administrativa y financiera.

7. Existe una centralización académica y administrativa, además de una falta de vinculación entre las áreas de la Dependencia, quedando la elaboración, el "ejercicio", control y evaluación del presupuesto en un órgano técnico-administrativo, la Secretaría Administrativa a través del Departamento de Presupuesto, el cual no cuenta siempre con los elementos, ni tiene la visión necesaria para comprender el significado de los proyectos académicos de las áreas, sus necesidades financieras y las características operativas. Esto pone en evidencia limitaciones y alcances de la administración central, y por lo tanto, subsiste la necesidad de una planeación financiera que correlacione el total de los enfoques respecto a la realidad universitaria.

8. En el mes de octubre, cuando se acerca el cierre del ejercicio presupuestal y elaboración del anteproyecto de presupuesto en la Dependencia, existe gran movimiento presupuestal con objeto de gastar los recursos no ejercidos en el año, a fin de justificar el presupuesto original asignado. La existencia de gran cantidad de economías y subejercicios ocasiona que los recursos sean ejercidos irracionalmente. Estas (economías y subejercicios), se dan porque el área central no otorgó oportunamente esos recursos a las áreas específicas para la realización de sus actividades y funciones en el transcurso del año, viendo truncado, así, su desarrollo.

Esto se debe a la falta de análisis que tiene el área central sobre los programas, subprogramas y funciones cualitativas que las áreas específicas realizan. Esto muestra la inexistencia de coordinación y comunicación entre las áreas centrales de la ENEP Acatlán, que manejan por un lado los programas universitarios, y por el otro, la que maneja los recursos financieros para el logro de los programas y funciones, además de las áreas específicas.

9. La elaboración del presupuesto se determina por políticas, directrices y lineamientos emitidos por una dependencia central de Rectoría, siendo formulado con bases netamente cuantitativas. El incremento porcentual de recursos resulta del Presupuesto Modificado, que refleja las ampliaciones y reducciones al Presupuesto Original, así como de la eliminación de gastos que se presentaron en el ejercicio y no se darán en el próximo, surgiendo un Presupuesto Regularizable al que se incrementa conforme al Techo Financiero, consistente en el monto global de recursos asignados a la dependencia para su próximo ejercicio, dejando de lado el análisis sobre la repercusión que los egresos tuvieron en las funciones y programas en que se gastaron.

10. Como puede observarse en el proceso descrito, de una u otra manera es importante saber y conocer qué se hace y en qué se gasta, pero este quehacer no se encuentra vinculado con el gasto, existiendo incongruencia entre el calendario escolar y de actividades con el de gasto. Ya que un semestre de actividades se desarrolla en dos ejercicios presupuestales diferentes.

## PROPUESTA

Aún cuando formalmente existen dos Unidades de apoyo administrativo, la Secretaría Administrativa y la Secretaría de Planeación, con sus funciones perfectamente definidas y que en lo teórico permite la vinculación de ambas, en la práctica no se da con plenitud esta unión, por lo cual la propuesta consiste en que la Secretaría de Planeación, la Secretaría Administrativa y las áreas específicas intervengan en un proceso integral definiendo la distribución de los recursos realmente existentes.

La actual desarticulación de los órganos que llevan a cabo el proceso de planeación al interior de la ENEP Acatlán, ha propiciado que ésta se realice bajo bases subjetivas existiendo marcado desfase con respecto a las metas que realmente se pueden alcanzar, debido al desconocimiento y desinformación de la realidad en que se desarrolla la Dependencia, elaborándose planes, programas, proyectos y objetivos relativos.

Mayor número de metas de las que realmente puedan solventar los recursos existentes, ocasionando que éstas queden inconclusas.

La planeación en la Universidad, se concibe como un proceso integral, participativo y operativo, que debe englobar todos los aspectos institucionales, permitiendo que la comunidad universitaria participe y contribuya efectivamente en la realización de los programas, buscando su cristalización en acciones concretas y específicas, optimizando así, el uso de los recursos financieros, materiales y humanos.

