

2ej
20A



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**ANALISIS COMPARATIVO TEORICO-CONCEPTUAL DEL
PRESUPUESTO POR PROGRAMAS Y EL PRESUPUESTO
BASE CERO.**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)**

PRESENTA

ROBERTO ARMANDO JUAREZ MONTOYA



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

CONTENIDO

	página
INTRODUCCION	1
1. MARCO HISTORICO	
1.1. El Presupuesto Por Programas	10
1.2. El Presupuesto Base Cero	17
2. MARCO CONCEPTUAL DE NUESTRO OBJETO DE ESTUDIO	
2.1. Principales conceptos utilizados en la investigación . .	23
2.1.1. Referencia teórica del Presupuesto Por Progra mas	28
2.1.2. Referencia teórica del Presupuesto Base Cero . . .	35
2.2. Marco metodológico de las modernas Técnicas Presu -- puestales	43
2.2.1. El Presupuesto Por Programas	47
2.2.2. El Presupuesto Base Cero	58
3. ANALISIS COMPARATIVO TEORICO PRESUPUESTAL	
3.1. Posibilidades y alcances de los Sistemas	72
3.1.1. El Presupuesto Por Programas	80
3.1.2. El Presupuesto Base Cero	85
3.2. Cuadro de elementos presupuestales y su análisis com parativo	91
3.3. Comentarios a la integración de un Presupuesto con-- juntando ambas Técnicas	96
4. MARCO DE REFERENCIA DEL PRESUPUESTO FEDERAL DE MEXICO	
4.1. La gestión presupuestal dentro de la Administración- Pública de México	100
4.2. Elementos susceptibles de ser adaptados para comple- mentar la estructura conceptual del Presupuesto Gu-- bernamental	113
CONCLUSIONES	123
APENDICES	
* A * Indice de Figuras	131
* B * Indice de Formatos	146
BIBLIOGRAFIA	164

INTRODUCCION

A medida que la economía crece diversificando sus operaciones, motivada por la expansión en sus acciones, la necesidad de crear métodos o sistemas de control que permitan conocer la situación resultan de vital importancia para mantener el conocimiento sobre el cauce que debe tomarse y las decisiones que deben adoptarse. Es por ello, que para analizar y apreciar el significado de las innumerables operaciones que efectúan los Gobiernos o las empresas en el desarrollo de sus actividades, se precisa de dar forma y sistematizar la multitud de datos que se originan y que reflejan el sentido y alcances de lo que se realiza.

El éxito o fracaso de una Administración depende de muchos factores, pero entre ellos destaca la ineficiente Administración de los recursos financieros. Si consideramos que un Presupuesto viene a ser una herramienta fundamental que permite medir en términos cuantificables la acción de una organización, obtenemos que existen varios métodos, pues los enfoques pueden ser diversos y requieren por lo tanto de distintas formas de análisis o presentación dependiendo de la problemática específica de que se trate. En este sentido la primera referencia que viene a la mente la constituye el Presupuesto Tradicional en el que lo importante era saber cuanto se gastaba, pero sin analizar que se había hecho. En contraposición y obviamente como producto de una evolución de ésta filosofía, en la que por cuestión de contenido no profundizaremos, aparecen los Sistemas de Presupuestación Por Programas y Base Cero como herramientas de Planeación que permiten al Administrador tomar decisiones más racionales

en cuanto a la disponibilidad de recursos y a la vez ajustarse a las res
tricciones que le impone la realidad y de conformidad con las exigencias
de los objetivos institucionales.

Para el Administrador Público en particular es imperante conocer las im-
plicaciones del Presupuesto dentro de las Dependencias Gubernamentales -
ya que esto le permitirá adquirir una visión mas amplia de las operacio-
nes de la Institución en que se desenvuelve y que mejor para esto que el
abordar dos Sistemas de Presupuesto que han probado su efectividad tanto
en el Sector Público como en el privado y que de alguna manera correspon-
den a la vanguardia en lo que a Técnicas presupuestales nos referimos.

En este contexto la Técnica de Presupuesto Por Programas surge (1946)
como un recurso que desarrolló los medios de respuesta a la falta de in-
formación y programación que se percibía en los Presupuestos Tradiciona-
les. Permite conocer el costo de los objetivos, funciones y programas es-
tablecidos en metas de corto plazo con vinculación a la Planeación estra
tégica de largo alcance; opera como un mecanismo de regulación de las ac
tividades de cada programa en tanto que permite apreciar su volumen, cos
to y composición en términos de la naturaleza y magnitud de los resulta-
dos que se persiguen. Es en sí una Técnica que dentro de los Gobiernos -
fortalece la Planeación integral conjugando la orientación de la política
macroeconómica con los recursos disponibles.

Por su parte el Presupuesto Base Cero, al igual que el Presupuesto Por -

Programas, surge en el seno de las organizaciones privadas, pero en fecha más reciente (1969) como un instrumento que suministra un medio eficaz para traducir los objetivos en una realidad y con una mejor asignación de recursos a través de un enfoque triple: primero; entender la Planeación y Presupuestación Tradicionales incluyendo la programática, sus suposiciones subyacentes y sus defectos inherentes, segundo; averiguar a través de comparar metodologías como condujeron estos defectos al procedimiento Base Cero y; finalmente detallar lo que ofrece el concepto en términos de su enfoque, su filosofía y sus beneficios *versus* limitaciones. El Sistema Base Cero somete a análisis rigorista todas y cada una de las actividades o programas que implican gastos indirectos (*fi - jos*) con el fin de revisar e identificar permanentemente la necesidad, efectividad o prioridad de dichas actividades. De aquí que el punto de partida para la formulación del Presupuesto sea cero. Es también una herramienta de Planeación que eslabona los objetivos con las metas de corto plazo y en el largo plazo ofrece el nexo que permite analizar los niveles de micro - ejecución de una Entidad, es decir, los aspectos micro económicos de las organizaciones o de los propios Gobiernos.

