

95
Lej.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA MODERNIZACION DEL PRESUPUESTO PUBLICO
EN MEXICO, ESTUDIO DE UN CASO:
"LA APLICACION DEL PRESUPUESTO POR
PROGRAMAS EN LOS SERVICIOS PERSONALES
DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA
(1989 - 1994)."

T E S I S A

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LIC. EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA (A.P.)

P R E S E N T A :

ROSA ESTELA RAMIREZ ROMERO

ASESOR:

LIC. GABRIEL CAMPUZANO PANIAGUA



MEXICO, D. F.

**ESTAS TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

1994

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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.

El éxito comienza con la voluntad

*Si piensas que estás vencido, lo estás;
si piensas que no te atreves no lo harás;
si piensas que te gustaría ganar,
pero que no puedes, no lo lograrás;
si piensas que perderás, ya has perdido;
porque en el mundo encontrarás
que el éxito empieza con la voluntad del hombre.*

*Todo está en el estado mental;
porque muchas carreras se han perdido,
antes de haberse corrido;
y muchos cobardes han fracasado
antes de haber su trabajo empezado.*

*Piensa en grande y tus hechos crecerán;
piensa en pequeño y quedarás atrás;
piensa que puedes y podrás;
todo está en el estado mental.*

*Si piensas que estás aventajado, lo estás;
tienes que pensar bien para elevarlo.*

*Tienes que estar seguro de ti mismo,
antes de intentar ganar un premio;
la batalla de la vida no siempre la gana,
el hombre más fuerte o el más ligero;
porque tarde o temprano,
el hombre que gana,
es aquel que cree poder hacerlo.*

Claude Bernard

AGRADECIMIENTOS

Al. H. Jurado de Examen Profesional:

Dr. Gabriel Díaz Olmedo

Lic. Enrique Varas Gómez

Lic. Roberto Moreno Espinoza

Dr. Víctor Manuel Martínez Chávez

Lic. Gabriel Campuzano Paniagua

Por las valiosas observaciones y sugerencias, que tan acertadamente sirvieron para mejorar el presente trabajo.

Al Lic. *Gabriel Campuzano Paniagua*, de manera muy especial:

Por ser profesor y amigo, por aceptar el compromiso de asesorarme y dirigirme en la elaboración y conclusión del presente trabajo, brindándonos siempre su tiempo, conocimientos, entusiasmo y confianza; evitando con ello que nuestros ánimos decayeran.

**A mis padres: Manuel Ramírez Rodríguez y
Ma. Remedios Romero Torres**

Por sus invaluable enseñanzas y como tributo a sus permanentes esfuerzos y anhelos por brindar a sus hijos una formación y bienestar mejor,

Mi eterno agradecimiento.

A mis Hermanos:

En quienes reconozco su constante apoyo, asimismo para fortalecer el vínculo de amor y cariño que nos une y por el reto conjunto que asumimos por mejorar nuestras vidas.

A Leslie Michelle:

La que con su amor y afecto infantil, constituye diariamente el mayor aliciente para continuar la senda de la superación y por las horas que me obsequiaste para culminar este trabajo,

Me siento orgullosa de ti y te amo.

A Manuel:

Con aprecio a mi compañero y amigo, por el camino que hemos recorrido juntos y por la comprensión y apoyo otorgado para alcanzar esta meta.

A Dios:

Por darme el regalo de la vida, por permitirme tener una familia maravillosa y sobre todo por brindarme la oportunidad de ser alguien en este mundo.

CONTENIDO

"LA MODERNIZACION DEL PRESUPUESTO PUBLICO EN MEXICO, ESTUDIO DE UN CASO "

PROEMIO	1
---------	---

CAPITULO 1.

ASPECTOS GENERALES DEL PRESUPUESTO

1.1	DEFINICION DE PRESUPUESTO	3
1.2	PRINCIPIOS PRESUPUESTALES	4
1.3	ANTECEDENTES GENERALES DE PRESUPUESTO	6
1.3.1	EL PRESUPUESTO EN LA EPOCA COLONIAL	7
1.3.2	EL PRESUPUESTO EN EL MEXICO INDEPENDIENTE	8
1.3.3	EL PRESUPUESTO EN EL PERIODO REVOLUCIONARIO	9
1.3.4	EL PRESUPUESTO EN EL PERIODO POS-REVOLUCIONARIO	10
1.4	CLASIFICACIONES DEL PRESUPUESTO TRADICIONAL	11
1.4.1	CLASIFICACION ADMINISTRATIVA	12
1.4.2	CLASIFICACION FUNCIONAL Y SECTORIAL	14
1.4.3.	CLASIFICACION ECONOMICA Y POR OBJETO DEL GASTO	15
1.4.4	CLASIFICACION ECONOMICA EN CUENTA DOBLE	16
1.5	MARCO LEGAL DEL PRESUPUESTO	17
1.5.1	CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	17
1.5.2	LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL	19
1.5.3	LEY DE PLANEACION	21
1.5.4	LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL	22
1.5.5	LEY DE OBRAS PUBLICAS	22
1.5.6	REGLAMENTO DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL	23
1.5.7	REGLAMENTO DE LA LEY DE OBRAS PUBLICAS	25

1.5.8	DECRETO APROBATORIO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION	26
1.5.9	INTEGRACION DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO Y DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO	27
1.5.10	SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA	28
1.5.11	PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (1989-1994)	28

CAPITULO 2.

EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

2.1	MARCO CONCEPTUAL	30
2.2	DEFINICION Y OBJETIVOS	31
2.3	CATEGORIAS PROGRAMATICAS	35
2.4	CRITERIOS PARA LA APERTURA DE LA ESTRUCTURA PROGRAMATICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, EN 1989	39
2.5	ASPECTOS: ECONOMICO, POLITICO Y ADMINISTRATIVO DEL PRESUPUESTO	41
2.5.1	ASPECTO ECONOMICO DEL PRESUPUESTO	41
2.5.2	ASPECTO POLITICO DEL PRESUPUESTO	42
2.5.3	ASPECTO ADMINISTRATIVO DEL PRESUPUESTO	42
2.6	EL PRESUPUESTO BASE CERO	43
2.6.1	COMPARACION DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS (PPP) CON EL PRESUPUESTO BASE CERO (PBC)	45
2.7	EL PROCESO ADMINISTRATIVO Y EL PRESUPUESTO	47
2.8	COMENTARIO GENERAL SOBRE EL P.P.P.	49

CAPITULO 3.

CASO PRACTICO: LA PROGRAMACION-PRESUPUESTACION DE LOS SERVICIOS PERSONALES EN LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

3.1	INTRODUCCION	50
3.2	OBJETIVO	51
3.3	ESTRUCTURA ORGANICA	52
3.4	ESTRUCTURA PROGRAMATICA	53
3.5	ANALISIS DEL SISTEMA DE PROGRAMACION PRESUPUESTACION DE LOS SERVICIOS PERSONALES	55
3.5.1	PROCESO DE PROGRAMACION	56
3.5.2	PROCESO DE PRESUPUESTACION	57
3.6	SISTEMA DE PRESUPUESTACION DE LOS SERVICIOS PERSONALES	58
3.6.1	INSUMOS	58
3.6.1.1	EL SEGUIMIENTO DEL EJERCICIO PRESUPUESTAL	59
3.6.1.2	CATALOGO DE PUESTOS AUTORIZADO	59
3.6.1.3	PLANTILLA DE PUESTOS-PLAZAS AUTORIZADA	61
3.6.1.4	TABULADOR DE SUELDOS	62
3.6.1.5	CLASIFICADOR POR OBJETO DEL GASTO	63
3.6.1.7	MANUAL DE PROGRAMACION-PRESUPUESTACION	64
3.6.2	PROCESO	66
3.6.2.1	ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO	66
3.6.2.2	TECHO FINANCIERO	67
3.6.2.3	NUEVAS NECESIDADES	68
3.6.3	RESULTADO	69
3.6.4	REALIMENTACION	69
3.7	COMENTARIOS	71
	CONCLUSIONES	77
	BIBLIOGRAFIA	
	MARCO JURIDICO	
	ANEXOS	

PROEMIO

El Estado Federal Mexicano desempeña diferentes funciones, dentro de ellas se encuentra la responsabilidad de conducir el desarrollo integral del país, a fin de lograr este propósito, tiene como instrumento sustantivo para ejecutar, fomentar, concertar e inducir acciones congruentes con las prioridades nacionales, al gasto público. El cual, en razón de su manejo jerarquizado, su ejercicio racional y su control oportuno y eficaz, se constituye en un recurso importante para alcanzar objetivos y metas trazados por la planeación nacional.

Así, el manejo y la aplicación eficiente del presupuesto se convierten en una de las bases del desarrollo actual de nuestro país. Es por ello que uno de los aspectos más importantes de un presupuesto público es su utilización como instrumento en la dirección de la economía de la nación. En este sentido, uno de los motivos que me llevó a elegir el presente tema, aparte del interés por el mismo, es que nuestro país cuenta con escasos recursos y sus necesidades económicas son mayores, por lo que éstos se deben distribuir y aprovechar de manera razonable. Este último concepto supone que dada la multitud de posibilidades de acción del gobierno, es necesario elegir la alternativa más viable para favorecer la modernización del sistema presupuestario mexicano.

Por lo anterior, y con el fin de introducirme al conocimiento teórico-práctico del gasto público, se presenta este estudio orientado, en

particular, a la aplicación del presupuesto por programas. Ya que su implantación en la Administración Pública Federal entraña el mejoramiento sustancial de los métodos de registro y control de gasto público tradicional.

Así, el presente trabajo está encaminado a tratar principalmente la forma en que se manejan los Servicios Personales en la Presidencia de la República en lo que se refiere al proceso administrativo del gasto público: programación, presupuestación, ejecución y control. El período que abarca este estudio se circunscribe dentro del presente sexenio (1989-1994), ya que en los últimos años es cuando se ha tenido una aplicación más precisa del presupuesto por programas.

El objetivo principal de este trabajo es considerar el mejoramiento y la modernización de la asignación del ejercicio y control del gasto público en los Servicios Personales, en el marco de las acciones, instrumentos y mecanismos de la Presidencia de la República, la cual se encuentra inscrita en el funcionamiento de la Administración Pública Federal.

Para su mejor comprensión este trabajo se ha dividido en tres capítulos en función de la necesidad, en primera instancia de resaltar los diferentes conceptos relacionados con el presupuesto y su importancia en el desarrollo actual de México, para posteriormente analizar, en forma práctica, la aplicación del presupuesto por programas en la Presidencia de la República, la cual dispone y ejerce recursos de la nación.

Finalmente se presentan las conclusiones generales sobre el tema investigado y la bibliografía correspondiente que soporta el trabajo realizado.

CAPITULO 1

ASPECTOS GENERALES DEL PRESUPUESTO

El propósito del presente capítulo es determinar lo que vamos a entender por presupuesto, para manejar un concepto común del mismo. Asimismo, se describirán en forma breve los antecedentes generales del presupuesto y sus clasificaciones, lo que nos permitirá explicar su desarrollo y transformaciones, hasta llegar al Presupuesto por Programas y el marco jurídico que lo regula.

1.1 DEFINICION DE PRESUPUESTO

El presupuesto se define como la estimación financiera anticipada, generalmente anual, de los egresos del gobierno necesarios para cumplir con los propósitos de un plan determinado. Asimismo, constituye el instrumento operativo básico para la ejecución de las decisiones de política económica y de planeación. En México, el presupuesto refleja los egresos del Gobierno Federal, ya que los ingresos están contemplados en la ley de Ingresos de la Federación.

Vázquez Arroyo señala que, el presupuesto (del francés antiguo, bougette o bolsa) fue en su origen sinónimo de control de gastos.¹

¹ Francisco Vázquez Arroyo, Presupuesto por Programas para el Sector Público de México, p. 13

Para Anguiano Equihua, "El presupuesto constituye el centro nervioso de la economía pública, teniendo como función conducir las actividades gubernamentales, de forma tal que, responda al control democrático, haga posible la selección y la ejecución efectiva de los programas gubernamentales, y promueva el bienestar general a través de la combinación de las actividades públicas y privadas".²

Así el presupuesto, además de ser un plan de acción expresado en términos financieros debe ser un conjunto integrado de decisiones que determine los propósitos de un organismo y los medios para lograrlos, incluyendo la disposición de los recursos materiales y humanos, las formas de organización, los métodos de trabajo y las medidas de trabajo. Por lo que, "El presupuesto general de un gobierno debe ser el programa que dirija toda la actividad gubernamental en su función de orientar los procesos sociales y servir a los intereses del pueblo".³

1.2 PRINCIPIOS PRESUPUESTALES

Los conceptos presupuestales fundamentales de validez general a los que se circunscriben las acciones de proceso presupuestario en su conjunto hacen posible la eficiencia de la operación presupuestal; estos principios son variados, sin embargo, únicamente se mencionarán los más representativos como son:

² Roberto Anguiano Equihua, Las Finanzas del Sector Público de México, p. 16

³ Pedro Muñoz Amato, Introducción a la Administración Pública, p. 141

UNIVERSALIDAD.- Bajo este principio, la actividad del Estado debe programarse en todos los sectores y niveles de la administración a fin de dar consistencia y armonía a la gestión del gobierno, integrando todas las operaciones que articulan los programas entre sí.

EXCLUSIVIDAD.- Toda materia que no sea programática y financiera debe quedar excluida del presupuesto.

PROGRAMACION.- El presupuesto debe contar con todos los elementos que permitan definir y adoptar los objetivos y metas prioritarios, acciones y mecanismos a desarrollar para conseguirlos y los recursos necesarios para ejecutar esas acciones.

PERIODICIDAD.-Es la vigencia presupuestal; generalmente en México es de doce meses y se denomina anual o principio de la anualidad, a fin de adoptar un período presupuestario que no sea tan extenso que imposibilite la previsión, ni tan corto que impida la realización de las correspondientes acciones.

CLARIDAD.-El presupuesto debe ser claro, preciso y conciso de manera que facilite la gestión del gobierno y la opinión pública por su fácil interpretación.

PUBLICIDAD.-Todo presupuesto debe constituir una fuente de información y división tanto para el sector público como para el privado a efecto de enterarse de las actividades que desarrolla el gobierno.

ESPECIFICACION.- Es el suministro de información necesaria que debe contener el documento presupuestal para ser un instrumento útil para quien va dirigido y la información que genera no debe ser tan

excesiva que imposibilite la previsión, ni tan sumaria que impida la realización de las actividades consideradas en los programas.

RACIONALIDAD.- Consiste en seleccionar con inteligencia, alternativas viables de acción para aprovechar al máximo los recursos disponibles para el logro de metas y objetivos.

UNIDAD.- Bajo este principio el presupuesto debe ser formulado, aprobado, ejecutado, controlado y evaluado con apego a la política presupuestaria definida y adoptada por la autoridad competente, de acuerdo con la ley correspondiente en un sólo método y expresándose uniformemente.⁴

1.3 ANTECEDENTES GENERALES DEL PRESUPUESTO

En nuestro país se han observado diferentes lineamientos en cuanto al manejo y control del presupuesto, y las directrices para su aplicación y utilización han sido definidos por los gobernantes en turno, de acuerdo con las épocas históricas que les ha tocado vivir.

Por lo anterior, se revisarán someramente los acontecimientos más importantes de épocas definidas; partiendo de la Colonia, pasando por el México Independiente y por el período Revolucionario para llegar al México Moderno. Se destacará de cada época lo mas relevante, para situar en el tiempo los problemas que ha enfrentado la hacienda pública en materia presupuestaria.