En base a esta concepción y la práctica que ésta presenta, se propone la fusión del proceso de planeación y presupuestación en un solo órgano, la Secretaría de Planeación, que coordine las funciones universitarias y de la Dependencia, elaborando planes, programas y proyectos, delimitando metas y objetivos específicos debidamente sustentados en el medio ambiente existente y en los recursos disponibles por la Dependencia.

El seguimiento e implantación de esta propuesta requiere de un verdadero proceso de planeación, que tenga por finalidad establecer los objetivos principales de la Dependencia para lograr su adecuado desarrollo.

Para lo anterior, es importante que todos y cada uno de los órganos adscritos a la Institución doten de información concreta sobre las operaciones de su área, solo de esta manera se podrá estar en posibilidad de efectuar un



diagnóstico que permita conocer en forma precisa e integral la realidad en que se desenvuelve la Dependencia, que lo conduciría a propuestas realistas con mentalidad participativa, con miras a lograr el desarrollo global de la Escuela.

Implícitamente, se requiere que el órgano encargado de coordinar y ejecutar el proceso de planeación, observe debidamente la estructura administrativa de la organización, respetando la autoridad, los niveles jerárquicos y la descentralización de los órganos, como factor fundamental, para el logro de sus fines.

Se pretende con esto, establecer un clima adecuado que permita la optimización de los recursos existentes y lograr los programas, objetivos y metas establecidas mediante este proceso de planeación, programación y presupuestación.

Con lo propuesto, se busca hacer realmente efectivo el proceso administrativo al interior de la Escuela, cumpliendo el papel teórico jugado por la planeación y el presupuesto. Con ello se pretende, una planeación integral que permita la participación de todas las áreas de la Dependencia, debidamente organizadas, en la ejecución de las actividades a realizar, su control y la evaluación de los resultados obtenidos, dándose el seguimiento debido y obtener el desarrollo de la ENEP Acatlán.

Al parecer, la actual administración de la Escuela se ha percatado de estas fallas, para cumplir los programas y funciones, ya que se avcina una reestructuración administrativa dentro de la ENEP, redefiniendo con ella funciones y actividades para el desarrollo de la Dependencia, y que bien pueden permitir la solución de los problemas que actualmente enfrenta en la práctica, el proceso de planeación, programación y presupuestación.

La Secretaría de Planeación debe intervenir directamente en la elaboración del anteproyecto de presupuesto que realizan las áreas específicas y la Secretaría Administrativa, para formular programas realistas con la asignación de recursos suficientes para su logro. Permitiendo la participación de todas las instancias jerárquicas que intervienen en el desarrollo de la Dependencia. Y realizar un análisis cualitativo de los resultados obtenidos, y no solo cuantitativo, que permita reasignar los recursos necesarios conforme al avance de los programas.

## ANEXOS



ANTEPROYECTO DEL PRESUPUESTO  
SOLICITUD DE RECURSOS POR UNIDAD RESPONSABLE  
RESUMEN

1.- Dependencia.- Se asentará la clave programática y nombre de la Dependencia que solicita los recursos de anteproyecto de presupuesto.

2.- Subdependencia.- En caso de que exista alguna se anotará la clave programática y el nombre.

3.- Unidad Responsable.- Se anotará la clave programática y nombre de la Unidad específica de la Dependencia que solicita los recursos.

4.- Programa.- Se asentará la clave y nombre del programa que engloba los recursos solicitados.

5.- Subprograma.- Se anotará la clave y nombre del subprograma específico al que se destinarán los recursos.

6.- Grupos.- Se especificará el monto de recursos que se asignarán a las partidas presupuestales de cada grupo de gasto, obteniendo un total de recursos solicitados por la Unidad Responsable de la Dependencia para determinado programa y subprograma.

7.- Nombre y Firma del Responsable.- Se asentará el nombre y la firma del titular de la Unidad Responsable que solicita los recursos.