Las experiencias prácticas que se han realizado por medio de la Técnica-Programática y Base Cero tienen modalidades diferentes como consecuencia de la necesidad de adaptarlas a las características y contexto de cada organización. De aquí que se considera más prudente analizar la estructura desde el punto de vista teórico - conceptual y a través de la comparación de estos dos Sistemas de relativo uso reciente.

En realidad creemos que un estudio comparativo ofrece puntos de partida para reflexionar sobre posibles cambios a nuestro Sistema de Presupuestación y en lo personal la experiencia que he tenido al trabajar con el -- Presupuesto Por Programas en varias Dependencias Gubernamentales y después de incursionar superficialmente en el conocimiento teórico de la -- Técnica Base Cero, han sido factores suficientemente motivantes que despertaron un interés particular para investigar y desarrollar un análisis que profundize en estas dos Técnicas a fin de esclarecer una serie de inquietudes surgidas como producto tanto del trabajo cotidiano de algún -- tiempo con el Presupuesto Por Programas, así como del conocimiento de la existencia de una nueva Técnica de Presupuestación que al menos en el aspecto teórico ofrece grandes posibilidades.

Lo anterior han sido las premisas fundamentales para considerar un estudio comparativo que permita discernir acerca de las mencionadas inquietudes traducidas en las siguientes hipótesis, que a lo largo de la presente investigación se pretende esclarecer y demostrar:

- a) Es viable un enriquecimiento de la Técnica del Presupuesto -- Por Programas a través de la introducción y adecuación de algunos elementos conceptuales de la Técnica Base Cero.
- b) Las dos Técnicas Presupuestales no son mutuamente excluyentes, sino que por el contrario se pueden llegar a complementar.
- c) La combinación de beneficios y ventajas que presentan ambos -- Sistemas dá por resultado una concepción depurada susceptible de ser explotada para la formulación de Presupuestos acordes a necesidades más realistas dentro de las Dependencias o Entidades Gubernamentales.

- d) Las limitaciones teórico - prácticas tanto de la propia Técnica Base Cero como de los usuarios, impedirían su aplicación total dentro de alguna Dependencia o Empresa del Sector Público Mexicano, sin embargo ésta podría complementar el Sistema de Presupuestación Por Programas actualmente utilizado.

Para hacer posible un razonamiento secuencial, se hizo patente la necesidad del Método Científico y para lo cual se juzgó pertinente aplicar el método deductivo, mismo que a través de la investigación documental nos permitirá exponer el marco teórico general de las Técnicas Presupuestales en cuestión desde sus inicios, desarrollo, perfeccionamiento y crítica pero de un modo general, para posteriormente inferir sobre el caso específico de nuestro país.

Para tal efecto, esta tesis consta de cuatro Capítulos en los cuales se fundamenta una estructura que en principio separa el estudio de la teoría general de ambos Sistemas en forma independiente a manera de facilitar el desarrollo del análisis comparativo, para mas adelante ponderar en forma conjunta estos Sistemas de Presupuestación hasta abordar el caso mexicano en el que se reitera el hecho de que en un momento dado pueden llegar a coexistir coordinadamente.

Así, en el Capítulo Primero denominado Marco Histórico, se presenta brevemente la evolución y desarrollo general de la Técnica Programática y Base Cero hasta su consolidación dentro de los respectivos ámbitos y contextos en que se han aplicado.

En el Capítulo Segundo se describe el Marco Conceptual de nuestro objeto de estudio, en el cual se analizan los principales conceptos que se manejan en cada una de ellas y su metodología de aplicación teórica. Este -- Capítulo es fundamental para el conocimiento y comprensión de herramientas Presupuestales que implican o se encuentran inmersas dentro de un -- proceso de Planeación, en el que se atienden las necesidades prioritarias traducidas en objetivos dentro de las organizaciones, esto es, que no deben concebirse como Sistemas absolutos de Planeación, sino más bien considerarse como que encajan en esos Sistemas totales. Aquí es de advertirse la similitud en los conceptos que se manejan en ambas Técnicas de Presupuestación, ya que se puede considerar al Presupuesto Base Cero como un Sistema que aglutina o retoma una serie de Técnicas modernas de -- Administración y de entre las cuales el Presupuesto Por Programas tiene relevancia.

El Capítulo Tercero denominado Análisis Comparativo Teórico Presupuestal corresponde a la ponderación de la información expuesta en los Capítulos anteriores. En él se vislumbran las posibilidades y alcances, que algunos teóricos orientan y los pragmáticos comentan, respecto de dos Sistemas que pueden ser aplicables a toda actividad, función u operación donde sea posible identificar la relación costo/beneficio y que por lo tanto nos lleva a considerar la posibilidad de aplicarlos dentro de cualquier tipo de organización formal, no sin antes analizar las limitantes que cada Técnica presenta así como aprovechar las ventajas que se pueden obtener con una instrumentación eficaz. Asimismo se concretizan algunos--

comentarios acerca de la viabilidad de conjugar estos Sistemas de Presupuestación a fin de cubrir algunas fallas importantes que contienen, previo desarrollo y exposición de un cuadro de elementos que pueden compararse a simple vista y el cual funge como eje y producto central de ésta investigación.

Finalmente en el Capítulo Cuarto abordamos en forma sucinta y específica el Marco de Referencia del Presupuesto Federal de México, iniciando -- por describir los antecedentes de la Técnica Presupuestaria utilizada -- desde la época Colonial hasta nuestros días y en donde se pueden observar las incidencias que han moldeado lo que ahora conocemos como el Presupuesto de Egresos de la Federación que a partir del año 1976 se elabora con base en los principios de la Técnica Programática. Dentro de este mismo Capítulo sostenemos que existe una gran posibilidad, desde luego -- potencial, de adaptar algunos elementos concretos que proporciona la Técnica Base Cero y que tenderían a complementar y/o reforzar el Sistema de Presupuestación actualmente utilizado en nuestro país.