⁴ Raúl Hernández Torres, Normas y procedimientos como fase del control programático-presupuestal, Tesis, p. 78-79

1.3.1 EL PRESUPUESTO EN LA EPOCA COLONIAL

Durante este período se refleja una política mercantilista española dominante respecto a las colonias, ya que las medidas de la Corona de España, intensamente restrictivas y creadoras de una complicada red de controles, privilegios y monopolios; determinaron el grado de desarrollo alcanzado por los diversos sectores de la actividad económica, incluyendo consecuentemente las finanzas y, por ende, el presupuesto.

De acuerdo con Leopoldo Solís, "La política económica de la Nueva España estuvo sujeta a los decretos y reglamentos que emitía la metrópoli, reflejándose en la economía durante la Colonia, ya que ésta no tuvo un desarrollo debido a que la trasferencia neta de recursos al exterior motivó una carencia de ahorro disponible para activar la economía, así como la inexistencia de bienes de capital, la falta de su mercado y de un mercado de bienes de consumo, fueron obstáculos que impidieron el progreso".⁵

El presupuesto consistía en una relación detallada de las erogaciones y de la justificación de su uso. Durante este período no se registraron realmente cambios en el estilo y tipo de los registros contables y presupuestarios. "Este sistema virreinal, tan anárquico, se heredó y se proyectó a través de más de un siglo, con el consiguiente atraso para el país".⁶

⁵ Leopoldo Solís, La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas, p. 13

⁶ Efrén de la Cruz Vázquez, El gasto del Sector Público Mexicano, p. 17

1.3.2 EL PRESUPUESTO EN EL MEXICO INDEPENDIENTE

Los continuos conflictos internos y externos a los que se enfrentó México durante los primeros años de su vida independiente distorsionaron seriamente el sistema presupuestario. Al inicio de esta nueva época, las condiciones de inestabilidad crónica y de anarquía hicieron que el sistema predominante durante la Colonia se derrumbara.

En esta época, la administración hacendaria se vio repercutida por la confusión general. "Un ministro de Hacienda suplía a otro en rápida sucesión. Con la industria y el comercio interrumpidos por la separación de España y por la salida forzosa de un gran número de empresarios españoles, las fuentes normales de ingresos se secaron".⁷

El gobierno necesitaba dinero para financiar sus funciones, por lo que recurrió a los préstamos interiores y exteriores. En Londres, se negociaron préstamos con intereses muy altos y su gasto se orientó fundamentalmente a los servicios militares. "El erario presentó continuos déficit y la deuda exterior se incrementó sustancialmente".⁸

Finalmente se fue conformando la idea de integrar el presupuesto público, la cual era antigua puesto que, "... en 1853 se formuló por primera vez un presupuesto detallado de gastos de la nación con base en las leyes sobre administración de la República. A partir de 1868, el

⁷ Juan José Herrera Lizaola, Consideraciones sobre el Presupuesto por Programas en el Sector Público de México, p.60

⁸ Presidencia de la República, Nuevas Técnicas Presupuestaria, p. 9

presupuesto se preparó anualmente y a fines del siglo XIX se decretó su obligatoriedad".⁹

1.3.3 EL PRESUPUESTO EN EL PERIODO REVOLUCIONARIO

En el Porfiriato las clases que más se beneficiaron con la estabilidad relativa fueron los terratenientes, los cuales aprovecharon el momento coyuntural para acrecentar sus riquezas; contrariamente a esto los campesinos y trabajadores siguieron afectados por una gran pobreza y miseria. Debido a ello y para lograr un orden social más justo se produjo la Revolución Mexicana.

La ola de Revolución y caos que barrió a México entre 1910 y 1920 dejó tras ella cambios profundos en la vida social y política.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos proclamada en Querétaro el 5 Febrero de 1917, facultó al Congreso de la Unión para ejercer control sobre los fondos públicos, para promulgar el presupuesto anual y para proveer los medios de ingresos necesarios para cubrir los gastos propuestos.

"Terminada la fase armada de la Revolución, se inicia la reestructuración y consolidación del país y, con ello, la estabilización y posterior desarrollo de la economía nacional".¹⁰

La Constitución permitió regular técnica y administrativamente las actividades presupuestarias, para convertir el gasto público en un

⁹ Presidencia de la República, Op. Cit., p. 9

¹⁰ Presidencia de la República, Op. Cit., p. 9

instrumento que concretara los propósitos buscados, concediendo facultades extraordinarias al ramo de Hacienda para el ejercicio presupuestal.

En 1919 fue aprobado por la H. Cámara de Diputados el proyecto de ley de Egresos de la Federación.

1.3.4 EL PRESUPUESTO EN EL PERIODO POS-REVOLUCIONARIO

Al adquirir el gobierno mayor importancia como orientador y conductor de la política económica nacional, comienza a utilizar con fines de dirección económica instrumentos como la política fiscal y monetaria y en forma particular el gasto público, variando su monto y orientación hacia los fines que persigue.

Se intenta prestar atención especial al campo, tanto desde el punto de vista de la tenencia de la tierra como el otorgamiento de créditos; al fortalecimiento de la industria básica y a la formación de cuadros técnicos que demanda la futura industrialización. "La administración presupuestaria durante ese largo período (1928-1954) de hecho no presentó cambios importantes, lo que propició la regularidad en su elaboración técnica. A partir de 1954 se coordinaron las inversiones públicas y se evaluaron sistemáticamente los proyectos".¹¹

En 1955 se introducen las clasificaciones, económica y por objeto del gasto, que agrupan, según la naturaleza de la erogación, los gastos

¹¹ Idem., p. 10

en corrientes o de capital, y a la vez permite establecer el impacto e incidencia del gasto federal en la demanda total de bienes y servicios de la economía en su conjunto.

Durante 1958 se presenta por primera vez la clasificación económica del presupuesto en cuenta doble a fin de mostrar el ahorro o déficit corriente, el déficit en cuenta de capital y el financiamiento. Otro hecho significativo fue la incorporación en 1965 al presupuesto Federal de los principales organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

1.4 CLASIFICACIONES DEL PRESUPUESTO TRADICIONAL

El presupuesto tradicional es una técnica en la que se basó la operación del Estado durante siglos.

Esta técnica pone especial atención en el equilibrio presupuestal debido a que se basa en la desconfianza y, por ende, en la necesidad de controlar los gastos para que los fondos públicos no sean malversados. Esta situación poco a poco fue generando el vicio de considerar en detalle lo que el gobierno gastaba, restándole atención a los logros obtenidos con los bienes y servicios adquiridos.

Dicha técnica considera como un elemento de relevante importancia para la asignación del presupuesto, el monto del presupuesto autorizado del año anterior, además del monto ejercido del presupuesto global.

La orientación principal del presupuesto tradicional, respondía a la necesidad de determinar los bienes y servicios adquiridos por el gobierno. "Era un documento administrativo-contable donde se consignaban los montos asignados y autorizados a la estructura administrativa del gobierno federal".¹²

Lo expuesto anteriormente implica que el presupuesto tradicional no identifica en forma coherente los objetivos y metas que a nivel general pretende el gobierno mediante el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año.

1.4.1 CLASIFICACION ADMINISTRATIVA

En 1928 se creó la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, que definía al presupuesto, como "La autorización expedida por la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expresar las actividades oficiales, obras y servicios a cargo del Gobierno Federal, durante el período de un año, a partir del primero de enero".¹³

Adoptando una clasificación que dividió a los gastos en seis grandes capítulos:

- 1) Gastos.
- 2) Elaboraciones.
- 3) Construcciones.

¹² Ignacio Pichardo Pagaza, Introducción a la Administración Pública de México, Tomo II- Funciones y especialidades, p. 57

¹³ Efrén de la Cruz Vázquez, El Gasto del Sector Público Mexicano, p. 17

- 4) Adquisiciones.
- 5) Inversiones.
- 6) Cancelaciones de Pasivo.

Los capítulos anteriores se dividían en conceptos, que a su vez se dividían en partidas, las cuales contenían las autorizaciones específicas del presupuesto; pero "...aún cuando ya se disponían de partidas específicas, el agrupamiento de éstas en los 6 capítulos mencionados, no indicaban claramente la clase de egresos que se incluían en cada una de ellos".¹⁴

Por otra parte, hasta el año de 1954, los egresos totales se agrupaban en una clasificación administrativa tradicional, constituida por 22 ramos que eran los presupuestos de cada uno de los órganos del Ejecutivo y de los otros dos poderes:

- I. Legislativo.
- II. Presidencia de la República.
- III. Judicial.
- IV. Gobernación.
- V. Relaciones.
- VI. Hacienda.
- VII. Defensa.
- VIII Agricultura.
- IX. Comunicaciones y Transporte.
- X. Economía.
- XI. Educación.
- XII. Salubridad.
- XIII. Marina.
- XIV. Trabajo.
- XV. Agrario.
- XVI. Recursos Hidráulicos.

¹⁴ Roberto Angulano Equihua, *Op. Cit.*, p. 18

- XVII. Procuraduría.
- XVIII. Bienes Nacionales.
- XIX. Industria Militar.
- XX. Inversiones.
- XXI. Erogaciones Adicionales.
- XXII. Deuda Pública.

1.4.2 CLASIFICACION FUNCIONAL Y SECTORIAL

En 1954, además de la presentación de la clasificación tradicional administrativa compuesta por 22 ramos, se presentó por primera vez la clasificación funcional y sectorial que expresan con mayor claridad las actividades y sectores fundamentales del Gobierno Federal por grupos y subgrupos.

- 1º Comunicaciones y Transportes.
- 2º Fomento y Conservación de Recursos Naturales Renovables.
- 3º Fomento, Promoción y Reglamentación Industrial y Comercial.
- 4º Servicios Educativos y Culturales.
- 5º Salubridad, Servicios Asistenciales y Hospitalarios.
- 6º Bienestar y Seguridad Social.
- 7º Ejército, Armada y Servicios Militares.
- 8º Administración Federal.
- 9º Deuda Pública.¹⁵

Los grupos a su vez se dividen en una serie de subgrupos en los que se comprenden las erogaciones de toda clase que tienden a llenar un mismo fin, a sufragar el costo de una actividad concreta y específica.

¹⁵ Efrén de la Cruz Vázquez, Op. Cit., p. 17 - 18

Así, la clasificación funcional, "... además de mostrar las funciones fundamentales del Sector Público, sirve para informar de sus actividades; mostrándonos también los campos o aspectos económicos y sociales que resultan beneficiados con los gastos públicos".¹⁶

1.4.3 CLASIFICACION ECONOMICA Y POR OBJETO DEL GASTO

En 1955 se introduce la Clasificación Económica y por Objeto del Gasto (que asimismo se complementan), ésta clasifica al presupuesto en gasto corriente y gasto de capital y permite apreciar el impacto e incidencia del gasto público en la actividad económica.

Dentro de los ramos, cada uno se subdivide en capítulos que corresponden a una Clasificación Económica. Así, "Los capítulos de todos los ramos se agrupan y se resumen para ser presentados en la exposición de motivos que acompañan cada año al presupuesto".¹⁷

Dichos capítulos se subdividen en una serie de conceptos en los que se agrupan erogaciones afines por su naturaleza.

Por último los conceptos se subdividen en partidas que presentan las asignaciones concretas destinadas a satisfacer necesidades específicas de la administración pública sin que en ningún caso, ni a título de analogía, puedan utilizarse para necesidades distintas de aquellas que comprendan su propia definición.

¹⁶ Roberto Anguiano Equihua, Op. Cit., p. 24

¹⁷ Idem., p. 25

1.4.4 CLASIFICACION ECONOMICA EN CUENTA DOBLE

Durante 1958 se presenta por primera vez la Clasificación Económica del presupuesto en cuenta doble, "... a fin de mostrar el ahorro o déficit corriente, el déficit en cuenta de capital y el financiamiento".¹⁸ Esta clasificación tiene por objeto separar los gastos corrientes de los gastos de capital, por lo que, dentro de los primeros incluye los servicios personales, las adquisiciones y los servicios generales para administración, los gastos por servicios e intereses de la deuda pública, las transferencias para consumo y las erogaciones específicas. Todos estos gastos tienen la característica de que no aumentan los activos del Estado. Dentro de los gastos de capital se incluyen a la inversión física, ya sea directa o indirecta y la inversión financiera propiamente dicha, o sea la adquisición de activos existentes.

En relación con el presupuesto, un cambio muy significativo que se dio en la Administración Pública fue la implantación de un Sistema de Presupuesto por Programas, el cual empezó a funcionar en el año de 1977. Este sistema buscaba programar sus recursos y acciones y justificar sus gastos con resultados, tratando de lograr la mayor eficiencia en su aplicación.

Finalmente destacaremos que este Sistema de Presupuesto por Programas es el objeto central de nuestro estudio, que posteriormente analizaremos con más detalle.

¹⁸ Miguel Rico Ramírez, El Presupuesto Público y la Economía Nacional, p. 10

1.5 MARCO LEGAL DEL PRESUPUESTO

Los documentos básicos que conforman el marco jurídico del Presupuesto son: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley de Planeación, la Ley de Obras Públicas y su reglamento, la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal con su respectivo reglamento y el Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación. Y como estrategia de planeación, el Plan Nacional de Desarrollo.

Estas leyes y disposiciones fueron promulgadas con el propósito de que el Ejecutivo federal cuente con un marco jurídico que le permita facultar legalmente a las dependencias y entidades públicas para que desarrollen en forma eficiente su actividad y para fortalecer e impulsar en forma más ordenada el proceso de programación-presupuestación, emprendido en nuestro país.

1.5.1 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en sus artículos 26, 73 (fracción VII), 74 (fracción IV) y 126 los lineamientos en materia de presupuestación.

En la actualidad cualquier sistema político, requiere de la planeación como instrumento fundamental; la complejidad de las

sociedades modernas impone el requerimiento de plantearse objetivos concretos y definir los mecanismos para aplicar las medidas que hagan posible alcanzarlos. Al respecto, el Artículo 26 Constitucional precisa que "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación".

Asimismo, indica que "Habrà un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal".

Lo anterior es importante, porque no es posible organizar a grandes colectividades sin definir con precisión las metas que se pretende lograr, el camino para su realización y los procedimientos que permitan evaluar el avance conseguido.

Por otra parte, y de acuerdo a nuestro sistema legal, anualmente el Congreso de la Unión debe, en su período de sesiones, decretar los impuestos necesarios para cubrir el presupuesto del año fiscal siguiente, como señala el Artículo 73 (fracción VII) Constitucional, que faculta al Congreso "Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir en el presupuesto".

El artículo 74 (fracción IV) Constitucional señala que es facultad de la Cámara de Diputados, "Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio

deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior".

Una vez que se ha obtenido el ingreso de la contribución de los particulares, el poder público debe proceder a su inversión y para ello debe sujetarse a un programa determinado que prevea las necesidades que reclamen satisfacción y, asimismo, ser muy claro con lo establecido en el Artículo 126 Constitucional que señala:

"No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior ", es decir, que todo gasto que se haga debe estar considerado en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

1.5.2 LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

Uno de los logros de la Reforma Administrativa de 1976, fue la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de ese año. Posteriormente, en el Diario Oficial del día 21 de febrero de 1992 se publicó el decreto que deroga, reordena y reforma diversas disposiciones de esta Ley Pública Federal. En donde se señala que en virtud de que desaparece la Secretaría de Programación y Presupuesto (S. P. P.), sus funciones pasaron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S. H. C. P.).

Por consiguiente, en el Artículo 31 de la presente Ley, en lo que se refiere al presupuesto público, (señala entre otras funciones) que le corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el despacho de los siguientes asuntos:

-Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo.

-Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional.

Por lo que respecta más específicamente en materia de presupuestación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público llevará a cabo el desarrollo del proceso referente a la preparación del presupuesto anual que se inicia con el envío de las cifras del Techo Financiero a cada entidad (es la proyección y cálculo de los ingresos de las dependencias y entidades del sector público federal).

Este proceso culmina con la presentación al Presidente de la República del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y del Distrito Federal , para que posteriormente se envíe al Congreso de la Unión (Cámara de Diputados).

Finalmente considera en su artículo quinto que, las atribuciones que en otras leyes y en reglamentos se otorgaban a la S. P. P. y a la S.H.C.P., quedan conferidas a esta última.

1.5.3 LEY DE PLANEACION

La Ley de Planeación fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de enero de 1983.

En la presente ley se establecen las disposiciones generales y específicas que guían las acciones del gobierno a través de los organismos administrativos establecidos para atender las demandas sociales, articular los esfuerzos de los particulares y definir de manera coherente las actividades públicas con apoyo del Sistema Nacional de Planeación Democrática y del Plan Nacional de Desarrollo.

Y de acuerdo a su artículo 1º tiene por objeto establecer:

I. Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional de Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración pública federal;

II. Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática;

III. Las bases para que el ejecutivo Federal coordine las actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable;

IV. Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas, en la elaboración del plan y los programas a que se refiere esta ley; y

V. Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas”.

1.5.4 LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL

La Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal se decretó durante el gobierno del Lic. José López Portillo, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y fue publicada en el diario oficial de la federación el día 31 de diciembre de 1976 (asimismo reformada por el D.O. del 21-II-92), donde se indica que las funciones que desempeñaba la S.P.P. pasan a la S.H.C.P.

Esta ley encuentra su fundamento en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal tiene por objeto, de acuerdo con su Artículo primero, "Normar y regular el presupuesto, la contabilidad y el gasto público federal". Y como se puede observar en este artículo la aplicación de esta ley es de competencia del ejecutivo federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

1.5.5 LEY DE OBRAS PUBLICAS

La Ley de Obras Públicas se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de diciembre de 1980 y tiene por objeto, según su artículo primero, regular el gasto y las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición y control de la obra pública".

Asimismo, el gasto de la obra pública se sujetará, en su caso, a lo previsto en los presupuestos anuales de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, así como a las disposiciones de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y a las disposiciones que en esta ley se establecen, apegándose a los siguientes criterios:

- a) Buscar la simplificación administrativa, reducción, agilización y transparencia de los procedimientos y trámites;
- b) Ejecutar las acciones tendientes a la descentralización;
- c) Promover la efectiva delegación de facultades en servidores públicos subalternos, a efecto de garantizar mayor oportunidad en la toma de decisiones;
- d) Fortalecer la operación, estructura y niveles de decisión de sus órganos regionales; y
- e) Racionalizar y simplificar las estructuras con que cuenten, a efecto de utilizar los recursos estrictamente indispensables para llevar a cabo sus operaciones.

1.5.6 REGLAMENTO DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL

El Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 1981, dicho ordenamiento esta constituido por cinco

apartados referentes a la Programación-Presupuestación del Gasto Público Federal.

Para que las dependencias y entidades lleven a cabo la función de Programación-Presupuestación de su Gasto Público deben sujetarse a los lineamientos establecidos en ese reglamento que abarca el ejercicio, contabilidad, control y evaluación de gasto público federal.

Analizando la Ley de Presupuesto y Contabilidad y Gasto Público Federal, así como su respectivo Reglamento, podemos concluir que estos ordenamientos buscan:

-Modernizar la concepción del manejo del Gasto Público Federal, para que éste se programe en el marco de la planeación nacional, de tal forma que se ejerza eficientemente para el logro de los objetivos y metas propuestos.

-Programar todo el Gasto Público Federal señalando objetivos, metas, costos y responsables de su manejo, para dar direccionalidad a los programas de funcionamiento y desarrollo de la administración pública, así como transparencia de sus gastos.

-Fortalecer el control interno de las dependencias y entidades públicas, al obligarlas a proporcionar información financiera, contable y adicional que se requiera, para evaluar el ejercicio de los presupuestos y los avances en la consecución de las metas a fin de realimentar el proceso de planeación-programación-presupuestación.

-Y, sobre todo, sentar las bases para liberar el gasto público, y corresponsabilizar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

1.5.7 REGLAMENTO DE LA LEY DE OBRAS PUBLICAS

El reglamento de la Ley de Obras Públicas fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de febrero de 1985.

El presente reglamento fue resultado de un proceso exhaustivo de consulta, análisis de opiniones y propuestas que responden congruentemente a las disposiciones de la ley que reglamenta y busca ser el instrumento que apoye la evolución de la administración pública federal hacia una gestión más responsable y oportuna, acorde con los principios del Programa de Simplificación Administrativa.

En su contenido, pretende dar continuidad a los principios que orientan la Ley de Obras Públicas, al establecer los mecanismos y procedimientos administrativos de regulación para dar agilidad y oportunidad a la realización de las obras con las mejores condiciones para el Estado.

Y de acuerdo con su artículo segundo, este reglamento contiene "Los procedimientos que permiten la adecuada planificación, programación y presupuestación de cada obra pública, estableciendo los criterios que habrán de adoptarse para la realización de las acciones, actos y contratos que se lleven a cabo a fin de racionalizar los recursos disponibles".

1.5.8 DECRETO APROBATORIO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION

El Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación es producto de un proceso que se inicia desde su formulación, elaboración, discusión y finalmente, su aprobación.

El Presupuesto de Egresos de la Federación es el que aprueba la Cámara de Diputados a iniciativa del Poder Ejecutivo, en el que se establece durante el período de un año a partir del primero de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos que correspondan al Poder Judicial, Poder Legislativo, a la Presidencia de la República, a las Secretarías de Estado, a los Departamentos Administrativos, a la Procuraduría General de la República, a los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal mayoritaria y fideicomisos que se determine incluir en dicho presupuesto.

Una vez aprobado y publicado el Presupuesto de Egresos en el Diario Oficial de la Federación, se convierte en el Decreto de Egresos (el cual se respeta como ley) y en él se establecen las asignaciones presupuestales de los programas a cargo de las entidades y dependencias de la administración pública mexicana.

1.5.9 INTEGRACION DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO Y DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

Con el propósito de buscar nuevas alternativas para el desarrollo económico, político y social del país, se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto, sustentada en el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; donde se establecen las facultades y atribuciones de esta dependencia tales como: Proyectar la planeación nacional del desarrollo de la nación y elaborar el plan correspondiente, coordinar las actividades planeadas y procurar la congruencia entre las acciones de la administración pública federal con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, etc.

Posteriormente, en el año de 1992 al ser desintegrada la S.P.P., sus funciones y atribuciones pasaron a formar parte de la actual Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por su parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público junto con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación son los órganos normativos encargados de fijar las políticas y procedimientos para la aplicación del gasto público y su control.

1.5.10 SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA

Con el propósito de garantizar un mecanismo que fortaleciera el federalismo y la participación social, así como las acciones de las dependencias y entidades de la administración pública mexicana en la planeación nacional del desarrollo, se crea el Sistema Nacional de Planeación Democrática el cual pretendía guiar el proceso para la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo con sus respectivos programas. La estrategia de este sistema consistió en la participación social a través de foros de consulta popular con la intervención activa de las organizaciones sociales y políticas, así como de los diputados y senadores del Congreso de la Unión.

1.5.11 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (1989 - 1994)

Incluimos al Plan Nacional de Desarrollo (PND) porque es el instrumento a través del cual el presente gobierno ha definido los objetivos nacionales básicos como estrategias que se aplican para alcanzarlos. Los objetivos nacionales básicos expresados en el Plan son los siguientes:

- 1) Defender nuestra soberanía y promover los intereses de México en el mundo.
- 2) Fortalecer nuestra vida democrática.
- 3) Restablecer el crecimiento económico con estabilidad de precios.

4) Mejorar los niveles de vida del pueblo mexicano mediante una mayor eficiencia de la economía.

Por lo que respecta a la política de gasto público, el PND indica que la asignación del gasto y su ejercicio eficiente deben apoyar la modernización económica y social, mediante su congruencia con las prioridades de la estrategia para avanzar en la satisfacción de las demandas de mejores condiciones de vida para los mexicanos.

Para finalizar, podemos concluir que los objetivos y las estrategias que señala el PND son congruentes con el marco institucional que anteriormente ya habíamos presentado y en general con el sistema de planeación nacional.

Por ende, todos los ordenamientos jurídicos que engloban al presupuesto son los que hacen posible la implantación plena y eficiente del presupuesto por programas y que en el siguiente capítulo describiremos, el cual señala objetivos, metas y responsables de ejecución, y asimismo, permite que la contabilidad se convierta en un instrumento de mejor administración.

CAPITULO 2

PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

2.1 MARCO CONCEPTUAL

La Administración Pública de México, como instrumento del Estado para realizar sus propósitos de dirección de la sociedad, ha experimentado una gran transformación en sus estructuras funcional y organizacional.

Así el Presupuesto por Programas (PPP) se ubica dentro de la Administración Pública, y nos encontramos que Estados Unidos fue uno de los primeros países que utilizó esta técnica " ...como una necesidad orientada a la racionalización de los gastos de guerra y defensa, así como una reducción de los costos de operación de las empresas de armamento".¹⁹ En 1946 se instituyó, este tipo de presupuesto en el gobierno federal de dicho país, " ...aunque solamente comprendió el Ministerio de Defensa y el Departamento de Marina, que mediante la aplicación de esta técnica simplificó los renglones de gasto de 52 a 21 partidas".²⁰ y en 1950 el presupuesto por programas se incorporó de manera general al gobierno federal de este país.

¹⁹ Francisco Vázquez Arroyo, Presupuesto por programas para el sector público de México, p. 18

²⁰ Gonzalo Martner, Planificación y presupuesto por programas, p. 72

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

Los resultados de la aplicación de esta técnica fueron variados en cada país, puesto que en unos los resultados han sido positivos, como en los casos de Venezuela y Brasil, pero en otros países los resultados han sido modestos.

Toda actividad del Estado está planteada para contribuir al logro del desarrollo del país. A finales de los 70's en México se empieza a experimentar la técnica del presupuesto por programa para orientar sus acciones de tal manera que éstas estén vinculadas coherentemente por medio de proyectos que constituyen planes sectoriales de acción que son diseñados en forma armónica para la realización de los objetivos propuestos.²¹

2.2 DEFINICION Y OBJETIVOS

Existen diferentes definiciones sobre el presupuesto por programas, Vázquez Arroyo señala que:

"-El presupuesto por programas y actividades es un sistema en el que se presta especial atención a las cosas que un gobierno realiza, más bien que a las cosas que adquiere. Aquí se refiere a que todos los

²¹ Ignacio Pichardo Pagaza, Introducción a la administración pública de México, Tomo II p. 157

recursos que un gobierno (o Dependencia) adquiere para la realización de sus actividades, no son sino únicamente los medios para el cumplimiento de sus funciones.

-El presupuesto por programas y actividades se desarrolla y se presenta con base en el trabajo que debe ejecutarse, atendiendo a objetivos específicos, y a los costos de ejecución de dicho trabajo.

-Esta técnica expresa el gasto en función de los objetivos que se persiguen en cada nivel de organización, e implica como condición lógica que los objetivos constituyen un conjunto coherente. Es decir, con este sistema se interrelacionan los programas y los presupuestos y se determinan los costos de las actividades concretas que cada dependencia debe realizar para llevar a cabo los programas o subprogramas a su cargo".²²

Las ideas fundamentales de la definición del presupuesto por programas son:

- Es una técnica que da suma importancia a los resultados obtenidos.
- Basa su operación en el cálculo de costos y persigue constantemente mejores resultados.
- Debe cumplir objetivos y metas precisas.
- El trabajo propuesto, su objetivo y costos anexos, se elaboran en función de metas a largo plazo.
- El presupuesto por programas expresa el gasto en función de objetivos precisos que se persiguen en cada nivel de organización.

²² Francisco Vázquez Arrollo, Presupuesto por Programas para el Sector Público de México, pp.19 y 20

De lo anterior se puede deducir que:

-El presupuesto por programas es un conjunto armónico de programas y proyectos con sus respectivos costos de ejecución.

-Esta técnica permite producir bienes o servicios a los mejores costos y con la mayor eficiencia posible, así como emplear los recursos disponibles en forma óptima para cumplir con los objetivos propuestos.

-Esta técnica presupone una integración efectiva al proceso de planificación. De esta forma se facilita la unidad de acción, pues el presupuesto por programas se convierte en un instrumento que tiende a ordenar las actividades de la Administración Pública y a ligar el presupuesto anual con los planes de largo y mediano plazo, permite introducir hábitos de programación en el gobierno.

En conclusión, el Presupuesto por Programas es una técnica que se desarrolla en función de las actividades que el gobierno realiza, calculando el monto de las erogaciones del gasto público. Es decir, que se desarrolla y se presenta con base en el trabajo que debe ejecutarse, atendiendo a los objetivos específicos y a los costos de los trabajos necesarios para alcanzarlos. El trabajo propuesto, su objetivo y costos asociados, se elaboran en función de metas a lograr a largo plazo que se consigan en los planes de desarrollo económico. Así, el presupuesto por programas expresa el gasto en función de objetivos que se persiguen en cada nivel de organización e implica, como condición lógica, que los objetivos constituyan un conjunto coherente.

Esto obliga al gobierno a ejecutar y a coordinar los programas de acción de sus diferentes dependencias y entidades y lo compromete a cumplir con metas de trabajo en función de los niveles de actividad que se requieren para lograr el desarrollo del país.

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

OBJETIVOS

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

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

a) Lograr que el sistema de presupuesto permita un control integral que ponga mayor atención a la eficacia del gasto.

b) Convertir el presupuesto gubernamental en un instrumento de ejecución de la política económica, de programación y de administración, que relacione los planes de acción con la asignación de recursos.

c) Lograr que los requerimientos de las unidades ejecutoras estén basados en los costos de realización de las acciones programadas.

d) Lograr que los programas institucionales y funcionales se formulen en función de políticas y objetivos nacionales.

e) Evitar la duplicidad de funciones mediante la definición clara de responsabilidades.

f) Forjar el desarrollo de un sistema nacional que apoye la evaluación de los beneficios y repercusiones de un gasto determinado para facilitar la toma de decisiones.²³

2.3 CATEGORIAS PROGRAMATICAS

La elaboración del Presupuesto por Programas que está fundado en resultados y objetivos, se facilita a través de la clasificación de los gastos, mediante los elementos de programación presupuestación que sirven para presentar en forma desagregada los objetivos y metas

²³ Manuel Anguiano, La teoría del presupuesto por programas y la implantación de esta técnica en el sector público de México, p.43

estipulados en un plan. Se les distingue también con el nombre de niveles programáticos y estos son:

FUNCION.- Objetivo institucionalizado a través del cual el sector gubernamental, produce o presta determinado bien o servicio, respectivamente.

SUBFUNCION .- Característica similar a la anterior, solamente que determina específicamente el área de desarrollo de un objetivo.

PROGRAMA .- Conjunto de acciones afines y coherentes a través de las cuales se pretende alcanzar objetivos y metas, previamente determinadas por la planificación, en términos de producto final. Para lo cual se requiere: combinar recursos humanos, tecnológicos, materiales, naturales, financieros; especificar tiempo y espacio en el que se va a desarrollar el programa y atribuir responsabilidad a una o varias unidades ejecutoras debidamente coordinadas.