ANTEPROYECTO DEL PRESUPUESTO  
SOLICITUD DE RECURSOS POR UNIDAD RESPONSABLE

1.- Dependencia.- Se asentará la clave programática y nombre de la Dependencia que solicita los recursos de anteproyecto de presupuesto.

2.- Subdependencia.- En caso de que exista alguna se anotará el nombre y clave programática.

3.- Unidad Responsable.- Se anotará el nombre y clave de la Unidad específica de la Dependencia que solicita los recursos.

4.- Programa.- Se asentará la clave y nombre del programa que engloba los recursos solicitados.

5.- Subprograma.- Se anotará la clave y nombre del subprograma específico al que se destinarán los recursos.

6.- Partida.- Se anotará la clave programática de la partida a la que se asignarán los recursos.

7.- Cantidad.- Se especificará el número de eventos en que se distribuirán los recursos solicitados.

8.- Descripción del Bien o Servicio que Solicita.- Se mencionará el nombre de la partida, así como la descripción de los eventos en que se distribuyen los recursos.

9.- Costo Unitario.- Se anotará el importe por cada evento que se realizará.

10.- Costo Total.- Se asentará el importe global de los recursos solicitados por partida, para el ejercicio presupuestal.

11.- Actividad y/o Número del proyecto o proyectos que apoyará.- Se describirán las actividades que serán respaldadas por los recursos solicitados y asignados a la partida presupuestaria.

12.- Justificación.- Se fundamentará el ¿por qué? de los recursos solicitados para la partida presupuestal, los eventos señalados y las actividades a realizar, justificando y exponiendo el beneficio que se obtendrá de éstos, y la forma como repercutirán sobre las funciones, programas y subprogramas que engloban los recursos solicitados.

13.- Nombre y Firma del Responsable.- Se asentará el nombre y firma del titular de la Unidad Responsable que

solicita los recursos.

14.- Hoja.- Se anotará el número consecutivo de hoja, respecto al total que componen este formato para la Unidad Responsable.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**  
**FORMA MULTIPLE DE GASTOS**

DEPENDENCIA	1					
SUBDEPENDENCIA	2					
CHEQUE A FAVOR DE	3					
R.F.C.	4					
ORDEN DE TRABAJO	5	<input type="radio"/>	COMPRA DIRECTA	<input type="radio"/>	GASTOS MENORES	<input type="radio"/>

6 UNIDAD DE PROCESO ADMINISTRATIVO	
FOLIO DE RECEPCION	FOLIO DE RECHAZO

NO. SOLICITUD	CANT. DOCUMENTOS	o	FECHA
7	8		

T.O.	AUTORIZACION DEL EGRESO	
	NUMERO	10 FECHA
005		

CONCEPTO	11	L	COMPROMISO PREVIO 12		REFERENCIA 15	CODIGO O CUENTA 16	IMPORTE 17	R	
			NUMERO 13	AÑO 14					
		A							
		B							
		C							
		D							
		E							
		F							
		G							
		H							
		I							
		J							
		K							
		L							
		M							
TOTAL								18	

TITULAR DE LA DEPENDENCIA
21

SRID. O JEFE DE LA U. ADVA.
20

Vº Bº.
19



FORMA MULTIPLE DE GASTO

1.- Dependencia.- Se anotará el nombre de la Dependencia que solicita el egreso.

2.- Subdependencia.- En caso de que exista alguna se anotará el nombre.

3.- Cheque.- Se emitirá a nombre del proveedor o Dependencia.

4.- R.F.C..- Sólo se llenará cuando el pago por medio del cheque sea a un proveedor.

5.- Se especificará el tipo de gasto realizado, clasificándolo según el grupo al que corresponda: orden de trabajo, compra directa o gastos menores.

6.- Unidad de Proceso Administrativo.- Para uso exclusivo de la Unidad de Proceso Administrativo, radicada en Rectoría.

7.- No. Solicitud.- Se imprimirá con tres dígitos el número consecutivo que identifique al documento, debiendo iniciarse con el 001, según el tipo de gasto.