Es de reconocer que el presente trabajo pretende una reflexión, tal vez superficial, llamando la atención hacia el estudio comparativo de dos -- Técnicas o Sistemas Presupuestales, que según nuestro entender ofrecen -- una gran cantidad de recursos que debidamente conjugados y aprovechados -- pueden representar beneficios adicionales a nuestro criticado proceso de Presupuestación. Aunado a este deseo, esperamos que sea un apoyo académico para el estudiante y como ya se dijo, un inicio a la reflexión para --

que pronto empecemos a crear nuestra propia Técnica de Presupuestación - acorde a las particularidades de la cultura y necesidades existentes en nuestro país.

CAPITULO 1

MARCO HISTORICO

1.1. EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

Como dato obligado dentro de este Capítulo es necesario recurrir a eventos que aunque parezcan muy remotos, resultan contener las raíces mismas y la naturaleza de lo que hoy conocemos como Presupuesto Por Programas y Actividades (PPP de aquí en adelante) y dicho sea de paso, no obstante que solo sean tratados someramente.

Así pues, debemos remontarnos hasta los orígenes del Presupuesto que en un principio significó exclusivamente un control de gastos manifestado en un Plan con fines de adopción y control, lo cual corresponde al antecedente inmediato del primer **procedimiento presupuestal** dado en Inglaterra hacia finales del siglo XVIII y en Francia y Estados Unidos de Norteamérica alrededor del año 1820. A partir de este momento su desarrollo se incrementa, o estabiliza a través de los ajustes a los nuevos lineamientos que aparecen según las circunstancias de la época.

La historia de los Gobiernos, aparejada con la del Presupuesto, puede remontarse a muchos siglos atrás, no obstante solo se desea enunciarla como una referencia en donde a partir de la Revolución Industrial se observa que los mecanismos de desarrollo parecen acelerarse de una manera -- exorbitante dando lugar a cambios al interior del Estado y de las propias organizaciones particulares, repercutiendo en los procedimientos -- presupuestales y aspectos financieros que se encuentran inmersos en -- ellas desde su inicio y considerados como partes fundamentales de todo -- Sistema de Gobierno.

Ante ello, los Gobiernos intentan ajustarse a las nuevas necesidades mostrando una transformación que de alguna manera puede identificarse en -- cuatro etapas, ¹ por lo menos en los Gobiernos Occidentales:

- **El Estado Rudimentario**, el cual ejerce funciones básicas de administración de justicia, defensa, correos, etc. sin intervenir en los aspectos sociales y económicos.
- **El Estado Regulador** que propaga reglamentos para la vida económica pero enfocado a promover el comercio en gran escala y por tanto la concentración de la riqueza.
- **El Estado Intervencionista** en el cual sus funciones las extiende a la promoción del bienestar popular, proporcionando servicios sociales.
- **El Estado Integrador** que abarca casi todos los aspectos sociales y económicos además de que propone como tarea la integración del desarrollo Nacional actuando directamente en el crecimiento económico y en el mejoramiento social y cultural.

En efecto, a medida que la intervención del Estado se fue haciendo necesaria e importante para afrontar fluctuaciones económicas, generalmente de origen endógeno, fue considerándose que el Presupuesto podría ser utilizado como una herramienta de compensación frente a esas alteraciones. Surge entonces la Técnica Presupuestal que pretende sistematizar y disciplinar, a través de una metodología teórico - práctica, los aspectos fi-

¹ Una información mas amplia sobre estas etapas que el mismo autor reconoce como arbitrarias, pero ilustrativas se puede obtener de: Saldaña H. Adalberto.- Teoría y Práctica del Presupuesto Por Programas en México. Un caso concreto, México, Ed. INAP, 1977, Capitulo I .

nancieros de los Gobiernos.

En este sentido, el antecedente inmediato de las modernas Técnicas Presupuestales se constituye con lo que conocemos como el Presupuesto Tradicional, en el cual el proceso de administrar recursos y de controlar su aplicación rutinaria dentro de las normas legales vigentes domina casi todo el sentido del mecanismo presupuestal, ya que por corresponder a una herramienta netamente financiera en la que es mas importante saber lo que se compra con determinada cantidad de dinero que conocer lo que se hace o se cumple con ese mismo dinero, dificulta la obtención de una base para evaluar los resultados o efectos de la gestión presupuestaria.

El Presupuesto Tradicional da la imagen de precisión y control, pero en realidad según los concededores, resulta tan confuso que frustra los intentos de interpretar lo que el Presupuesto significa en función de las incidencias colaterales a que conlleva su aplicación. " El sentido que adquiere una Administración Pública que tiene un Presupuesto por actividades es totalmente distinto de aquella que tiene un Presupuesto Tradicional. En el primer caso la opinión la juzga por sus rendimientos en términos de caminos construidos, niños educados, enfermos atendidos, ser vicios prestados, casas construidas, etc.; en el segundo, por el número de infracciones a las leyes y por los escándalos administrativos ".²

Las características estructurales de crecimiento económico, social y cul

² Martner, Gonzalo.- Planificación y Presupuesto Por Programas, México,- Ed. Siglo XXI, 1977, p. 199.

tural de un país colaboran paralelamente a la evolución de las organizaciones dando paso a un Estado con un amplio ámbito de acción y decisión dentro del marco social en el que actúa. Esta evolución naturalmente da lugar a una mayor necesidad para precisar el uso de recursos en función a su previsión, utilización y beneficio convirtiéndose el Presupuesto en un instrumento de cariz político como elemento distributivo de la riqueza Nacional dentro de los Gobiernos.