SUBPROGRAMA.- Se presenta cuando existen metas parciales de un programa complejo, en cuanto a su interpretación es similar a la del programa con mayor especificidad.

ACTIVIDAD .- Acciones concretas a desarrollar, íntimamente relacionadas y complementarias entre sí, a través de las cuales se cumple con el subprograma o programa correspondiente. En otras palabras, se puede decir que es la etapa para la consecución de la meta.

TAREA.- Nivel de desagregación inferior en el que se agrupan los eventos necesarios para el cumplimiento de la actividad.

Las funciones se dividen en programas de operación o programas de inversión, dependiendo del tipo de función que se vaya a realizar. Dentro de los programas de operación se encuentran los niveles programáticos señalados, mientras que en los programas de inversión se localizan, después del subprograma, el proyecto, la obra y el trabajo.

PROYECTO .- Nivel de programación de inversiones relativo al conjunto de acciones destinadas a la creación y/o ampliación de una unidad económica que incrementará el patrimonio institucional y contribuirá a la formación bruta de capital del país. El proyecto constituye la unidad de inversión más pequeña para utilizarse en la planeación.

OBRA .- Es un bien de capital específico que forma parte de un proyecto.

TRABAJO .- Es un esfuerzo sistemático que hay que desarrollar a efecto de cumplir con la obra, el proyecto, etc. ²⁴

Cabe señalar que la obra y el trabajo no se utilizan para fines presupuestarios legales, pero sí para el análisis, control de la ejecución y la evaluación de la marcha de los proyectos por parte de las entidades públicas ejecutoras y controladoras. Además, en la administración pública mexicana la actividad y la tarea como categorías programáticas, prácticamente no se utilizan.

²⁴ Francisco Vázquez Arroyo, *Op. Cit.*, p. 25

ESQUEMA DE LAS CATEGORIAS PRESUPUESTARIAS

		PROGRAMA
	A. PROGRAMAS	SUBPROGRAMA
	DE OPERACION	ACTIVIDAD
		TAREA
<u>FUNCION</u>		
		PROGRAMA
	B. PROGRAMAS	SUBPROGRAMA
	DE INVERSION	PROYECTO
		OBRA
		TRABAJO

En resumen, se puede decir que un programa es la subdivisión de una función. Las actividades o proyectos son a su vez subdivisiones de un subprograma. La diferencia entre una actividad y un proyecto radica en que la primera forma parte de un programa que se repite periódicamente (programa de operación), en tanto que el proyecto corresponde a un programa de inversión que se realiza sólo una vez, incrementando el patrimonio de país.

2.4 CRITERIOS PARA LA APERTURA DE LA ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN 1989

Durante la presente administración (1989-1994), en los criterios que se siguieron para la apertura de programas se contempló la adopción de una estructura programática homogénea que permitiera consolidar los esfuerzos realizados en esta materia, para lograr una mayor vinculación de los instrumentos del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La clasificación funcional que se adoptó comprende seis grupos homogéneos de funciones y 27 subfunciones que están integrados por 147 programas y 471 subprogramas, en los cuales se agrupan las actividades de la administración pública federal, lo que permite delimitar con mayor precisión las actividades sustantivas de las de apoyo como fórmula para la adecuada toma de decisiones, tanto a nivel global del gobierno, como a nivel sectorial e institucional.

En general, se tendió a fortalecer las tareas de programación-presupuestación sectorial y a establecer la relación entre la planeación, programación y presupuestación, vinculando el nivel programático con el ámbito macroeconómico.

La homogeneidad de las acciones se estableció mediante la estratificación de las mismas de acuerdo con el Sistema de Cuentas Nacionales, ya que es el que representa todas las actividades económicas y de administración en que se sustenta el desarrollo

nacional. En este sentido, se estableció una nueva clasificación funcional que está integrada por seis grupos que representan las acciones básicas del sector público federal y son:

- 01 Administración Gubernamental.
- 02 Política y Planeación Económica y Social.
- 03 Fomento y Regulación.
- 04 Asistencia Social.
- 05 Infraestructura.
- 06 Producción.²⁵

De lo anterior, podemos deducir que:

1.- Los esquemas global y sectorial de la estructura programática que se han adoptado a partir de 1989, identifican niveles económicos agregados a través de las funciones y subfunciones con las que cuenta.

2.- La clasificación económica, el establecimiento de programas, subprogramas y metas globales y sectoriales, así como la clasificación por objeto del gasto, permiten un adecuado enlace de la planeación, programación y presupuestación.

3.- La relación entre metas y cuentas nacionales posibilita la medición del impacto generado por la actividad del Gobierno Federal en términos físico-financieros.

²⁵ Secretaría de Programación y Presupuesto, Catálogo de programas y metas del sector público federal, p.12

2.5 ASPECTOS: ECONOMICO, POLITICO Y ADMINISTRATIVO DEL PRESUPUESTO

2.5.1 ASPECTO ECONOMICO DEL PRESUPUESTO

Desde el punto de vista económico el presupuesto constituye el proceso por medio de cual nuestro país, México vive dentro de una economía de restricción, es decir, se proyecta este documento para asignar recursos escasos. La importancia de éste consiste en que " ...para cualquier organización pública o privada que tenga por objeto una actividad económica, el documento de referencia es el resultado de fuerzas que en determinado momento se equilibran, tomando decisiones que implican gasto, o mejor dicho, costo".²⁶

Otra razón de la preponderancia del presupuesto como plan de gobierno es que señala objetivos -grandes y pequeños-, que para alcanzarlos se necesitan recursos, es decir, considerar los costos en que se incurrirá para llegar a tales metas, y esto implica la toma de decisiones. Al respecto, se siguen tres pasos necesarios, cuales quiera que sean las dificultades de dichas decisiones:

- 1) Señalamiento de los objetivos de política económica más importantes que el Estado se haya impuesto.
- 2) Evaluación de las erogaciones por realizar para alcanzar cada una de estas metas, en varias posibilidades.

²⁶ Benjamín, Retckiman K., Op Cit., p. 153

3) Una medición aproximada de las aptitudes e intenciones de la comunidad para hacer frente al egreso total que implica el programa de gobierno.

2.5.2 ASPECTO POLITICO DEL PRESUPUESTO

Las características esenciales del presupuesto, los objetivos o metas que se fija y la toma de decisiones para llegar a dichos objetivos dependen de la organización política que tenga la nación en donde este plan gubernamental funcione. Pues, "Es por medio del proceso político como se distribuyen los recursos financieros , tratando primordialmente de tomar en cuenta los intereses de sus representados". ²⁷

2.5.3 ASPECTO ADMINISTRATIVO DEL PRESUPUESTO

El aspecto administrativo del presupuesto, se refiere a la asignación de recursos financieros escasos a través de procesos políticos con la mayor eficiencia posible. Naturalmente que para llegar a esta eficiencia existen una serie de procesos administrativos que implican el llegar a tomar decisiones adecuadas y cómo usar los recursos puestos a disposición de los administradores, de manera que obtengan resultados óptimos. "El eficiente cumplimiento de las tareas administrativas puede facilitar una adecuada elaboración y aprobación del proyecto

²⁷ *Idem.*, p.153

presupuestal"²⁸, lo que puede ser causa importante del éxito de llevar a la práctica y de ejecutar un presupuesto bien elaborado.

Sintetizando podemos decir que, si en lo económico el presupuesto es resultado de considerar recursos escasos y metas jerarquizadas, y en lo político de asignar estos bienes por medio de mecanismos políticos, en lo administrativo su más significativo contenido está en el registro de gastos en términos de montos y objetivos, y de servir de medio de control a través del cual las decisiones de gastar son realizadas administrativamente y los registros de todo ello perfectamente definidos.

2.6 PRESUPUESTO BASE CERO

Actualmente el gobierno necesita un procedimiento eficaz de elaboración de presupuestos. La asignación de recursos constituye un problema a resolver, es decir, para que un método de presupuesto pueda asignar eficazmente los escasos recursos disponibles, éste deberá darle solución simultánea a dos preguntas:

1. ¿Dónde y cómo podemos gastar más eficientemente nuestros fondos?

2. ¿Cuánto dinero debemos gastar?

Es decir, debemos fijar el monto del presupuesto y equilibrar la asignación de los recursos entre las demandas que los reclaman (y que compiten por ellos).

²⁸ *idem.*, p. 153

Por lo que Pyhrr conjuntó una metodología de presupuesto que denominó Presupuesto Base Cero, el cual trata de reevaluar cada año todos los programas y gastos.

Así, el Presupuesto Base Cero (PBC) es una técnica para la presupuestación a la que últimamente se le ha dado gran impulso en Estados Unidos y está empezando a dársele en otros países. Se concibió para la industria privada en 1969, emergiendo de la necesidad planteada por los administradores de la compañía Texas Instruments, de examinar y reducir los gastos fijos.²⁹

Fue concebida, pues, con el único propósito de ser un instrumento para hacer reducciones al presupuesto. Desde entonces, este proceso ha sido adoptado por otras empresas e instituciones gubernamentales.

Podemos definir al Presupuesto Base Cero como, "...un proceso operativo de planeación y presupuestación que requiere de cada administrador justificar su petición total de recursos, en detalle, partiendo de cero. Cada administrador debe justificar cualquier suma solicitada para erogar, así como el procedimiento seleccionado como el mejor para ejecutar el trabajo. El proceso requiere que todas las actividades y operaciones se identifiquen en paquetes de decisión que serán evaluados y jerarquizados en orden de importancia mediante un análisis sistemático".³⁰

²⁹ Peter A. Pyhrr, Presupuesto base Cero, p. 11

³⁰ Alfonso Mejía Fernández, Viabilidad de la aplicación del presupuesto base cero en México, p. 11

Las ventajas del Presupuesto Base Cero son:

-Mayor involucramiento de los administradores en el proceso presupuestario, dado que el PBC es una herramienta enfocada hacia la administración más que a los números.

-La atención de los administradores decrece hacia los aumentos anuales y se enfoca más a los resultados, empleando la misma cantidad de recursos.

-Desarrolla un mecanismo para reducir racionalmente los presupuestos.

-Los nuevos programas propuestos se colocan con una igual posibilidad de llevarlos adelante con relación a los ya existentes, dado que todos ellos se observan por resultados. Esto proporciona una mayor posibilidad de seleccionar estrategias y alternativas.

-La confianza del proceso presupuestario se incrementa dado que los existentes programas son analizados como si fueran a ser propuestos por primera vez.

2.6.1 COMPARACION DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS (PPP) CON EL PRESUPUESTO BASE CERO (PBC)

Aquí nos podemos plantear una pregunta, ¿puede utilizarse el presupuesto base cero con el PPP o son dos sistemas mutuamente excluyentes?

De acuerdo con John Bailey, " Se ha encontrado que (el Presupuesto Base Cero) es compatible con otros sistemas de administración o presupuestación adoptados, por ejemplo: con el Presupuesto por Programas y que puede aplicarse en forma complementaria con este sistema y también con la Administración por Objetivos. Es compatible también con la variedad de Ramos o entidades en el sector público, aún si su sistema presupuestario es muy sofisticado o muy rudimentario".³¹

Es decir, que el PBC refuerza los esfuerzos hechos en el PPP ya que da una base sólida de información respecto a funciones y operaciones.

Podemos concluir que si los esfuerzos descendentes (y generales) del PPP pueden coordinarse y complementarse con los esfuerzos predominantemente ascendentes (y particulares) del PBC, el gobierno dará un gran paso hacia adelante para lograr algunas de las expectativas que inicialmente se previeron a partir del PPP.

Asimismo, las perspectivas y la viabilidad de implantación del PBC son amplias pues se trata de una técnica que incorpora el presupuesto al proceso administrativo como una sola unidad; está enfocado primordialmente a los resultados, más que a los números o al importe de los gastos; éstos son consecuencia de las acciones o de los resultados que se pretenden y se ajustan automáticamente a los recursos disponibles y a la orientación de las decisiones.

³¹ John Bailey, Viabilidad de la aplicación del presupuesto base cero en México, p. 29

Por otra parte, el concepto de PBC trae aparejados cambios en el enfoque de las decisiones y en el enfoque de la comunicación. Por tal motivo, es importante la capacitación, el entrenamiento y la asistencia técnica de las personas que habrán de preparar sus documentos, ya que este punto puede ser un obstáculo para su aplicación.

2.7 EL PROCESO ADMINISTRATIVO Y EL PRESUPUESTO

El proceso administrativo se integra básicamente por la:

PLANEACION.- Es la fase del proceso administrativo donde prevalece la creatividad como característica principal y se da respuesta a los principales cuestionamientos que se le presentan al administrador, quien debe definir a través de los caminos y tiempos óptimos para alcanzar los objetivos que se hayan fijado, considerando la cantidad y calidad de toda clase de recursos utilizables para lograrlos.

ORGANIZACION.- Es el sistema de esfuerzo cooperativo, previo y debidamente planeado en coordinación con las tareas de la dependencia.

INTEGRACION.- Es la conjugación armoniosa y el suministro de los recursos humanos, financieros y materiales considerados como indispensables para la ejecución de actividades y la obtención de los objetivos asignados a una institución.

DIRECCION.- Es el conjunto de relaciones interpersonales en evolución continua, por las que el dirigente o líder de un grupo busca guiar los esfuerzos y auspiciar la motivación de sus subordinados a fin de que sus actitudes y aptitudes se orienten conscientemente hacia el logro de los objetivos de la institución.

CONTROL.- El objetivo que persigue el control dentro de la administración pública, es coadyuvar al logro de una mayor eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos presupuestarios, que nos permita obtener la suficiente información oportuna y confiable y asimismo asegurar la adhesión a las leyes, normas y políticas en vigor, con objeto de lograr el cumplimiento de las metas y objetivos establecidos. Administrativamente el control se entiende, como el proceso para comprobar que el desarrollo de las actividades se efectúa de acuerdo con lo planeado, señalando en caso de omisiones y desviaciones las medidas correctivas conducentes.³²

Como se puede apreciar, para la elaboración y aplicación del presupuesto es conveniente observar la metodología que se sigue en el proceso administrativo, ello nos permitirá desarrollarlo con mayor claridad y precisión.

³² Raúl Hernández Torres, Normas y Procedimientos como fase de control programático-presupuestal, pp. 78-80

2.8 COMENTARIO GENERAL SOBRE EL P.P.P.

El presupuesto por programas es una técnica que presta especial atención a las cosas que un gobierno realiza, más bien que a las cosas que adquiere, sin embargo esta propuesta no se lleva totalmente en la práctica, porque finalmente el actual presupuesto se elabora en base al presupuesto del año que le precede, sin valorarse si efectivamente lo realizado fue lo fundamental para avanzar en este campo.

Por otra parte, uno de los fundamentos del PPP es estructurarse en base a programas y metas de ejecución, pero ya en la práctica los objetivos que se siguen para su elaboración son generales, lo que significa que los programas y subprogramas que se manejan quedan como meros conceptos para su formulación.

Finalmente comentaremos que lo importante sería manejar el PPP como se señala en sus postulados, con el fin de contribuir al desarrollo de las actividades gubernamentales, para no quedarse sólo en la teoría y asimismo mantener la apertura hacia otras propuestas (como el PBC). Todo lo anterior para no seguir con los preceptos del presupuesto tradicional, el cual cumplió con su función en el tiempo de su aplicación, pero que se agotó a raíz de la expansión de las actividades del gobierno y que es momento de ver los hechos con un mayor realismo.