8.- Cantidad de Documentos.- La Dependencia especificará el número de documentos que ampara la solicitud.

9.- Fecha.- La Dependencia asentará con seis dígitos la fecha en que se formule el Oficio de la Afectación Presupuestaria, utilizando para ello dos dígitos respectivamente para el día, el mes y el año.

10.- Autorización del egreso.- Para uso exclusivo de la Unidad de Proceso Administrativo.

11.- Concepto.- Descripción del tipo de gasto realizado.

12.- Compromiso previo.- Cuando se realice un compromiso de compra-venta a futuro, se anotará el número de facturas y fecha que ampara el gasto (compromiso).

13.- Número.- Se anotará el número de la factura que ampara el gasto.

14.- Año.- Se detallará el año en que fue elaborada la factura y el plazo para su pago.

15.- Referencia.- Para uso exclusivo de la Unidad de

Proceso Administrativo.

16.- Código o Cuenta.- Se asentará el código programático de acuerdo a la matriz de la estructura programática manejada en los documentos presupuestarios, las cuales se encuentran en el instructivo para el ejercicio del presupuesto universitario.

17.- Importe.- Dentro de esta columna se asentará el monto de cada uno de los documentos que engloba la solicitud.

18.- Total.- Se anotará el monto global de los documentos que se manejan en la solicitud, colocando el importe a pesos.

19.- Vo.Bo.- Se asentará nombre y firma del almacenista, avalando la factura presentada por el área correspondiente al Departamento de Presupuesto.

20.- Secretario de la Secretaría Administrativa.- Se asentará el nombre y firma del secretario administrativo responsable de la solicitud de Afectación Presupuestaria.

21.- Titular de la Dependencia.- Se anotará nombre y firma del titular, responsable de la solicitud.



### CONTROL POR PARTIDA DE GASTO

1.- Asignación.- Es el presupuesto original asignado a la partida presupuestaria.

2.- Clave de la Partida.- Se anotará la clave programática con que se identifica la partida.

3.- Nombre.- Se escribirá el nombre de la partida presupuestal.

4.- Tipo de Gasto.- Se especificará el tipo de gasto en compra directa, orden de trabajo o gastos menores.

5.- Fecha.- Se asentará el día y el mes del año en que se realice el corte presupuestal.

6.- Concepto.- Describe el ejercicio de presupuesto por partidas.

7.- Transferencia.- En caso de existir se anotará el monto del importe transferido, ya sea a la partida o de ésta a otras partidas presupuestales.

8.- Ejercicio Mensual.- Es el importe de las erogaciones realizadas durante el mes, el cual modifica la asignación original de recursos.

9.- Ejercicio Acumulado.- Es el monto global ejercido, resultado de sumar el importe ejercido mensual.

10.- Saldo.- Presenta los recursos disponibles de la partida presupuestal.

11.- Observaciones.- Se realizan las aclaraciones convenientes respecto al ejercicio presupuestal de la partida.

El control por partida de gasto presenta el ejercicio de los recursos asignados, el ejercicio acumulado y el presupuesto disponible. Es importante hacer notar que el arrastre de los importes ejercidos y acumulados es mensual, obteniendo de esta manera el presupuesto modificado.

Este control permite observar los meses en que el ejercicio fue más fuerte, pudiendo determinarse diversidad de variables presentadas durante el ciclo presupuestal. Sin embargo, el análisis de las repercusiones ocasionadas por los movimientos presupuestales sobre los programas de la dependencia no se especifica. Teniendo, así, un control cuantitativo, no cualitativo.



CONTROL POR CODIGO PROGRAMATICO

1.- Asignación.- Es el presupuesto original asignado al código programático.

2.- Código Programático.- Se anotará la clave programática con que se identifica al código.

3.- Nombre.- Se anotará el nombre de la partida que se encuentra en el código.

4.- Tipo de Gasto.- Se especificará el tipo de gasto en compra directa, orden de trabajo o gastos menores.