Hacia el año de 1946 Estados Unidos de Norteamérica inicia la aplicación práctica, propiamente dicha del PPP como una necesidad orientada a satisfacer las exigencias que demandaba la naciente etapa de postguerra y a fin de racionalizar los gastos de defensa y por tanto los costos de operación de las empresas productoras de armamento. " Sobre esta base se -- optó como medida que todo concepto presupuestario del Gobierno fuera reacondicionado mediante la adopción de un Presupuesto basado en funciones, actividades y proyectos, a lo que se designó Presupuesto Por Programas y Actividades ".³ En ese mismo año el Departamento de Marina presentó un Presupuesto sumamente depurado, tomando en consideración que se trataba de los albores de esta nueva Técnica y en el cual se mostraban dos clasificaciones, una por objeto del gasto y otra por programas.

Con base en las recomendaciones de la llamada comisión Hoover, en 1956,-- se introducen algunos cambios en los Sistemas de Contabilidad y un Presuo

³ Vázquez Arroyo, Francisco.- Presupuesto Por Programas para el Sector - Público de México, México, Ed. UNAM, 1971, p. 18.

puesto basado en costos que dá especial énfasis a la medición de los migros como producto de actividades a realizar para cumplir los programas - previamente autorizados.

Es precisamente en esta década que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se aboca a la preparación de documentos tendientes a la presentación de un análisis sobre las transacciones de los Gobiernos, con miras a facilitar un panorama macroeconómico que permitiera la adopción de decisiones financieras fundamentadas en regularidades que presentaba cada-país afiliado. Estos documentos se examinaron en una serie de seminarios regionales, organizados por la ONU en Asia, Africa y América Latina y que junto con las deliberaciones y modificaciones que precedieron, influenciaron considerablemente en la presentación de los Presupuestos de algunos países.

Los participantes en los seminarios regionales mostraron gran interés en la elaboración de Presupuestos a través del Sistema Programático, ya que ofrecía grandes ventajas para el control y racionalización de los gastos gubernamentales, así como elementos de juicio para los órganos ejecutivos y legislativos interesados en evaluar los programas del Gobierno con un criterio fiscal, financiero o planificador.

Para los años 60' algunos países de América Latina, tales como Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela, hacían esfuerzos serios para formular Planes de desarrollo económico a mediano y largo plazo y por modernizar sus Sistemas Presupuestales a través de una programación de sus Presu-

puestos.

En el seminario **interregional** de 1964 celebrado en Copenhague, se recomendó la aplicación del Presupuesto Por Programas en los países en desarrollo, pero se estimó que; " era necesario adoptar un criterio selectivo y prudente, teniendo presentes la situación concreta y las necesidades de cada país ". ⁴

Ya para el año de 1965, el entonces presidente Norteamericano electo, - Lyndon B. Johnson anunció su propósito, como parte de su programa de gobierno, de introducir en toda la Administración Pública un nuevo y **revolucionario Sistema de Planificación, Programación y Presupuestación** señalando que su utilización adecuada permitiría grandes beneficios a la Administración en su conjunto. Poco mas adelante también secundarían esta adopción países tales como: Francia, Bélgica, Austria, Canadá, Japón, -- Nueva Zelandia, la República Arabe Unida, el Reino Unido y la República de Ghana.

En nuestro país hacia el año de 1967 comienza su implementación interna en la Universidad Nacional Autónoma de México, sin embargo no es sino -- hasta el año de 1976 en que se inician los trabajos para instrumentar el denominado **Presupuesto con orientación programática** en las Dependencias del Sector Central, haciéndose extensivo su desarrollo en los años **subse**

⁴ Naciones Unidas.-- Manual de Presupuesto Por Programas y por Realizaciones, Nueva York, Ed. ONU, 1966, p. viii .

cuentas a toda la Administración Pública Federal como Presupuesto Por -
Programas estrictamente hablando.

El impacto de su aplicación ha sido considerable, en virtud de las grandes modificaciones que ese cambio conlleva para los conceptos y metodologías tradicionales que se habían desarrollado. Esto muestra el tipo de innovación resultante de este movimiento intensamente vivido como una -- evolución y mas que eso como una controversia; Tradicional *versus* Programático. De este modo a mediados de la década de los 60' su creciente enfoque abarca ya un plano total surgiendo como una Técnica que fortalece la Planeación y que conjuga la orientación de la política económica del Gobierno con los recursos disponibles, y por otra parte, de apoyo a la programación financiera y de actividades a corto y mediano plazo basada en los supuestos de Planeación de largo alcance.

1.2. EL PRESUPUESTO BASE CERO

Ahora que hemos abordado los antecedentes primarios del Sistema de Presupuesto Por Programas trataremos de ir un poco mas adelante en la evolución de la Técnica Presupuestal, para mostrar lo que algunos profesionales de la Administración han desarrollado como una herramienta diseñada fundamentalmente para auxiliar en el proceso de Planeación y que se denomina Sistema de Presupuesto Base Cero (PBC de aqui en adelante).

Es evidente que el mundo siempre está cambiando, lo cual no deja fuera de éste fenómeno las funciones contables y financieras, que al igual que muchas otras cosas su ritmo de cambio es acelerado, pues no bien algunas teorías y técnicas no se han asentado cuando surgen nuevas que vienen a complementar o a sustituir las ya existentes. El caso del PBC no es la excepción, sin embargo este se ha venido constituyendo retomando elementos de técnicas ya existentes y debidamente probadas, es decir, que aunque su término es relativamente nuevo, sus raíces se encuentran desagregadas en diversos enfoques presupuestarios que le precedieron, tales como el Presupuesto Por Resultados, la Presupuestación Flexible, el propio PPP y varias Técnicas de Planeación y Administración.

El PBC fue concebido para la industria privada hacia finales del año - - 1969, emergiendo de la necesidad planteada por la dirección de la empresa Norteamericana Texas Instruments a fin de examinar y reducir los gastos fijos (indirectos).