CAPITULO 3

CASO PRACTICO: LA PROGRAMACION PRESUPUESTACION DE LOS SERVICIOS PERSONALES EN LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

3.1 INTRODUCCION

La importancia que dentro del aspecto económico y social del país reviste la planeación y su vinculación con las actividades de Programación y Presupuestación, es fundamental, sobre todo si se considera al Gobierno como la entidad que orienta el desarrollo económico del país.

En este sentido el impacto del gasto público, que se expresa a través del Presupuesto de Egresos de la Federación, permite por un lado asignar los recursos que requieren las dependencias y entidades para el cumplimiento de sus programas, y por otro, establecer la relación necesaria e indispensable de las actividades económicas del país a través de la vinculación de estos programas con el Plan Nacional de Desarrollo. Dicho de otra manera, se asocian las orientaciones de la política económica y social, previstas en la planeación, identificando la participación del Gobierno Federal en las actividades socio económicas, y cuantificando el impacto de éstas en metas de consumo, inversión y producción que finalmente se traducen en el presupuesto de Egresos en términos financieros.

En este propósito se ha tomado a la Presidencia de la República como un ejemplo práctico de estudio. Por lo que, en primera instancia se mencionarán sus Unidades, ya que en la formulación de las actividades de programación-presupuestación, éstas deben participar directamente, promoviendo con ello el proceso de modernización administrativa. A través del cuál se intenta generar la coparticipación corresponsabilidad, dinamismo y flexibilidad de las áreas.

Todo lo anterior con el fin de consolidar la programación-presupuestación del Capítulo 1000 "Servicios Personales", como una acción para la racionalización de costos, generación de información confiable y optimización en la prestación de los servicios.

Por tal motivo, se pretende presentar algunas consideraciones de orden conceptual y práctico que identifiquen la importancia del proceso de programación-presupuestación como tarea coordinada y corresponsable en la función del personal de la presente Institución.

3.2 OBJETIVO

Para el despacho de los asuntos de carácter administrativo y de gestión política, el presidente de la República dispone de un grupo de órganos auxiliares internos que forman lo que se denomina oficialmente, Presidencia de la República. Este primer escalón de la Administración Pública es el conducto mediante de cual el Titular del Poder Ejecutivo canaliza la toma de decisiones.

De acuerdo a lo anterior, el principal objetivo de la Presidencia de la República es proporcionar el apoyo necesario en las actividades en que participe el Presidente de la República.

3.3 ESTRUCTURA ORGANICA

La actual organización (1988-1994) de la Presidencia de la República se encuentra integrada por las siguientes Unidades Administrativas (Anexo 1):

<u>UNIDAD</u>	<u>DENOMINACION</u>
110	<u>Dirección General de Asuntos Jurídicos.</u>
111	<u>Dirección General de Comunicación Social.</u>
112	<u>Oficinas de Coordinación de Presidencia de la República.</u>
1	Oficina de la Coordinación.
2	Secretaría Particular.
3	Secretaría Privada.
4	Oficina de la Primera Dama.
5	Unidad de Atención a la Ciudadanía.
113	<u>Dirección General de Administración.</u>
1	Oficinas del Director General.
2	Dirección de Finanzas.
3	Dirección de Personal.
4	Dirección de Recursos Materiales y servicios Generales.

5	Coordinación de Mantenimiento y Talleres.
6	Intendencia de las Residencias Presidenciales.
9	Unidad de Apoyo.
114	<u>Coordinación de Seguridad Pública de la Nación</u>
210	<u>Estado Mayor Presidencial.</u>
211	<u>Coordinación de Transporte Aéreo Presidencial.</u>

3.4 ESTRUCTURA PROGRAMATICA

La Presidencia de la República, por ser la institución donde reside el Poder Ejecutivo de la Unión, explica sus funciones como oficinas de Apoyo al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Y como consecuencia del Programa Inmediato de Reordenación Económica (D. O. 1º - XII - 83), de los Procesos de Modernización y Simplificación Administrativa (D. O. 8 - VIII - 84) y el Programa de Reestructuración Económica del Gobierno Federal del 24 de julio de 1985, las oficinas del primer mandatario fueron motivo de reestructuraciones administrativas al interior de su organización. Posteriormente en 1989 la Presidencia de la República adoptó una nueva estructura homogénea y estable, que es la que está vigente. Esta nueva clasificación funcional permitió delimitar con mayor precisión sus actividades para la adecuada toma de decisiones y a la vez simplificar las tareas de programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación de Presupuesto Público; todo ello dentro de los lineamientos emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El objetivo principal de la estructura programática de la Presidencia de la República responde a la necesidad de apoyar las funciones adscritas a las oficinas del Jefe del Ejecutivo Federal, la cual esta integrada de la siguiente manera:

<u>PROGRAMA</u>	<u>SUBPROGRAMA</u>	<u>CLAVE</u>	<u>DENOMINACION</u>
AA			Administración
	05		<u>Gestión del Ejecutivo</u>
		110	Dirección General de Asuntos Jurídicos.
		111	Dirección General de Comunicación Social.
		112	Oficinas de Coordinación de Presidencia de la República.
		113	Dirección General de Administración.
		114	Coordinación de Seguridad Pública de la Nación.
	06		<u>Organización, seguridad y apoyo logístico para actividades del Poder Ejecutivo Federal.</u>
		210	Estado Mayor Presidencial.
	07		<u>Apoyo Aéreo Presidencial.</u>
		211	Coordinación General de Transporte Aéreo Presidencial.

3.5 ANALISIS DEL PROCESO DE PROGRAMACION-PRESUPUESTACION DE LOS SERVICIOS PERSONALES

La determinación de una política de planeación y programación constituyen las bases sobre las cuales se prepara el presupuesto. Por lo tanto, se deben considerar en él todos los elementos que permitan definir y adoptar los objetivos y metas prioritarios, así como las acciones y mecanismos para conseguirlos.

Y el proceso de programación-presupuestación es el mecanismo que sirve a la Dirección de Personal para planear y coordinar en forma coherente estas actividades. En este proceso se asignan funciones y responsabilidades a las diversas áreas de la Presidencia de la República, se delimitan los períodos de realización de sus actividades y se establece la interrelación entre la áreas participantes, todo ello con fin de que conozcan y apliquen adecuadamente las normas y lineamientos específicos para la elaboración de este proceso.

Asimismo, la Administración de Personal en el gobierno debe entenderse como la acción administrativa que apoya la consecución de los objetivos institucionales, a través de la captación e integración de servidores públicos capaces y con vocación de servicio, que mediante el ejercicio de sus tareas sean corresponsables con los logros organizacionales, siendo sujetos también, de un proceso que les permita ampliar sus cauces de superación profesional y personal, de manera paralela al propio desarrollo de la institución.

3.5.1 PROCESO DE PROGRAMACION

El proceso de programación de la Presidencia de la República se fundamenta en las previsiones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, en la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal y su respectivo reglamento, así como las normas y lineamientos emitidos por la Secretaría de Hacienda y crédito Público.

Con base en los lineamientos emitidos por dicha Secretaría, anualmente se revisan los programas que integran a la Presidencia de la República, para posteriormente elaborar el Anteproyecto de Presupuesto de Servicio Personales. Por otra parte, se realizan reuniones con las diferentes áreas, a fin de comunicar la metodología a seguir en dicho proceso, señalando actividades y períodos en que tendrá que llevarse a cabo la preparación del Anteproyecto; estableciendo una coordinación con las Unidades Administrativas que intervienen en este proceso.

En este sentido corresponde a la Dirección de Personal realizar un proceso de revisión y análisis de las justificaciones presentadas, a efecto de sustentar adecuadamente los requerimientos de recursos para el cumplimiento de los programas institucionales. De esta manera, la citada Dirección desarrolla un proceso de análisis interno, tendiente a vincular y enlazar la programación con la presupuestación por medio de la formulación de alternativas de acción y de gasto, que apoyen a los Programas y Subprogramas contenidos en la institución.

3.5.2 PROCESO DE PRESUPUESTACION

El proceso de presupuestación es el mecanismo a través del cual se van a determinar los recursos presupuestales necesarios para la consecución de los objetivos y metas previstos por la Institución. Consecuentemente con la programación, la presupuestación deberá observar las políticas y estrategias fijadas en el Plan Nacional de Desarrollo y establecer la vinculación entre programas y gasto.

El proceso de presupuestación se inicia en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con la determinación de los lineamientos metodológicos y normas específicas de gasto para la formulación del presupuesto, los cuales son recibidos por la Dirección General de administración para su observancia y adecuación. Estructurándose la formulación del presupuesto a nivel concepto/partida/calendario.

Paralelamente en la Dirección de Personal, se analiza el comportamiento de gasto del año anterior con la finalidad de determinar en forma preliminar los montos presupuestales para el próximo ejercicio y hacer posible la vinculación entre la programación y el presupuesto.

Una vez realizadas las actividades anteriores, se revisan e integran las normas específicas de gasto, así como los formatos e instructivos que regirán la formulación del Anteproyecto de Presupuesto.

Terminada la etapa de formulación, los formatos de presupuesto se envían a la dirección de personal, donde se iniciará la revisión y el análisis de la información presupuestaria con el objeto de integrar el

Anteproyecto de Presupuesto de la Presidencia de la República, el cual, posteriormente se envía a las autoridades superiores, quienes lo revisan, modifican o adecúan en lo que consideren pertinente.

3.6 SISTEMA DE PRESUPUESTACION DE LOS SERVICIOS PERSONALES

Un sistema es un conjunto armonizado, formando un todo, en el que cada una de sus partes está conjuntada a través de una ordenación lógica, que encadena sus actos a un fin común.

Es importante señalar lo anterior, porque el contar con un sistema de programación-presupuestación de los recursos humanos, nos permite racionalizar los costos y generar información confiable para un mejor control y evaluación de éstos, todo ello con el fin de promover la productividad de las acciones a realizarse.

Para la elaboración de el Sistema de Presupuestación de los Recursos Humanos hemos tomado como base los elementos que conforman un sistema y que son: Insumos, proceso, producto o resultado y la realimentación .

3.6.1 INSUMOS

Los insumos necesarios para el Sistema de Presupuestación de los Recursos Humanos son:

3.6.1.1 EL SEGUIMIENTO DEL EJERCICIO PRESUPUESTAL

Para tal efecto se lleva a cabo un control por separado de las modificaciones presupuestales, donde se registran las afectaciones presupuestales autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de las reducciones y ampliaciones que sufre el presupuesto asignado. Por otra parte se realiza un informe presupuestal mensual y acumulado del presupuesto ejercido. (anexo 2)

El informe presupuestal mensual tiene como objetivo cuidar la exacta y oportuna aplicación del presupuesto mensual a fin de obtener una sana gestión. En cuanto al informe acumulado, su objetivo es precisar y verificar el presupuesto acumulado del período, con el propósito de tener una adecuada administración presupuestal, que sirva de base para la oportuna toma de decisiones, y para prevenir las posibles desviaciones presupuestales. Todo ello se realiza por Unidad Administrativa y partida específica.

3.6.1.2 CATALOGO DE PUESTOS AUTORIZADO

El catálogo de puestos constituye el cuadro básico de puestos (empleos) en que se funda la Administración Pública, para fijar las categorías aplicables a las diferentes funciones que desempeñan los trabajadores al servicio de la federación.

Comprende: grupos, subgrupos, clase y categorías, las cuales a su vez contienen la denominación, la clave y la remuneración.

Dentro de una institución, el catálogo de puestos, define, clasifica y sistematiza (las funciones, atribuciones, y responsabilidades de los puestos de trabajo).

Dicho documento sólo tendrá validez y vigencia cuando se encuentre autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y así mismo, los puestos comprendidos en el Catálogo Institucional de Presidencia de la República, deberán corresponder y ser congruentes con la estructura orgánica funcional.

En este sentido, la actualización del Catálogo se realiza de acuerdo a la metodología para el análisis y valuación de puestos, y su importancia radica en que para la formulación del Presupuesto de Egresos de la Presidencia de la República en lo que se refiere a Servicios Personales, sólo se consideran los puestos autorizados por dicha Secretaría en el catálogo correspondiente.

En resumen, podemos decir que el Catálogo de Puestos Institucional es un instrumento básico, en el que se define con claridad las responsabilidades y elementos fundamentales de cada una de las funciones que integra la Presidencia de la República, su agrupamiento por puestos afines, la ponderación de los factores principales que conforman cada uno de los puestos y la integración de un esquema que representa toda la estructura funcional, son las actividades principales que dan los elementos necesarios para el establecimiento de la estructura ocupacional que se requiere para esta Dependencia.

3.6.1.3 PLANTILLA DE PUESTOS-PLAZAS AUTORIZADA

La Plantilla sirve para el control interno de la Dependencia y como apoyo a los sistemas de pago y de información de ésta.

Este documento es un instrumento de información que contiene la relación de los trabajadores que laboran en una unidad administrativa determinada y señala además, el puesto que ocupan y el sueldo que perciben.

La Plantilla de Puestos Autorizada se integra por la plazas aprobadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Presupuesto de Egresos. Y los propósitos fundamentales para lo que sirve son:

- de control presupuestal,
- de control físico de empleados,
- de pago de remuneraciones y
- de control de movimientos de personal.

En conclusión podemos decir que la Plantilla de Puestos es un instrumento básico que permite racionalizar la Administración de Personal, controlar el crecimiento de los Recursos Humanos, evaluar el funcionamiento de la Organización en cuanto al cumplimiento de programas, obtener indicadores de rendimiento y controlar el ejercicio del gasto en materia de servicios personales. Ya que contiene el Programa, Subprograma, la Unidad y Subunidad, la clave presupuestal, el sueldo y compensaciones, las horas de trabajo, así como el puesto o función de cada uno de los empleados de la Presidencia de la República.

3.6.1.4 TABULADOR DE SUELDOS AUTORIZADO

El Tabulador General de Sueldos, es un instrumento básico donde se definen los niveles salariales de acuerdo a grupos y ramas y que delimita los niveles de sueldo máximo y mínimo a que un servidor público tiene derecho, para retribuir un puesto genérico, permitiendo la flexibilidad tanto a las dependencias como a las entidades para asignar sueldos a los cargos específicos de los mismos.

El Tabulador de Sueldos deberá contener diferencias significativas entre los diversos niveles, con el fin de incentivar el eficiente desempeño en el puesto, así como la preparación para el ascenso del trabajador a puestos de mayor responsabilidad y remuneración. Y para su adecuación y actualización debe tomar en consideración la valuación de puestos y el Tabulador General de Sueldos. Atendiendo el aspecto presupuestario de cada institución, como el logro de una equidad remunerativa, de acuerdo con los requisitos y funciones a cumplir en cada puesto.

Este documento es de observancia general para todas las Unidades Administrativas de la Presidencia de la República, siguiendo para ello los lineamientos establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Asimismo, para la elaboración del presupuesto se basará en el Tabulador General de Sueldos autorizado a la fecha por esta Secretaría.

Para efectos de la instrumentación del tabulador se toma en cuenta las diversas zonas salariales existentes de acuerdo con el lugar de adscripción de trabajador, con lo cual éste queda protegido en su salario frente a los diferentes índices del costo de la vida, sin importar el ámbito territorial en que esté ubicado su centro de trabajo.

En la República Mexicana existen tres zonas salariales. (Anexo 3)

3.6.1.5 CLASIFICADOR POR OBJETO DEL GASTO

La implantación del Presupuesto por Programas en México, implicó la realización de una serie de medidas de modernización y ajuste de los instrumentos y mecanismos de la presupuestación, con el objeto de lograr mayor flexibilidad operativa, progresiva descentralización y mayor eficiencia y eficacia en las acciones de la Administración Pública Federal.

La clasificación por Objeto del Gasto se define como un listado ordenado, homogéneo y coherente de los bienes y servicios que el gobierno adquiere para desarrollar sus acciones.