5.- Fecha.- Se anotará el día y mes del año en que se realiza la erogación presupuestaria.

6.- Proveedor.- Se asentará el nombre del proveedor con quien se establece el contrato de compras.

7.- Factura.- El número de la factura que establece la compra y justifica la erogación del gasto.

8.- Unidad Responsable.- Se anotará la clave programática de la unidad que realiza la erogación de recursos.

9.- Documento.- Es el número de documento con que se atiende la solicitud de recursos por parte de la Unidad Responsable.

10.- No. de Contra-recibo.- Se anotará el número de folio de la Dirección General de Finanzas.

11.- Transferencia.- En caso de existir se anotará el monto del importe transferido, ya sea al código programático o de éste a otros códigos.

12.- Gasto de Acatlán.- El importe neto de la erogación realizada, la cual modifica el presupuesto de la ENEP.

13.- Acumulado.- Es el monto global ejercido, resultado de sumar las erogaciones realizadas diariamente.

14.- Disponible.- Son los recursos existentes en el código programático a la fecha.

15.- Cómputo.- Se señalará con una "R" cuando el gasto efectuado ha sido capturado en la computadora.

16.- No. Pólizas.- Se anotarán las pólizas de diario con las cuales se justifica el gasto.

17.- Conciliación.- Se indica cuando es realizado el comparativo con la Dirección General de Informática.

18. Observaciones.- Se realizarán las aclaraciones convenientes respecto al ejercicio presupuestal.

Este control detalla las erogaciones del presupuesto asignado al código programático, el ejercicio acumulado y la disposición de recursos. Llevando además, el número de las afectaciones presupuestales realizadas por día y mes, las unidades que las solicitan, el proveedor con quien se tiene el contrato de compra-venta, la factura que establece la compra y justificación de la erogación, así como el número de pólizas que avalan el egreso.





CONTROL PRESUPUESTAL POR UNIDAD RESPONSABLE

- 1.- Asignación.- Es el presupuesto original asignado a la Unidad Responsable.
- 2.- Transferencia.- En caso de existir, se anotará el monto del importe transferido, ya sea a la Unidad o de ésta a otras unidades.
- 3.- Responsable.- Se anotará el nombre del titular a cargo de la Unidad.
- 4.- A su cargo.- Se describirá, especificará el área que controla y maneja el titular de la Unidad Responsable.
- 5.- Fecha.- Se anotará el día y mes del año en que se realice una erogación presupuestaria.
- 6.- Documento.- Se asentará el número de documento que atiende la erogación.
- 7.- Unidad Responsable.- Se anotará la clave programática de la Unidad que realiza el egreso.
- 8.- Cuadro.- Se imprimirá la clave de la Dependencia Universitaria.
- 9.- Hoja.- Se anotará el número consecutivo de hoja, con respecto al total que componen el control.

Este control presenta al conjunto de partidas presupuestales, manejadas por la Dependencia y que pertenecen a un grupo de gasto determinado. Lleva el seguimiento del ejercicio presupuestal, especificando el asiento apertura, el monto de los recursos ejercidos y disponibles, a la vez de detallar la partida afectada por la erogación.

Es un control cuantitativo, ya que sólo presenta un informe de los recursos ejercidos, delimitando la Unidad y partida presupuestaria afectadas en el ejercicio.



### RELACION DE POLIZAS

Este control es manejado por Unidades Responsables, el cual lleva la relación de las pólizas elaboradas, anotando el número de la misma y clasificando la erogación según el tipo de gasto.

1.- Unidad Responsable.- Se anotará el nombre y clave programática de la Unidad Responsable de las pólizas.

2.- No. de Póliza.- Se asentará el número de la póliza que ampara el tipo de gasto realizado, utilizando para ello tres dígitos, 001, 002, 003, etc.