Anteriormente los Presupuestos de tipo incremental habían puesto énfasis en el costo estándar de la materia prima y la mano de obra directas y se dejaban los costos indirectos con un tratamiento global, pero a medida que el proceso de industrialización fue avanzando dió como resultado una mayor participación de los gastos indirectos a través de mantenimientos, reparaciones, ingeniería, diseño, etc., situación que propició el desarrollo de otros Sistemas de Planeación y Presupuestación. Uno de ellos es el PBC que está dedicado exclusivamente a este tipo de gastos, lo cual implica que en una empresa no pueda utilizarse en todo el proceso de presupuestación ya que los gastos directos o variables son presupuestados por medio de procedimientos, como ya se dijo, de costos estandarizados, no así en el Gobierno cuya naturaleza de actividades y funciones de tipo social permite utilizar el proceso Base Cero en la formulación de casi todo el Presupuesto.

En el caso de la empresa mencionada existieron motivaciones muy especiales que adicionadas a la expectativa de reducir gastos, condujeron a Peter A. Pyhrr, integrante de la división de asesoría e investigación de Texas Instruments, a desarrollar la metodología de Planeación y Presupuesto, que se le dió en llamar Presupuesto Base Cero.⁵ Cabe señalar que con anterioridad se hizo un intento formal (tal vez el único de que se tenga noticia) para elaborar un Presupuesto de tipo Base Cero en el-

⁵ * Peter A. Pyhrr fue miembro del equipo que refinó exitosamente el concepto de Base Cero y lo ubicó en un esquema existente de Presupuestación en la Texas Instruments *.- Nota de: Stonich J., Paul.- Base Cero. Planeación y Presupuesto, México, Ed. Trillas, 1981, p. 9.

Departamento de Agricultura de los E.E.U.U., pero no se semejaba al nuevo concepto, metodología y filosofía que se acababa de poner en marcha - con mucho éxito dentro de las industrias.

No fue sino hasta el año de 1972, siendo gobernador del Estado de Georgia el Sr. James Carter y conociendo precisamente a través del propio -- Pyhrr (considerado practicamente el creador de ésta nueva Técnica) los resultados positivos obtenidos en empresas privadas, que decidió implantar el Sistema en por lo menos 65 Organismos de su Estado en las áreas - de Salubridad, Educación, Carreteras, Agricultura, Caza, Pesca y Seguridad Pública.

En los años siguientes el Sistema fue adoptado por varias Empresas e Instituciones Gubernamentales de los E.E.U.U. aunque en parte influenciados por el matiz que sobre este tópico ya promulgaba el entonces candidato a la Presidencia, precisamente el propio James Carter, de implantar el Sistema en todo el Gobierno dadas las amplias experiencias obtenidas en el Estado de Georgia. Inmediatamente después de su toma de posesión en el - año de 1977 Carter pide a los responsables de las Dependencias elaborar un Presupuesto utilizando el método, para ser aplicado mas solidamente - en 1979; no obstante cuando J. Carter asume el poder alrededor de 11 Estados ya estaban usando el PBC.

La finalidad de utilizar esta Técnica era obtener una racionalización y en definitiva una reducción del Gasto Público, pretendiendo arbitrar los

mecanismos para asignar los recursos a través de un proceso que exige -- una completa revisión de los programas en marcha, así como de los nuevos e incluso de los de mayor prioridad. Por otra parte, se instruye al Congreso a realizar exámenes sistemáticos en períodos regulares, sobre las autorizaciones presupuestarias financiadas con impuestos y la decisión -- sobre si debían o no abandonarse algunos programas prioritarios.*

El comentario de Peter Pyhrr precisamente respecto a esa revisión completa de programas, esto es, la base cero, es que: " Por lo común, los funcionarios encargados de un programa establecido deben justificar únicamente los aumentos que deseen obtener sobre los fondos asignados el año anterior; en otras palabras los gastos cubiertos por dicha asignación se consideran como necesarios y no se analizan debidamente. No obstante, es obvio que se lograrían grandes ahorros si cada Departamento elaborara su Presupuesto anual como si los programas a su cargo fuesen totalmente nuevos ". 6

* En diciembre de 1976 la Ley de Reforma del Gasto y de la Economía Pública de los E.E.U.U. establece que el Congreso Norteamericano debía -- revisar y evaluar con base cero las autorizaciones de los programas y acciones con incidencias presupuestarias en un marco de cinco años, -- pretendiendo con ello lograr reducir el Gasto Público en los años siguientes.

Por otra parte cabe mencionar, que el Presupuesto de ese país para -- 1979 aprobado por el Congreso, siguió en líneas generales las recomendaciones del Presidente Carter reduciendo 12,000 millones de dólares -- respecto al proyecto aprobado para 1978. En 1980 la reducción que se observa fue menor y en 1981 en el Gobierno de Ronald Reagan se reducen 3,000 millones de dólares. PERIODICO NOVEDADES, 25 DE SEPTIEMBRE DE -- 1979 Y 14 DE SEPTIEMBRE DE 1981, RESPECTIVAMENTE.

6 Pyhrr A., Peter.-- Presupuesto Base Cero. Método Práctico para Evaluar Gastos, México, Ed. Limusa, 1985, p. 1.

Este Sistema que surgió mas bien como un mecanismo presupuestario, tambien ha evolucionado hasta constituirse en un elemento importante de los Sistemas de Planeación que puede adaptarse tanto para el control de las empresas como para las Instituciones Gubernamentales.