Conforme lo anterior su función consiste en identificar con claridad la demanda gubernamental de todos los recursos: humanos, materiales, tecnológicos y financieros, provenientes tanto del país como del exterior necesarios para el cumplimiento de sus actividades programadas.

Los elementos que conforman la estructura de la Clasificación por Objeto del Gasto, son:

CAPITULOS.- Constituyen conjuntos homogéneos y ordenados de los bienes y servicios que el gobierno federal adquiere, para la consecución de sus objetivos y metas. Este nivel de agregación es el más genérico y sirve para el análisis retrospectivo y prospectivo de la planificación.

CONCEPTOS.- Constituyen subconjuntos homogéneos y ordenados en forma más específica, producto de la desagregación de los bienes y servicios, contemplados en cada Capítulo; permite además la identificación de los recursos de todo tipo y su adecuada relación con los objetivos y metas programadas.

PARTIDAS.- Constituyen elementos afines, integrantes de cada Concepto y representan expresiones concretas y detalladas del bien o servicio que se adquiere permitiendo la cuantificación monetaria y contable de los mismos.

El capítulo 1000 se refiere a los Servicios Personales, agrupa las asignaciones destinadas al pago de remuneraciones al personal que presta sus servicios en las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, así como los pagos por concepto de Seguridad Social derivados de estos servicios.

3.6.1.7 MANUAL DE PROGRAMACION - PRESUPUESTACION

La formulación del Presupuesto de Egresos de la Federación, de acuerdo con lo que dispone la Ley de Planeación, deberá tener su

fundamento en los programas anuales, los cuales incluirán los aspectos administrativos y de política económica y social correspondientes, que deberán ser congruentes entre sí, y regirán durante el año las actividades de la Administración Pública Federal en su conjunto.

En este marco, el proceso de planeación define los lineamientos metodológicos para llevar a cabo la instrumentación anual de los objetivos y metas contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo mediante los programas de mediano plazo y la determinación de los elementos sustantivos de la programación operativa y la presupuestación anuales.

Sobre esta base, el Manual de Programación - Presupuestación tiene como función principal, presentar los formatos e instructivos a emplearse para que las entidades lleven a cabo las actividades en materia de asignación de recursos a sus programas propuestos, que les permitan integrar sus anteproyectos, mismos que se revisan y diseñan de acuerdo a los requerimientos que demanda el proceso tendiente a la simplificación y optimización de la información.

En este sentido el logro de los objetivos del presente manual depende de las acciones que lleven a cabo las dependencias y entidades, para la reproducción de los instrumentos de la presupuestación (manuales y formatos), así como de su distribución oportuna a las áreas usuarias.

La Presidencia de la República para la elaboración del Anteproyecto de Presupuesto de Servicios Personales, emplea el formato denominado "Analítico de puesto - Plazas", el cual tiene como

finalidad dar mayor transparencia al gasto por concepto de servicios personales, al captar los datos necesarios sobre los puesto - plazas o categorías - plazas del personal permanente y transitorio con que cuentan las dependencias de la Administración Pública Central, en base a su descripción, ubicación programática y sus remuneraciones. (Anexo 4)

3.6.2 PROCESO

3.6.2.1 ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO

El anteproyecto de presupuesto es una de la etapas de la formulación del presupuesto, en la que se realiza propiamente la presupuestación de los recursos para el siguiente ejercicio presupuestal.

Con base en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público es obligación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de formular anualmente el presupuesto por programas del ejercicio siguiente.

La presupuestación de los recursos humanos se realiza con base a la clasificación por objeto del gasto, y a los insumos vistos en el apartado anterior, como son: el seguimiento de ejercicio presupuestal, la plantilla de puestos autorizada, el analítico de puestos-plaza, tabulador de sueldos, la normatividad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como al instructivo para el cálculo de partida específica vigente. (Anexo 5)

Podemos resumir que el Anteproyecto de Presupuesto es la estimación de los gastos a efectuar para el desarrollo de los programas sustantivos de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, asimismo esta información permite a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público integrar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

3.6.2.2 TECHO FINANCIERO

(PRESUPUESTO MODIFICADO, REGULARIZABLE E IRREDUCTIBLE)

El Techo Financiero se compone del presupuesto modificado más el presupuesto regularizable, lo cual nos da como resultado el presupuesto irreducible.

A) PRESUPUESTO MODIFICADO

Comprende las variaciones que afectan al presupuesto original autorizado durante su ejercicio, las cuales se sustentan en un proceso de modificaciones programático-presupuestarias.

El presupuesto modificado se integra con el presupuesto asignado, que es el importe consignado en el presupuesto de Egresos de la Federación que está destinado a cubrir las erogaciones de los programas y subprogramas; más las ampliaciones que pueden ser compensadas o liquidadas, menos las reducciones presupuestales las cuales se realizan a través del oficio de afectación presupuestaria.

B) PRESUPUESTO REGULARIZABLE

Estimación que resulta de sumar la asignación consignada en el presupuesto original del año en curso, más las modificaciones presupuestarias indispensables para mantener el mismo nivel de actividades alcanzado por la entidad durante el año anterior.

El monto del presupuesto irreductible debe ser igual a la cantidad presupuestada en el anteproyecto de presupuesto, y no se podrá disminuir dicha cantidad ya que son los recursos mínimos con que cuenta la institución para desempeñar sus funciones en congruencia con los programas.

En resumen podemos señalar que el Techo Financiero es el monto global que asigna la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para el ejercicio presupuestal del próximo año y del cual no se debe exceder la institución.

3.6.2.3 NUEVAS NECESIDADES

Dentro de las nuevas necesidades se contempla la estimación al incremento de metas y mejora de los servicios en operación y a los nuevos proyectos autorizados, para lo cual se requieren nuevos montos de gasto.

Es decir, que aquí se incluyen los requerimientos para el siguiente ejercicio presupuestal, que resulten indispensables para el cumplimiento de los programas institucionales. Se elabora indicando la partida y el

monto exponiendo los motivos para su justificación respectiva, ya que entre más soportada esté, será más posible su aprobación. Para ello, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizará un análisis de dichas necesidades planteadas y si proceden podrán ser autorizadas.

3.6.3 RESULTADO

El resultado del proceso de programación es el presupuesto asignado a Servicios Personales para el siguiente ejercicio presupuestal, es decir, que incluye el importe destinado a cubrir las erogaciones previstas, necesarias para el logro de los objetivos y metas programados para este renglón, ya que los servidores públicos son el elemento básico donde la Administración Pública, finca el cumplimiento de sus actividades y el adecuado funcionamiento, para el logro de sus propósitos institucionales.

3.6.4 REALIMENTACION

La realimentación del presupuesto, implica verificar y valorar las acciones emprendidas con el objeto de apreciar la medida en que se han ido cumpliendo cualitativa y cuantitativamente los propósitos y políticas fijados previamente y, al mismo tiempo, determinar las acciones correctivas que sean necesarias a fin de ajustar la ejecución a las

prevenciones originales, o a los nuevos lineamientos coyunturales que surjan durante dicho proceso.

En el sistema de presupuestación la realimentación toma en cuenta:

- la medición de los resultados obtenidos y los efectos producidos del presupuesto;
- la comparación de los resultados y efectos con los objetivos y metas programados;
- el análisis de las variaciones observadas y determinación de las causas;
- la definición de las medidas correctivas que deben tomarse para la elaboración del próximo presupuesto;
- así como la aplicación de medidas correctivas.

En la Presidencia de la República, para la formulación del siguiente presupuesto, dentro de la Realimentación se toman en cuenta las nuevas necesidades que surjan de las unidades administrativas, para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las analice y las contemple en su presupuesto. La determinación de costos de la presupuestación de los Servicios Personales es indispensable para el análisis de las nuevas peticiones y asignaciones de gastos, así como para el control y evaluación de la eficiencia en la ejecución de los programas presupuestarios. La evaluación presupuestaria comprende tanto la determinación del grado de eficiencia y la eficacia en la ejecución de los programas del presupuesto, como la definición de las medidas que deben tomarse para obtener mejores resultados y/o lograr una mejor

utilización de los recursos asignados. Por lo tanto, contribuye en forma importante a realimentar el proceso de administración presupuestaria.

3.7 COMENTARIOS

PARTICULARES

- Se Propone una simplificación de formas que elimine la duplicidad de tareas y asimismo, que se distribuya de manera más coordinada la información para efectos de un mejor análisis. Un apoyo importante ha sido el uso de la computadora, con la cual se han reducido los trabajos de cálculo y mecanografía sobre todo en la formulación de los formatos de los proyectos del Presupuesto. Se tiene también la posibilidad de contar con información actualizada de los archivos para realizar cuadros estadísticos, con gran rapidez y precisión, que son de mucha utilidad para agilizar la toma de decisiones.
- Se podría eficientar más el manejo de los recursos si se da mayor énfasis en la formación del personal, para asegurar el enriquecimiento de las responsabilidades en todos los niveles y, sobre todo en los inferiores. Ya que no existe panacea para llegar a ello, pero si se diversifican las alternativas, se logrará que la institución desarrolle su propio modelo. Para algunos, consistirá en la utilización de círculos de calidad y para otros, serán grupos de trabajo en forma de pilotaje, etc. Todo ello dentro de un clima que asegure el establecimiento de nuevos modelos de comunicación y concertación. Ya que el recurso humano llega a ser el capital primero de las organizaciones, y su buen

rendimiento, la motivación del personal, el grado de innovación y experimentación de los individuos, y la eficiencia son el resultado de un desarrollo integrado del personal.

- Por otra parte, la productividad (en este caso del gasto público) es en esencia la respuesta fundamental y lógica a la restricción económica por la que atraviesa el país y en este contexto, los programas de capacitación juegan un papel definitivo. Capacitar a los servidores públicos para hacerlos más eficientes en sus puestos y para asumir mayores responsabilidades al ascender a otras posiciones, debe ser objetivo prioritario al que se deben canalizar los recursos disponibles en este rubro. Es decir, promover un sistema integral de capacitación que favorezca el desarrollo del personal y de la institución, a fin de lograr una mejor distribución y asignación de los recursos humanos, y así se les aprovecharía de acuerdo a su capacidad, experiencia y especialización, conforme a los requerimientos de las áreas. Estimulando al personal para que sienta el deseo de superarse y tenga los medios para lograrlo.
- Y en general, las posibilidades de ascenso son normalmente uno de los principales incentivos, por lo que capacitarse y tener un desempeño cada vez mejor, está en el interés de todo trabajador responsable, por ello se propone que se fomente este interés a base de programas objetivos de capacitación que estén estrechamente vinculados con las demandas de la estructura ocupacional de la organización, que adicionalmente van a traer consigo una elevación

de los niveles de productividad y un desarrollo de la organización y asimismo de los empleados.

- En lo que se refiere al gasto público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha instrumentado un sistema de control, fiscalización y evaluación, que persigue el uso racional y transparente de los recursos que maneja la administración pública. Asimismo, este sistema facilita al Poder Legislativo las tareas de evaluación, control y vigilancia, del manejo de la Cuenta Pública Federal.
- Dentro de la planeación, en una economía nacional en rápida transformación, se hará necesario perfeccionar las técnicas de previsión y prospección, para tratar de reducir la incertidumbre del futuro. Es menester buscar perfeccionar los métodos de trabajo de las dependencias y entidades de la administración pública, para que su programación y presupuestación se realicen apegados a lo dispuesto por el Plan Nacional de Desarrollo, y al mismo tiempo se mejore el control presupuestal para asegurar el cumplimiento de los programas; lo anterior se puede lograr aprendiendo a manejar un ambiente en constante cambio y con numerosas restricciones, donde la gestión pública involucrará un uso más efectivo del conocimiento.
- En resumen, cuando hay que administrar en un período en que los recursos son escasos, hay que establecer prioridades. Desde el principio, cuando se establecen las prioridades, se tocan orientaciones, y esto lleva al aparato administrativo a ofrecer opciones y confrontarlas con la ideología del aparato político.

GENERALES

- Instrumentar e implantar el Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana, como un mecanismo que le permita al gobierno contar con servidores públicos preparados, capacitados y con experiencia evitando, dentro de lo posible, la improvisación en el desempeño de sus tareas, es decir, que sean competitivos. Esto nos daría la posibilidad de que la remuneración para el personal fuera proporcional al puesto, así como congruente con el nivel de estudios.
- En este sentido la modernización administrativa significa "El proceso de cambio a través del cual los organismos públicos incorporan nuevas formas de organización, tecnologías físicas y sociales y comportamientos que les permitan alcanzar nuevos objetivos de una manera más adecuada".³³

Así la modernización consiste en un proceso de creación y transformación institucional por medio del cual la administración pública eleva su desempeño para hacer frente a las demandas que sobre ella inciden.

- En México, se ha hecho indispensable acelerar el cambio de las estructuras administrativas tradicionales, con objeto de adaptarlas a las enormes transformaciones que experimenta el país; adecuarlas a las nuevas necesidades surgidas del papel cada vez más importante del Estado en el desarrollo y plantearse claramente qué tipo de administración pública se requiere.

³³Gloria Brasdefer, "Gestión Pública en el período de restricción de recursos económicos", p. 81

Por lo anterior, desde el nivel más alto de decisión gubernamental se ha señalado la necesidad de modernizar la administración pública mexicana. El esfuerzo de modernización administrativa se ha emprendido con la finalidad de perfeccionar la capacidad del Estado, para estar en aptitud de cumplir con la mayor eficacia y eficiencia en la amplia gama de responsabilidades que la ley fundamental y las disposiciones secundarias le asignan. En este contexto, se ha alentado continuamente el establecimiento del servicio civil de carrera, que auspicia, el mejoramiento de quienes sirven a la sociedad y que reconoce el mérito de cada servidor público.

- Que exista una vinculación entre la Universidad y el área de trabajo, a través de un intercambio de cursos y de prácticas, que lleve a los alumnos a lograr un enriquecimiento en el adiestramiento del sistema presupuestario; lo que traería como consecuencia una realimentación más abundante y sustancial entre la teoría y la práctica, así no sólo el servicio social serviría de enlace para aplicar los conocimientos adquiridos.

Lo anterior se podría lograr olvidando los planes rígidos del pasado y asegurando una gestión dinámica de las carreras, estableciendo trámites, modificando los planes de estudio de acuerdo a las exigencias de la realidad y bajo una selección de prioridades, que permita que los alumnos se desarrollen dentro de una empresa y/o institución y entrevean opciones alternativas.

- Es decir, realizar una revisión constante de los planes de estudio de las instituciones de nivel superior, manteniendo una apertura a la crítica, para no seguir repuntando como estratégico o prioritario algo que ya no lo es, lo que nos permitiría -en la práctica- hacer más productivo el funcionamiento de la Administración Pública.

CONCLUSIONES

Las exigencias a las autoridades gubernamentales siguen creciendo día con día, tanto en magnitud como en complicación, por lo que es preciso encontrar la manera de elaborar mejores planes y de utilizar con más efectividad los recursos disponibles. Para lograr esta finalidad en la mayoría de los países se ha venido imponiendo la planeación presupuestal como un instrumento para conducir los programas colectivos, y se basa, fundamentalmente, en la técnica del presupuesto por programas, ya que ésta sirve como punto de enlace entre los planes a largo plazo y los planes sectoriales de ejecución inmediata, emergiendo así, como el recurso administrativo de mayor eficacia para poner en práctica la política del desarrollo.