Las siglas utilizadas para clasificar el tipo de gasto amparado por la póliza son:

- O.T.- Orden de Trabajo
- F.F.- Fondo Fijo
- C.D.- Compra Directa
- P.E.- Prácticas Escolares
- L.G.- Liquidación de Gastos
- R.R.- Reembolso de Remuneraciones
- A.V.- Adelanto de Viáticos
- V.A.- Gastos a reserva de comprobar
- OTROS.- Se anotará el tipo de gasto no incluido en la clasificación anterior

Este control permite saber el total de pólizas que justifican el ejercicio presupuestario de la Unidad Responsable, además de clasificarlas según el tipo de gasto que amparan.



POLIZA DE DIARIO

La "Póliza de Diario" permite llevar un control del ejercicio presupuestal diario de la Dependencia. Presenta en forma esquemática la clave de la Unidad Responsable del gasto, los programas, subprogramas y partidas presupuestarias que se afectan, el importe parcial y global por grupo de gasto, además de especificar los documentos que se tramitan mediante la póliza.

Las "Pólizas de Diario", con un asiento contable, desglosan el "Cargo" a las partidas presupuestarias con el "Abono" al presupuesto ejercido del grupo de gasto al que pertenecen las partidas.

1.- Se anotarán las claves programáticas de las Unidades Responsables, programas, subprogramas y partidas de gasto que ejecutan el gasto.

2.- Se asentará el importe parcial a nivel de código programático del gasto ejercido.

3.- Se anotará el importe global a nivel de grupo de gasto del ejercicio realizado.

4.- Se asentará el importe global abonado al presupuesto ejercido en el grupo de gasto.

5.- Se indicarán los documentos amparados por la "Póliza de Diario".

6.- Se anotará la fecha de elaboración de la póliza, utilizando para ello seis dígitos. Dos para el día, dos para el mes y dos para el año.

7.- Se asentará el número de la póliza, utilizando tres dígitos, 001, 002, 003, etc.

## ANEXO 5

## ENEL ACATLAN

## CONTROL DE DOCUMENTOS ELABORADOS

001	002	003	004	005	006	007	008	009	010	011	012
013	014	015	016	017	018	019	020	021	022	023	024
025	026	027	028	029	030	031	032	033	034	035	036
037	038	039	040	041	042	043	044	045	046	047	048
049	050	051	052	053	054	055	056	057	058	059	060
061	062	063	064	065	066	067	068	069	070	071	072
073	074	075	076	077	078	079	080	081	082	083	084
085	086	087	088	089	090	091	092	093	094	095	096
097	098	099	100	101	102	103	104	105	106	107	108
109	110	111	112	113	114	115	116	117	118	119	120
121	122	123	124	125	126	127	128	129	130	131	132
133	134	135	136	137	138	139	140	141	142	143	144
145	146	147	148	149	150	151	152	153	154	155	156
157	158	159	160	161	162	163	164	165	166	167	168
169	170	171	172	173	174	175	176	177...			

**CONTROL DE DOCUMENTOS ELABORADOS**

Este control relaciona los documentos que afectan al presupuesto de la Dependencia, elaborados por el Departamento de Presupuesto, los cuales han seguido un proceso para su autorización. Se encuentran numerados en una secuencia progresiva utilizando tres dígitos para su identificación, 001, 002, 003, etc.

Permite saber el volumen global de documentos elaborados durante el ejercicio presupuestal al interior de la ENEP Acatlán.