A pesar de que se cree que el PBC es una herramienta eminentemente financiera su práctica ha demostrado que todas las áreas que conforman una organización resultan involucradas, sin embargo por el hecho de corresponder a una Técnica cuya base fue de origen matemático y estadístico, esto ha dado origen a que no sea muy aceptada y reciba las obligadas actitudes de rechazo por parte de quienes se inclinan hacia formas preponderantemente conservadoras, además de que exige una rigurosa disciplina metodológica y participativa de todos los niveles de la organización, lo cual desde el punto de vista político encuentra también cierta oposición en el sentido de que programas favoritos pudieran ser afectados por un Sistema en el que todas las actividades deben ser sometidas a un análisis permanente y exhaustivo de costos, resultados y beneficios.

El Sistema contiene en sí mismo un cuerpo cuya lógica interna es sencilla y cuyo concepto se remonta hasta los fundamentos de la Administración. Su teoría, se dice, es su propia práctica y su filosofía es la tendencia al perfeccionismo en la ejecución de los planes y proyectos.

En la actualidad muchas de las principales firmas de Contadores Norteamericanos han estado en actividad, particularmente en los aspectos de los

Presupuestos Base Cero, claro está con su propio punto de vista por lo - que se refiere a los controles de continuación financiera.

Las implementaciones que se han hecho de este Sistema a partir de su concepción depurada no son privativas de los profesionales Norteamericanos, sino que se han extendido a otros países interesados en examinar sus bondades, reconociendo que los avances y logros han tenido lugar en los - - E.E.U.U.. Prueba de ese interés es de que inclusive en nuestro país la - Secretaría de Agricultura y Recursos Hidraulicos, realizó importantes es- fuerzos que obedecían a acciones y exámenes previamente determinados, para introducir los principios del PBC en algunos rubros en la formulación de su Presupuesto para el año de 1980, desgraciadamente por causas que - se ignoran este y posiblemente otros intentos han quedado como meras - - pruebas cuyos resultados se sumergieron bajo la obscuridad de decisiones contrarias e indiferentes a la aceptación de una evolución que pudo re-- sultar positiva.

CAPITULO 2

MARCO CONCEPTUAL DE NUESTRO OBJETO DE ESTUDIO

2.1. PRINCIPALES CONCEPTOS UTILIZADOS EN LA INVESTIGACION

En los últimos decenios la búsqueda de bases mas objetivas en las cuales apoyar la racionalización de la gestión, ha conducido a los Sistemas modernos de Administración, entre los cuales la Planeación, la Programación y el Presupuesto ocupan lugares preminentes, a desarrollar sofisticaciones teórico - prácticas que se constituyen en herramientas efectivas del diagnóstico administrativo y que son producto de una evolución - que pretende sistematizar toda la dinámica de la realidad.

Si nos atenemos solo a los conceptos, parece impropio calificar de - Sistemas modernos al Plan y al Presupuesto, toda vez que se elaboran desde hace mucho tiempo, sin embargo lo novedoso de ello es su acepción actual. Anteriormente se preparaban a partir de las tendencias de los hechos, a través de regularidades que se matizaban con predicciones basadas en circunstancias previsibles, sin salir del ámbito de las proyecciones a corto y en casos concretos a mediano plazo. En la época actual la óptica sufrió un cambio de esencia; de lo que se trata es de imaginar la situación deseable en el porvenir y a partir de ella considerar los recursos con que se cuenta y las acciones que deben tomarse para alcanzar los objetivos que se ambicionan. Es en cierta forma echar una mirada retrospectiva del futuro hacia el presente; para definir este proceso se acuñó el término de Planeación prospectiva. " El futuro no pudo predecirse durante ciertos momentos de los años 70' y sin duda así seguirá duran

te los años 80' ". 7

No obstante esta observación de Harry Biderman, la Planeación se constituye en uno de los mejores medios con que se cuenta para prever, promover y encauzar instrumentalmente cualquier acción racional y aunque no garantiza el éxito, proporciona una mayor certidumbre. La Planeación es tanto un proceso como un Sistema a través del cual se toman decisiones y se realizan acciones tendientes a seleccionar alternativas (sociales, políticas, económicas, tecnológicas, financieras, etc.) en forma coherente con sus correspondientes objetivos y metas en el corto, mediano y largo plazo y con un determinado carácter ya sea global, ~~sectorial~~ o regional.

Gonzalo Martner ⁸ expone que la Planeación consiste en identificar y jerarquizar en el tiempo, las diversas alternativas que permiten optimizar los recursos con que se cuenta, a través de la formulación de objetivos, metas, procedimientos, políticas, presupuestos, etc. que deben traducirse en programas de acción dentro de un tiempo determinado.

Un Plan así considerado, requiere capacidad de previsión, objetividad, flexibilidad y continuidad para su ejecución y para ello se vale de un instrumento capaz de cuantificar en unidades monetarias los planes, pro-

⁷ Biderman, Harry.- Los Presupuestos y su relación con el ámbito económico. México, Ed. Mc. Graw Hill, 1984, p. 98.

⁸ Ver: Martner, Gonzalo. op. cit.

gramas, subprogramas y proyectos que se proponen; este instrumento es el Presupuesto. La programación por su parte, es la que se refiere a la operatividad de los planes, esto es, los objetivos y los lineamientos generales que se establecen en la Planeación se ordenan y concretan en un programa, que a su vez formará parte del Presupuesto General (ver apéndice A figura 1).

Esta breve introducción sobre el proceso de Planeación se considera obligada y se fundamenta en la necesidad de comprender la relación axiomática entre los conceptos Planeación - Presupuestación, en los cuales se basan las modernas teorías presupuestarias (ver apéndice A figura 2).

Desde luego esta relación no obstruye la independencia de estos conceptos, mas bien hablamos de una interdependencia en la cual se advierte -- que la diferencia entre el proceso de Planeación y el de elaboración de Presupuestos estriba en que la Planeación identifica el resultado deseado y el Presupuesto identifica el insumo requerido. Asi pues, el concepto de Planeación es mas general que el de elaboración de Presupuestos, -- diriamos que este último forma parte o se encuentra inmerso dentro del -- proceso general de Planeación y su relación mas concreta está signada en el sentido de que el Presupuesto asigna recursos monetarios a las actividades que se planean. En este sentido los Presupuestos constituyen los -- mecanismos de decisión y operación del Sistema de Planeación.