Por su parte, el proceso presupuestal se integra con la formulación, ejecución y control. Para la formulación del presupuesto, el Ejecutivo Federal, con apoyo de su equipo de asesores, es el encargado de preparar y presentar el presupuesto; este documento es importante porque con base en él, se determina el monto global del gasto público y se fijan los lineamientos de política económica que determinarán en forma general el destino del presupuesto.

Dentro del proceso presupuestal, si se considera el limitado lapso que media entre la fecha en que el Ejecutivo debe enviar a la Cámara de Diputados el proyecto de presupuesto y la fecha en que éste ya

aprobado debe ser devuelto al Ejecutivo para su publicación, es suficiente para exhibir como, la Cámara de Diputados tiene que conformarse con conocerlo en lo general y sancionarlo en sus términos, por imposibilidad material de examinar detenidamente el proyecto de presupuesto presentado por el Ejecutivo. Por lo que en nuestro país, se ha llegado a establecer un sistema dentro del cual la autoridad presidencial en materia de egresos es prácticamente absoluta.

Una alternativa viable y positiva sería que el Poder Legislativo pudiera ejercer plenamente las funciones de estudio del Presupuesto anual de gastos, anticipando las fechas del calendario mediante el cual el Ejecutivo preparara el Proyecto y que, por su parte, la Cámara de Diputados anticipara también su período de sesiones.

Una vez que el presupuesto es aprobado y decretado por la Cámara de Diputados, procede su ejecución donde intervienen tres tipos de consideraciones: políticas, financieras y administrativas. Asimismo, la ejecución del presupuesto esta condicionada por una serie de principios constitucionales legales, ya que la administración no puede realizar aquellos gastos que no son aprobados por el Congreso de la Unión.

La etapa de control esta encaminada a vigilar que la ejecución de acciones corresponda a la normatividad que las rige y a los establecimientos en el plan de los programas. Este control es un ejercicio preventivo, correctivo y contingente que permite la oportuna detención y corrección de desviaciones, insuficiencias y demás incongruencias durante la formulación, instrumentación, ejecución y

evaluación de las acciones, con el propósito de procurar el cumplimiento de las estrategias, políticas, metas y asignaciones de recursos de acuerdo a la normatividad respectiva.

Como conclusión, podemos decir que al señalar el aspecto económico del presupuesto que, fundamentalmente, consiste en formular objetivos y tomar decisiones se está en la primera etapa presupuestal, que es la elaboración o formulación del mismo; al hablar de condiciones políticas específicamente se entra en la segunda etapa de dicho proceso que es la autorización del presupuesto en donde el conflicto sobre cuales intereses o preferencias deben prevalecer se muestra en su mayor intensidad, reflejando los resultados de esta lucha. La tercera y cuarta etapas que son la de ejecución y el control presupuestal, se introduce en el terreno del aspecto administrativo, logrando un eficiente manejo de lo autorizado.

En el caso de México, sus necesidades se reconocen, lo que implica la obligación de maximizar la eficiencia de los recursos relativamente escasos del Gobierno. Estos recursos, principalmente en el ámbito financiero, por su cuantía, muestran un alto grado de dificultad para llevar adecuadamente su control. Las discusiones en torno a los problemas presupuestarios, básicamente se han centrado en la asignación de recursos por partidas de gasto, que muchas de las veces no son prioritarias ni indispensables. Así, la elaboración de la estructura del presupuesto ha quedado condicionada a las presiones políticas y sociales que, a la postre, son las que lo definen.

En lo referente al Presupuesto por Programas es una técnica que presta especial atención a las cosas que un gobierno realiza, más bien que a las cosas que adquiere, dando suma importancia a los resultados obtenidos, ya que responde a objetivos específicos y costos de ejecución. Asimismo, interrelaciona los programas y los presupuestos con la planeación nacional, esta técnica presupone una integración efectiva al proceso de planificación. Con el Presupuesto por Programas se intenta lograr un sistema de presupuesto que permita un control integral que ponga mayor atención en la eficacia del gasto; representa un instrumento de ejecución de la política económica, de programación y de administración, que relaciona los planes de acción con la asignación de recursos.

Asimismo, se señala como norma fundamental para los sistemas de contabilidad de las entidades del Gobierno Federal, el que tales sistemas deben diseñarse de manera que faciliten el control, la evaluación y la fiscalización de lo que cada entidad posee, debe, recibe o tiene como gasto (el cual es el avance de los programas) para permitir la medición de la productividad y efectividad del gasto público federal, buscando modernizar la concepción de su manejo y que éste se programe en el marco de la planeación nacional, se ejerza eficientemente y se aplique con exactitud para el logro de los objetivos y metas.

La importancia que reviste la planeación y su vinculación con las actividades de programación y presupuestación se fundamenta en que a

través del gasto público, el Gobierno orienta el desarrollo económico del país. Por lo que el impacto del gasto público, permite asignar los recursos que requieren las dependencias y entidades para el cumplimiento de sus programas y objetivos.

Por su parte el Presupuesto Base Cero, pretende determinar si las acciones que se programan y ejecutan son eficientes y eficaces, si se deben suprimir o reducir ciertas acciones con el fin de auspiciar el desarrollo de otras más prioritarias, reasignando recursos, reduciendo costos de operación y mantenimiento, para destinarlos a otros programas. El eje central de esta técnica reside en el análisis, ordenación y clasificación de prioridades de los paquetes de decisión, por medio de las diferentes alternativas y niveles de gasto de las distintas acciones, mejorando la toma de decisiones a base de una definición precisa de objetivos.

En general el sistema de Presupuesto Base Cero, no pretende sustituir radicalmente las técnicas actuales (como el Presupuesto por Programas), sino que apoyado en ellas ir introduciendo gradualmente otros elementos destinados a lograr un mayor grado de eficiencia en el proceso de planeación, ya que el PPP y el PBC se refuerzan y se complementan en un proceso coordinado, donde el PPP puede ser el marco de planeación y políticas requerido para implantar en forma efectiva el Presupuesto Base Cero, al plantear éste una base sólida de información respecto a funciones y operaciones.

El presupuesto de la Presidencia de la República se presenta como un caso práctico de estudio, donde se analiza el sistema de programación-presupuestación de los Servicios Personales, por lo que se concluye que en la formulación de las actividades de programación-presupuestación, la participación directa de las Unidades Administrativas, que la conforman, es fundamental para promover el proceso de modernización administrativa, porque a través de él se genera la coparticipación, corresponsabilidad, dinamismo y flexibilidad de las áreas, asimismo permite conocer las necesidades reales de éstas y que los responsables de llevar a cabo los objetivos y metas de los programas establecidos, participen en la toma de decisiones y en la determinación de los recursos financieros.

A través del proceso de programación - presupuestación, se asignan funciones y responsabilidades a las diversas áreas de esta institución para delimitar los períodos de realización de sus actividades y establecer la interrelación entre las áreas participantes, todo ello dentro de las normas y lineamientos específicos para su elaboración.

En la Presidencia de la República se desarrolla un proceso de análisis interno, tendiente a vincular y enlazar la programación con la presupuestación por medio de la formulación de alternativas de acción y de gasto que apoyen los programas y subprogramas contenidos en ella.

Por su parte el proceso de presupuestación es el mecanismo a través del cual se van a determinar los recursos presupuestales necesarios para la consecución de los objetivos y metas previstas,

observando las políticas y estrategias fijadas en el Plan Nacional de Desarrollo, estableciendo la vinculación entre programa y gasto. En el sistema de presupuestación de los Servicios Personales, el objetivo prioritario es el de constituir y establecer un sistema integral de Presupuestación - Programación que oriente las acciones de la Presidencia y que logre un aprovechamiento racional de los recursos disponibles, generando con ello, información confiable para un mejor control y evaluación, y asimismo promoviendo la productividad de las acciones a realizarse.

Es importante tomar en cuenta que es a través de los servidores públicos comprometidos con los logros institucionales, como es posible alcanzar la eficiencia en el cumplimiento de los programas, es por ello que se comprende y se fundamenta que la presupuestación de servicios personales debe atender las necesidades básicas y esenciales planteadas en los objetivos propuestos.

En mi opinión, se conocen y se han tratado de introducir en la Administración Pública técnicas modernas como el presupuesto por programas y el presupuesto base cero, sin embargo, como hemos visto la preeminencia del Ejecutivo sobre los otros poderes, la falta de un control que permita evaluar eficazmente las acciones y el incumplimiento de los programas propuestos, nos permite concluir que, en general, la filosofía que se maneja en la práctica sigue siendo tradicional.

Por lo que, el proceso del presupuesto por programas en la Presidencia de la República no cumple totalmente con su cometido, de

racionalizar y optimizar el gasto público federal autorizado por la H. Cámara de Diputados, en virtud de que el control y evaluación de los programas que se manejan no es muy eficiente, lo que propicia que no exista finalmente una reciprocidad entre lo programado y lo presupuestado y en los objetivos que se pretenden alcanzar.

Asimismo, el presupuesto asignado al capítulo 1000 "Servicios Personales", es una muestra más de como la programación del gasto público federal, se realiza en la Presidencia de la República única y exclusivamente como un mero trámite para cumplir con las disposiciones emitidas por la Secretaría de hacienda y Crédito Público para la autorización del presupuesto, en virtud de que éste no guarda ninguna relación con las funciones que realiza el personal, ni con las metas previstas en su programa operativo anual.

Por otra parte, los constantes cambios en la planeación y programación afectan la falta de continuidad en la política presupuestal. Lo que ocasiona que muchas de las veces no se respetan los programas previamente establecidos, no obstante que son autorizados por la H. Cámara de Diputados a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. De esta forma los funcionarios actúan dependiendo de las necesidades de su gestión, improvisando la política a seguir, sin considerar que ésto afecta la parte operativa y administrativa, al propiciar el desconocimiento de la aplicación y destino de los recursos presupuestales asignados, así como, los resultados obtenidos por la carencia de normas y procedimientos eficaces y eficientes para su manejo y control.

En consecuencia los recursos presupuestales autorizados por el gobierno federal, no se asignan en proporción directa a las actividades que se llevan a cabo; las metas y objetivos de los programas operativos anuales, no son debidamente definidos ni identificados; lo que impide evaluar los resultados obtenidos o en su caso conocer la aplicación y destino de los mismos, todo ello genera que el presupuesto por programas no se aplique debidamente, pues generalmente sus fundamentos se consideran simples trámites a seguir para la autorización de recursos presupuestales, lo que se refleja en la deficiencia de controles y procedimientos en el manejo de los recursos.

BIBLIOGRAFIA

Anguiano Equihua, Roberto, Las Finanzas del Sector Público en México, U.N.A.M., México, 1967, 390 p.

Anguiano, Manuel, La Teoría del Presupuesto por Programas y la Implantación de esta Técnica en el Sector Público en México, S.H.C.P., México, 1977, 75 p.

Bailey, John, et. al., Viabilidad de la Aplicación del Presupuesto Base Cero en México, I.N.A.P., Serie Praxis N°. 22, México, 1979, 35 p.

Castelazo, José R., Técnicas y Especialidades en Administración de Personal Público, I.N.A.P., Praxis, N° 76, México, Noviembre, 1985, 150 p.

Cruz Vázquez, Efrén, De La, El Gasto del Sector Público Mexicano, I.P.N., México, 1976, 196 p.

Chávez Alcázar, Margarita, El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana, Impresos Estrella, México, Agosto, 1987, 171 p.

Faya Viesca, Jacinto, Finanzas Públicas, Editorial Porrúa, México, 1986, 462 p.

Hernández Torres, Raúl, Normas y Procedimientos como Fase del Control Programático-Presupuestal. "Caso específico la Secretaría de Educación Pública", Tesis, U.N.A.M., México, 1994, 146 p.

Herrera Lizaola, Juan José, Consideraciones sobre el Presupuesto por Programas en el Sector Público de México, Tesis, U.N.A.M., México, 1983, 183 p.

Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Diplomado en Administración Pública, Módulo 1 "La Administración Pública", I.T.E.S.M., México, 1993.

Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Diplomado en Administración Pública, Módulo 9 "Planeación, Programación y Presupuestación", I.T.E.S.M., México, 1993.

Juárez Montoya, Roberto Armando, Análisis Comparativo Teórico - Conceptual del Presupuesto por Programas y el Presupuesto Base Cero, Tesis, U.N.A.M., México, 1987, 163 p.

Lavigne, Pierre, Gestión Pública en Período de Restricción de Recursos Económicos, I.N.A.P., PRAXIS 70, México, 1985, 126 p.

López Buitrón, Jaime Domingo, Espiral de Modernización y Administración Pública, Tecnológico de Monterrey, 1992, 30 p.

Martner, Gonzalo, Planificación y Presupuesto por Programas, Siglo XXI Editores, México, 1967, 383 p.

Mateos Salazar, Gregorio, Planificación y Presupuestación: Presupuesto por Programas y Presupuesto Base Cero, Tesis, U.N.A.M., México, 1982, 134 p.

Muñoz Amato, Pedro, Introducción a la Administración Pública, Tomo I, F.C.E., México, 1983, 256 p.

Pichardo Pagaza, Ignacio, Introducción a la Administración Pública de México, Tomo II, Funciones y Especialidades, I.N.A.P.-CONACYT., México, 1984, 380 p.

Presidencia de la República, Agenda de México, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1992, 263 p.

Presidencia de la República, Nuevas Técnicas Presupuestarias, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1981, 80 p.

Pyhrr, Peter A., Presupuesto Base Cero, Editorial Limusa, Décima reimpresión, México, 1992, 273 p.

Retckiman K., Benjamín, Finanzas Públicas, U.N.A.M., México, 1982, 207 p.

Rico Ramírez, Miguel, El Presupuesto Público y la Economía Nacional, S.P.P., México, 50 p.

Río González, Cristóbal, Técnica Presupuestal, Ediciones Contables y Administrativas, S.A., Décima Edición, México, 1987, 292 p.

Ruiz Massieu, José Francisco, Estudios Jurídicos sobre la Nueva Administración Pública Mexicana, Editorial Limusa, México, 1981, 293 p.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Manual de Normas y Procedimientos para el Ejercicio del Gasto en la Administración Pública Centralizada, Tomo I, México, S.H.C.P., Julio de 1993, 138 p.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Manual de Normas y Procedimientos para el Ejercicio del Gasto en la Administración Pública Centralizada, Tomo II, México, S.H.C.P., Julio de 1993, 173 p.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Catálogo de Programas y Metas del Sector Público Federal 1989, S.P.P., México, 1988, 80 p.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Clasificador por Objeto del Gasto, S.P.P., México, 1980, 40 p.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Corresponsabilidad en el Gasto Público Federal, S.P.P., México, 1980, 70 p.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Glosario para el Proceso de Planeación 1987, S.P.P., México, Julio, 1986, 145 p.

Solís, Leopoldo, La Realidad Económica Mexicana: Retrovisión y Perspectivas, Siglo XXI Editores, México, 1987, 319 p.

Vázquez Arroyo, Francisco, Presupuesto por Programas para el Sector Público de México, U.N.A.M., México, 1977, 319 p.

Yañez Campero, Salvador y Valentín, La Remuneración del Personal en la Administración Pública de México, Tesis, U.N.A.M., México, 1983, 282 p.

MARCO JURIDICO

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, México, 1992.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, Ed. Porrúa, 28a. edición, 1993.

Ley de Planeación, México, Ed. Porrúa, 28a. edición, 1993.

Ley de Presupuesto. Contabilidad y Gasto Público Federal, México, Ed. Porrúa, 28a. edición, 1993.

Ley de Obras Públicas, México, Ed. Porrúa, 28a. edición, 1993.

Reglamento de la Ley de Presupuesto. Contabilidad y Gasto Público Federal, Diario Oficial de la Federación, México, 18 de Noviembre, 1981, 62 p.