BIBLIOGRAFIA

- Autores Varios, "Bases para la Planeación Económica y Social de México", Ed. Siglo XXI, México, 1983.
- Autores Varios, "El Desarrollo Organizativo de la ENEP ACATLAN 1975-1980", UNAM, México, 1981.
- Autores Varios, "Los Sistemas Administrativos y el Presupuesto por Programas", UNAM, México, 1977.
- Autores Varios, "Memoria del Segundo Encuentro sobre Historia de la Universidad", Cesu, UNAM, México, 1986.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1989.
- Boletín Informativo ENEP ACATLAN, 3ra. época, año 1, septiembre 1985.
- Catálogo Presupuestal e Instructivo de Ejercicio 1983, 1986, 1987, 1988, UNAM.
- Dirección General de Planeación, "La Organización de la Planeación en Facultades y Escuelas de la UNAM", documento de trabajo, mimeografiado, UNAM, 1981.
- Dirección General de Planeación, "Sistema de Planeación Universitario", documento de trabajo, mimeografiado, UNAM, 1981.
- El Presupuesto de la UNAM 1986, 1987, 1988.
- Entrevista a la Dirección General del Presupuesto por Programas, UNAM.
- Entrevista a la Dirección General de Planeación, UNAM.
- Entrevista al Patronato Universitario (Contraloría Interna), UNAM.
- "Evaluación y Marco de Referencia para los Cambios Académico Administrativos", UNAM, 1983.
- Ferreira, Luis A., "Introducción a la Técnica del Presupuesto por Programas", UNAM, México, 1982.
- "Glosario para el Proceso de Planeación 1989", S.P.P., México.



- Guillén, Arturo, "Planificación Económica a Mexicana", Ed. Nuestro Tiempo, México, 1983.
- ILPES, "Discusiones sobre Planificación", Ed. Siglo XXI, México, 1983.
- Irisity, Jorge, "Orientaciones principales para la implantación del presupuesto por programas en la UNAM", UNAM, México, 1982.
- Kenessey, Zoltan, "The Process of Economic Planning", Columbia University Press, United States of America, 1978.
- Ley Orgánica de la UNAM, actualizada a mayo de 1988.
- Manual de Funciones ENEP Acatlán, 1989.
- Manual de Organización de la Universidad Nacional Autónoma de México 1987-1988.
- Mártner, Gonzalo, "Planificación y Presupuesto por Programas", Ed. Siglo XXI, México, 1983.
- Menéndez Guzmán, Alberto, "Temas de Presupuesto por Programas", selección, tomo I, UNAM, México, 1982.
- Molina, Guillermo E., "Planificación, Programación, Presupuestación", UNAM, México, 1983.
- Ortega Blake, Arturo, "Diccionario de Planeación y Planificación (Un ensayo conceptual)", Ed. Edicol, México, 1982.
- Pereznieta Castro, Leonel, "Algunas consideraciones acerca de la reforma universitaria en la Universidad Nacional Autónoma de México", en cuadernos de formación docente No. 27, enero 1989, ENEP Acatlán.
- Preston P. Le Breton, "Administración General: Planeación y Ejecución", Ed. F.C.E., México, 1969.
- "Plan Global de Desarrollo 1980-1982", S.P.P., México, 1980.
- "Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988", S.P.P., México, 1983.
- "Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994", S.P.P., México, 1989.
- "Planeación Democrática", tercer título de la colección cuadernos de Renovación Moral, Ed. F.C.E., S.P.P., México, 1988.
- "Reestructuración de las Finanzas Públicas", sexto

titulo de la colección Cuadernos de Renovación Moral, Ed. F.C.E., S.P.P., México, 1988.

- Reglamento de Planeación de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, 1986.

- Retchkiman, Benjamin, "Teoría de las Finanzas Públicas", tomo I, UNAM, México, 1987.

- Revista Planeación Democrática, Nos. 9, 10, 11, 12, 13, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 24, 25, 27, S.P.P., México, 1983-1985.

- Sierra, Enrique y Cibotti, Ricardo, "El Sector Público en la Planificación del Desarrollo", Ed. Siglo XXI, México, 1981.

- "Sistema Nacional de Planeación Democráticas Principios y Organización", S.P.P., México, 1982.

- Tinbergen, Jean, "La Planeación del Desarrollo", Ed. F.C.E., México, 1974.

- Valdés y Velázquez, "La Planeación Interinstitucional en la UNAM, una experiencia operativa en la planeación de la Educación Superior", UNAM, México, 1981.

- Vázquez Arroyo, Francisco, "Presupuesto por Programas para el Sector Público de México", UNAM, México, 1982.