Parece ser que el equilibrar la asignación de los recursos entre las de-

mandas o necesidades que los reclaman no solo es el objetivo último de un Presupuesto, sino que resulta ser el talón de aquiles de toda técnica, esto indudablemente obedece a causas ya sean directas o indirectas a las técnicas mismas y para lo cual mas adelante se describirán las metodologías de los dos Sistemas Presupuestales objeto de nuestro estudio y en los que se podrá observar la similitud en la terminología que utilizan - debido a que la base de presupuestación en cuanto a conceptos se ha ido conformando con lo ya existente.

Parte medular de la cimentación conceptual de los dos Sistemas lo constituye el análisis costo/beneficio, entendido como la asociación del objetivo de la máxima ganancia ligado al objetivo de la asignación óptima de recursos. Así, las decisiones basadas en el análisis costo/beneficio implican ponderar las posibilidades alternas de trasladar o asignar los recursos de uso potencial y estimar el efecto de esas decisiones. Casi todas las decisiones de los ejecutivos afectan la asignación de recursos y en teoría, deben buscarse los máximos beneficios en relación con los recursos utilizados.

Lo esencial del análisis promueve que: " El valor de cualquier actuación, proyecto, inversión o estrategia es igual al exedente de los beneficios que reporta, sobre los costos que ocasiona. En consecuencia, para escoger la mejor de las alternativas disponibles, quien toma decisiones debe estimar los beneficios netos que proporcionaría cada una de ellas y

escoger aquella que ofrezca los mayores beneficios netos ".⁹

Toda decisión de negocios implica generalmente seleccionar entre dos o más actuaciones alternas y para evaluar correctamente la decisión es necesario estimar el flujo de beneficios y sacrificios (costos) que cada actuación traería consigo. Todo esto precisamente contiene el concepto - en el cual se fundamentan las modernas Teorías Presupuestales y que corresponde a la relación del análisis costo/beneficio.

Cabe señalar que ante la acción de principios conceptuales presupuestales que se deben generalmente a criterios y corrientes de autores ajenos, surge la necesidad de ir fundamentando una propia Teoría Presupuestal, - cuya gestión se apoye en un lenguaje y un léxico acorde a las necesidades y contexto de nuestro país, ya que es de advertirse una carencia de cultura administrativa propia que se refleja en las acciones aplicativas que difieren normalmente de una Dependencia a otra sobre todo en determinadas fases del proceso presupuestal.

⁹ Oxenfeldt R., Alfred.- Análisis de Costo-Beneficio para la toma de decisiones; el peligro del simple sentido común, Bogotá, Colombia, Ed. - Norma, 1985, p.28.

2.1.1. REFERENCIA TEORICA DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

El referirnos al Presupuesto Por Programas, nos hace voltear la atención a la forma y condiciones en que surgió; como una contraposición a los -- Presupuestos Tradicionales y mas que eso como una de las medidas de solución momentánea o de emergencia a los problemas de controles internos de las economías de los países occidentales, iniciando por los llamados -- **industrializados**. Algunos autores coinciden en que históricamente el PPP es producto de una evolución asociada a la teoría Keynesiana en el sentido de que aún después de mas de treinta años, período entre la divulgación de la teoría (Keynesiana) y la implantación del Sistema de Presupuesto Por Programas y Actividades, se presenta éste con el fin de sistematizar y oficializar la importancia que en aquel entonces representaba la intervención decisiva del Gasto Público en el ámbito de las economías nacionales de los países que lo adoptaron, constituyéndose en un instrumento de acción directa de los Gobiernos.

La Técnica del PPP se constituyó en una alternativa para los Gobiernos -- modernos ya que su formulación permite la especificación de los planes -- de trabajo y la asignación de sus correspondientes recursos para el cumplimiento de metas prefijadas. Es un método programático -- financiero -- que busca establecer relaciones estrechas entre los objetivos anuales fi jados y los recursos necesarios para alcanzar esos objetivos. En sí es -- un Sistema de asignación de recursos que promueve el logro y satisfac -- ción de las necesidades, mediante el uso racional de los mismos. Busca -- no solo controlar el Presupuesto en cuanto al gasto, sino que además --

ejerce un control en relación al gasto autorizado en función de programas concretos (ver apéndice A figura 3) asegurando que se cumplan de acuerdo a ellos; esto es, grupos de actividades dirigidas hacia el mismo objetivo. Este Sistema permite que se evalúe la eficacia y eficiencia en el gasto y en la productividad.

El principio básico conceptual de esta Técnica parece ser sencillo: En un esfuerzo de coherencia, se busca que las consideraciones sobre el gasto de los recursos (monto, distribución y tiempo) se haga sobre la base de objetivos buscados y a través de las actividades seleccionadas para el logro de los resultados de acuerdo a esos objetivos. De esta forma la asignación de recursos se toma como el uso de medios consistente con las prioridades de los objetivos y se permite clarificar cual es el costo de las actividades que en un proceso administrativo producen un resultado, para analizar comparativamente los beneficios obtenidos en relación a los insumos empleados y valorar su aceptabilidad.

Lo anterior implica la elaboración de programas de acción y su implementación. En este orden de ideas la programación destaca como un elemento de Planeación dentro de la presupuestación, que de estar desagregada convenientemente facilita la formulación y ejecución, al señalar todos los pasos y la forma de hacerlos a través de la estructura programática definida como " el conjunto de elementos que rigen la clasificación del ordenamiento y la presentación del Presupuesto ".¹⁰ Para esto se utilizan

¹⁰ Martínez Chavez, Victor M.- Léxico de la Técnica Presupuestaria, México, Ed. UNAM - FCPS, 1982, p. 27.

metas a cumplir en el tiempo, dentro de un camino crítico, que puede incluir probabilidades. Las acciones programadas y las metas permiten controlar el avance en el camino hacia los resultados.