Reglamento de la Ley de Obras Públicas, México, Ed. Porrúa, 28a. edición, 1993.

Decreto que Deroga, Reordena, y Reforma Diversas Disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Secretaría de Gobernación, D.O. 21 de Febrero, 1992.

Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994, S.P.P., México, 1989, 143 p.

ANEXOS

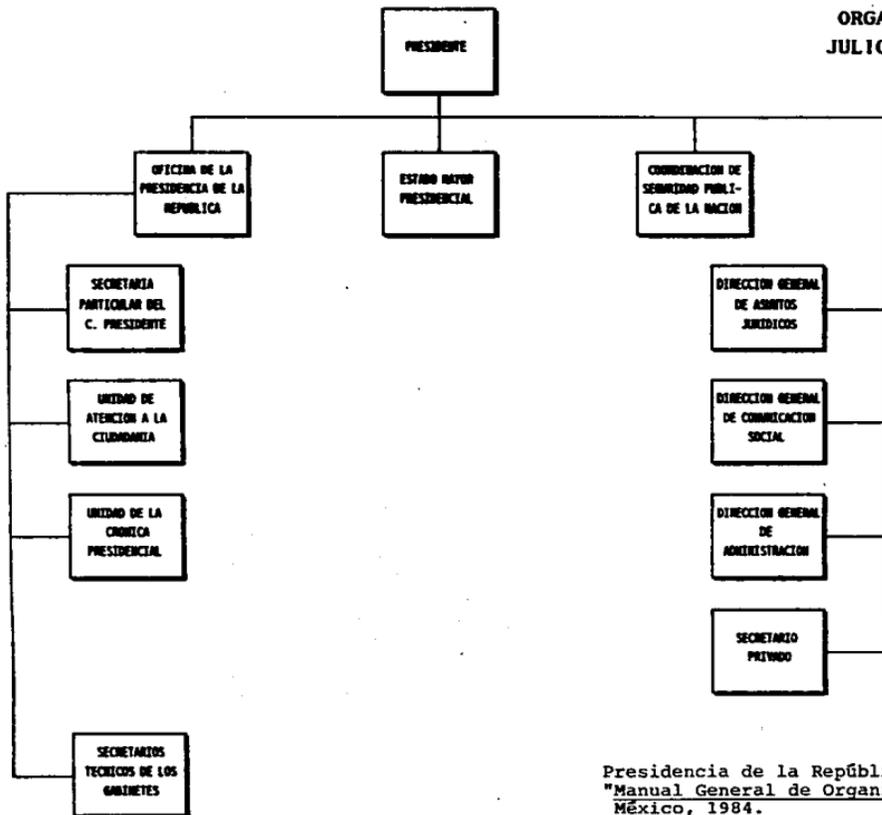
1. ORGANIGRAMA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA.
2. FORMATO DEL INFORME PRESUPUESTAL DE SERVICIOS PERSONALES.
3. TABULADOR GENERAL DE SUELDOS.
4. FORMATOS PARA LA ELABORACION DEL ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO DE SERVICIOS PERSONALES:
 - ANALITICO DE PUESTO-PLAZAS.
 - ANALITICO DE PARTIDAS A EJERCER.
5. INSTRUCTIVO PARA EL CALCULO DE PARTIDAS DEL CAPITULO 1000 "SERVICIOS PERSONALES".
6. PRESUPUESTO POR PROGRAMAS COMO INSTRUMENTO.
7. ETAPAS DEL PROCESO PRESUPUESTARIO.
8. LOS SISTEMAS DE ADMINISTRACION PRESUPUESTARIA EN AMERICA LATINA.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

ORGANIGRAMA

JULIO DE 1994



Presidencia de la República,
"Manual General de Organización"
México, 1984.

DIRECCION GENERAL DE NORMATIVIDAD Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO

TABULADOR GENERAL DE LAS DEPENDENCIAS
DEL GOBIERNO FEDERALSECRETARIA
DE
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

SUELDOS MENSUALES BRUTOS

NIVEL	ZONA I		ZONA II		ZONA III	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo

1	0.00	597.20	0.00	579.85	0.00	750.20
2	545.00	550.00	581.40	586.45	768.00	763.05
3	555.05	582.60	591.45	599.05	768.05	775.65
4	567.70	575.25	604.10	611.70	780.70	788.25
5	569.75	597.90	626.15	633.70	802.70	810.25
6	599.90	609.90	636.05	646.05	811.15	821.15
7	609.00	617.50	645.90	658.05	818.65	825.35
8	618.50	628.05	652.90	662.45	819.45	828.00
9	632.90	642.40	667.15	676.90	839.10	842.60
10	647.15	656.60	681.25	690.70	848.90	856.10
11	658.65	668.00	692.50	701.80	858.50	865.95
12	670.00	678.30	703.75	709.75	868.90	871.65
13	716.85	726.55	751.95	761.65	922.10	931.65
14	731.25	743.60	765.45	777.50	929.10	941.15
15	747.00	759.00	781.60	793.60	946.25	961.20
16	767.85	778.75	801.75	813.60	965.75	976.90
17	789.60	801.80	823.15	835.00	984.30	996.25
18	833.50	856.95	867.45	890.90	1,031.75	1,055.15
19	875.10	898.35	909.05	932.35	1,072.85	1,096.20
20	918.65	941.90	952.50	975.65	1,115.95	1,139.65
21	964.25	987.45	997.65	1,021.05	1,159.95	1,183.10
22	989.90	1,035.25	1,023.10	1,068.50	1,183.65	1,229.10
23	1,040.75	1,085.45	1,073.50	1,118.30	1,232.25	1,276.95
24	1,093.95	1,138.05	1,126.20	1,170.35	1,282.90	1,326.70
25	1,148.55	1,193.20	1,181.15	1,224.90	1,334.70	1,376.95
26	1,207.65	1,251.10	1,236.50	1,281.90	1,388.60	1,432.00
27	1,260.40	1,345.45	1,315.45	1,376.55	1,456.55	1,527.50

FECHA DE VIGENCIA: 01 DE SEPTIEMBRE DE 1994

EL DIRECTOR GENERAL

JAVIER LOZANO ALARCÓN

Secretaría de Hacienda y Crédito Público,
"Tabulador General de Sueldos de las
Dependencias del Gobierno Federal",
C. U. C. D. México, 1994.

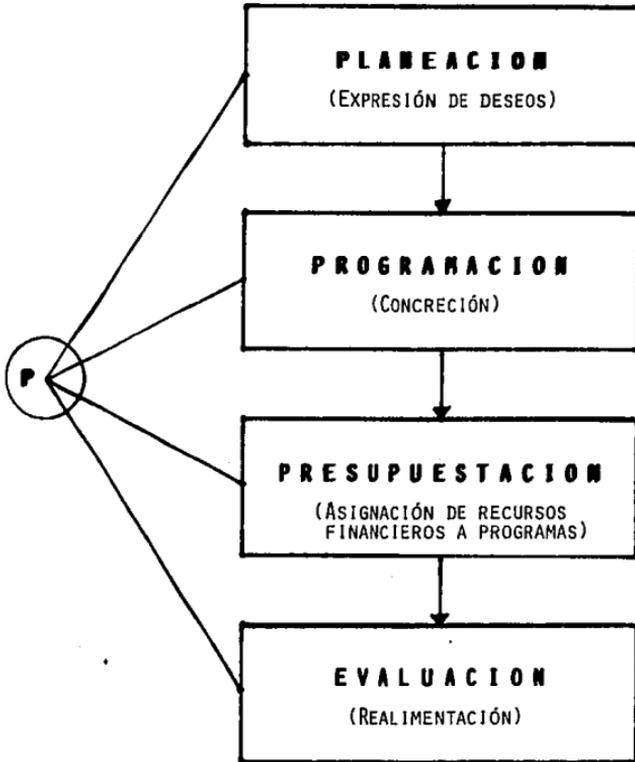
0241-L

ANEXO 5

INSTRUCTIVO PARA EL CALCULO DE PARTIDAS DEL CAPITULO 1000 "SERVICIOS PERSONALES"												
PARTIDA	DENOMINACION	BASE DEL CALCULO										
1104	SUELDOS COMPACTADOS	TABULADOR DE SUELDOS AUTORIZADO POR LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO										
1301	PRIMA QUINQUENAL POR AÑOS DE SERVICIO EFECTIVOS PRESTADOS	<p>MONTO AUTORIZADO POR LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO A PARTIR DEL 1º DE DICIEMBRE DE 1982</p> <table border="0"> <tr> <td>DE 5 A 10 AÑOS</td> <td>NS30.10</td> </tr> <tr> <td>DE 10 A 15 AÑOS</td> <td>NS36.10</td> </tr> <tr> <td>DE 15 A 20 AÑOS</td> <td>NS54.20</td> </tr> <tr> <td>DE 20 A 25 AÑOS</td> <td>NS72.25</td> </tr> <tr> <td>DE 20 AÑOS EN ADELANTE</td> <td>NS90.30</td> </tr> </table>	DE 5 A 10 AÑOS	NS30.10	DE 10 A 15 AÑOS	NS36.10	DE 15 A 20 AÑOS	NS54.20	DE 20 A 25 AÑOS	NS72.25	DE 20 AÑOS EN ADELANTE	NS90.30
DE 5 A 10 AÑOS	NS30.10											
DE 10 A 15 AÑOS	NS36.10											
DE 15 A 20 AÑOS	NS54.20											
DE 20 A 25 AÑOS	NS72.25											
DE 20 AÑOS EN ADELANTE	NS90.30											
1305	PRIMAS DE VACACIONES Y DOMINICAL	<p><u>1104 MENSUAL X 10 X 0.30</u> 30</p> <p>O EL 10% DE LA PARTIDA 1104 = PAGO SEMESTRAL X 2</p>										
1306	GRATIFICACION DE FIN DE AÑO	<p><u>1104 MENSUAL X 40 = AGUINALDO ANUAL</u> 30</p> <p>SE INCLUYE EL AGUINALDO DE LA PARTIDA 1201 "HONORARIOS Y COMISIONES", CON EL MISMO PROCEDIMIENTO</p>										
1401	CUOTAS AL ISSSTE	EL 12.75 DEL MONTO DE LA PARTIDA 1104 HASTA 10 VECES EL SALARIO MINIMO GENERAL										
1404	CUOTAS PARA LA VIVIENDA	EL 5% DEL MONTO DE LA PARTIDA 1104, HASTA 10 VECES EL SALARIO MINIMO GENERAL										
1405	CUOTAS PARA EL SEGURO DE VIDA DEL PERSONAL CIVIL	1.8% DEL SALARIO DEL SERVIDOR PUBLICO										
1407	CUOTAS PARA EL SEGURO DE RETIRO DEL PERSONAL CIVIL	NS4.00 MENSUAL NS48.00 ANUAL POR PLAZA										
1507	OTRAS PRESTACIONES	<p>NS42.80 MENSUAL NS513.60 ANUAL POR PLAZA (DESPENSA)</p> <p>NS53.50 MENSUAL NS642.00 ANUAL POR PLAZA DE TECNICO OPERATIVO (PREVISION SOCIAL MULTIPLE)</p> <p>NS8.00 MENSUAL NS 98.00 ANUAL POR PLAZA DE TECNICO OPERATIVO (AYUDA DE SERVICIOS)</p> <p>NS150.00 MENSUAL NS1,800.00 ANUAL POR PLAZA DEL NIVEL 27 ZB</p> <p>NS100.00 MENSUAL NS1,200.00 ANUAL POR PLAZA DEL NIVEL 27 ZA</p>										
1508	APORTACIONES PARA EL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO	EL 2% DEL MONTO DE LA PARTIDA 1104, HASTA 25 VECES EL SALARIO MINIMO GENERAL										

PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

(COMO INSTRUMENTO)



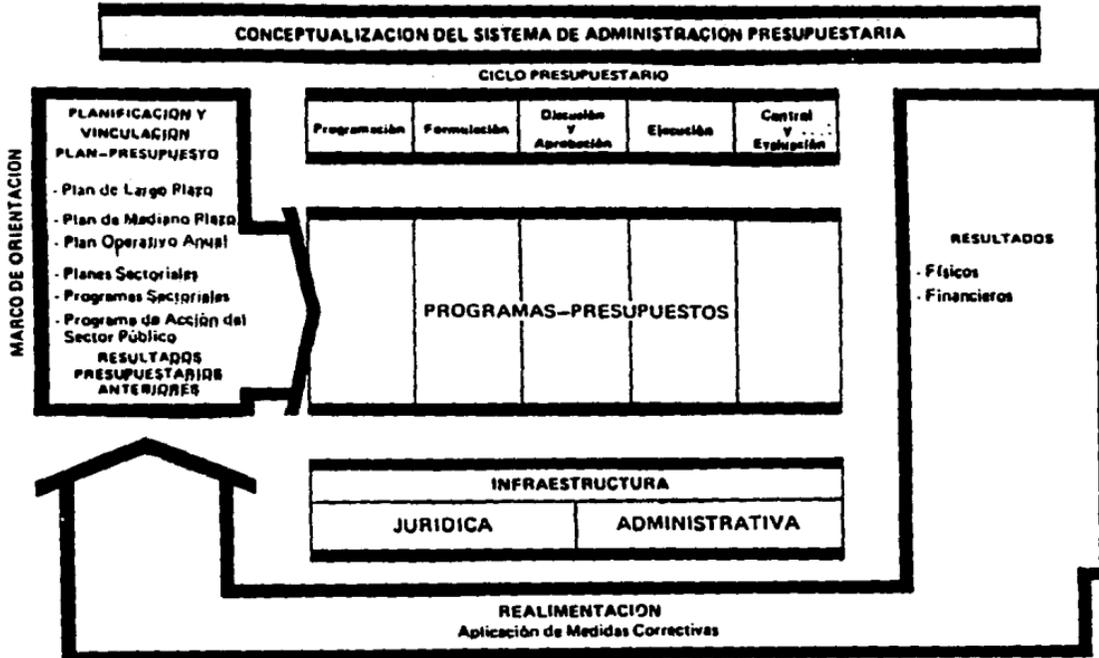
**ANEXO 7
ETAPAS DEL PROCESO PRESUPUESTARIO**

ETAPAS	MES											
	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.
1. Formulación												
1.1 Envío de la S.H.C.P. de los lineamientos básicos y de la metodología de trabajo para formular los programas				X	X	X						
1.2 Presupuestación												
1.2.1 Presupuesto preliminar							X	X				
1.2.2 Elaboración del Anteproyecto de Presupuesto								X	X			
1.3 Negociación (de los rangos de gasto) y elaboración definitiva del proyecto de presupuesto con su respectivo calendario								X	X	X		
2. Discusión y Aprobación												
Envío, discusión y aprobación en la Cámara de Diputados											X	X
3. Ejercicio												
Se inicia el 1º de enero de cada año, con el nuevo ejercicio ptal. y sin más limitación que el calendario previamente autorizado	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
4. Control y Evaluación												
- Corresponsabilidad en el gasto público federal												
- Sistema de seguimiento físico y financiero del gasto público	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
- Cámara de Diputados (Contaduría Mayor de Hacienda)												

Basado en el libro de: Pichardo Pagaza, Ignacio, Introducción a la Administración Pública de México, Tomo 2. Funciones y Especialidades, p. 64-70

ANEXO 8

LOS SISTEMAS DE ADMINISTRACION PRESUPUESTARIA EN AMERICA LATINA



Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey,
Diplomado en Administración Pública, Modulo 9 "Planeación,
Programación y Presupuestación", I.T.E.S.M., México, 1993.