En su versión mas acabada el PPP anual, se integra en un Plan de mediano plazo y este a su vez a la Planeación estratégica de largo plazo y busca dar continuidad a la acción, orientándola hacia las grandes aspiraciones de carácter económico o social. Con la guía del Plan el PPP agrupa los objetivos a corto plazo en un cuerpo coherente y expresa los propósitos que se persiguen y los resultados que se esperan con el empleo mas racional de los recursos disponibles. En otras palabras, se presupone siempre la racionalización del gasto dando importancia a las consideraciones de gestión y resaltando no solo los aspectos financieros, sino también los aspectos físicos mas importantes de la actividad presupuestal, esto es, que el PPP correlaciona los aspectos financieros con los programas de -- trabajo definidos, procurando mejorar la eficiencia de las operaciones y la ejecución de los programas dentro de las limitaciones a que sujeta la disponibilidad de los recursos.

Visto de esa manera el Presupuesto Público o Gubernamental se constituye en una herramienta de política económica, porque es el instrumento de -- ejecución del Gobierno para la consecución de sus metas y objetivos a -- corto plazo, incluso llegó a jugar un papel auténtico como compensador -- de la inversión en los ciclos económicos de expansión y depresión. En su concepción puede tener efecto redistributivo del ingreso (no hay que --

olvidar que en este tipo de Presupuestos el rubro de Ingresos también es susceptible de presupuestar) ya que a través del sistema fiscal sustrae recursos de algunos sectores y mediante el Presupuesto de Egresos o Gasto Público los aplica a renglones donde las necesidades son mayores.

En realidad el PPP se rige por los mismos principios que el Presupuesto- Tradicional, sin embargo es de reflexionar que a pesar de ser un Sistema bastante probado y con una teoría amplia y sólida, algunos autores no terminan de ponerse de acuerdo en la descripción de los principios fundamentales, por lo que nos vemos en la necesidad de enunciar los que a nuestro juicio son los mas importantes:

- Programación.**.- Adecuado establecimiento de objetivos y metas compatible con los medios y plazos necesarios de tal forma que se obtengan los resultados previstos.
- Universalidad.**.-Establece que todo aquello materia del Presupuesto debe ser incorporado en él.
- Exclusividad** .-Exige que no se incluyan en la Ley de Presupuesto asuntos que no sean inherentes a esta materia.
- Unidad** .-La inclusión en un solo documento de Ingresos y Egresos que convergen en un fondo general para evitar la existencia de multiplicidad de fondos o cuentas especiales.
- Especificidad.**.-Las autorizaciones para gastar no deben ser globales, sino contener el detalle necesario que facilite la ejecución de su contenido.
- Equilibrio** .-Lo que se promueve es el interés en el efecto neto que se logra de la combinación de las políticas de financiamiento y las de gastos.
- Periodicidad** .-Necesidad de adoptar un período presupuestal determinado.
- Continuidad** .-Los Presupuestos deben apoyarse en los resultados de ejercicios anteriores y tomar en cuenta las expectativas de ejercicios futuros.

- Claridad** .-Expresión del Presupuesto en terminos facilmente comprensibles.
- Flexibilidad.**-Permite adoptar medidas correctivas dentro del proceso presupuestal.
- Publicidad** .-Requisito mediante el cual se dá a conocer a la comunidad el programa de acción financiero.

Siendo estrictos en la formulación de un Presupuesto habría que considerarlos todos, pero no existe una receta que indique en que medida debe seguirse cada uno, por ello la eficiencia en su aplicación reside tanto en los criterios que emanen de la alta dirección, asi como de la situación, realidad y contexto en el cual se encuentre la Entidad que lo formula dada la relatividad en la aplicación de cada principio (nótese que aqui se está aplicando el principio de flexibilidad).

Asimismo el autor Guillermo Molina ¹¹ menciona los mecanismos de los cuales se vale el PPP para que metodologicamente sea aplicado:

- Orientación** .-Señalan el curso futuro del desarrollo, sus elementos son: la estrategia y los planes.
- Decisión** .-Transforman las orientaciones en decisiones, están integrados por la planeación anual.
- Implementación.**-Posibilitan la ejecución de las decisiones a través de programas de ejecución presupuestaria y de proyectos específicos.
- Información** .-Informan sobre las decisiones y sus resultados; son mecanismos de comunicación.

¹¹ Ver: Molina Lopez, Guillermo.- Planificación, Programación, Presupuestación, México, Ed. UNAM, 1983.

Participación.—Integran organizadamente a la sociedad en el proceso de — planeación por medio de mecanismos de consulta ciudadana.

Coordinación .—Ordenan el esfuerzo del grupo para darle unidad a las tareas que demandan el logro de los objetivos.

Control y Evaluación .—Permite verificar y valorar el cumplimiento de los programas, así como realimentar el sistema.

Dados los múltiples tecnicismos que contiene este Sistema de Presupuestación, por separado en el apéndice A figura 4 mostramos los conceptos programáticos específicos que se incluyen por un lado en los programas de operación (o de gasto corriente) y por otro en los programas de inversión (o de gasto de capital).

Sería difícil y aventurado mencionar una definición precisa de lo que es un PPP, creemos que implicaría restringir su contenido, sin embargo en la revisión de algunas de ellas se advierte un consenso en cuanto a considerarlo como: Un Plan de acción financiero operativo de corto plazo -- que permite relacionar la erogación de fondos y la asignación óptima de recursos para el logro de objetivos definidos, a través de un conjunto armónico de programas y proyectos a realizar y que presuponen una integración efectiva al proceso de Planeación.

De estas consideraciones se puede desprender un marco teórico de referencia que exprese los fundamentos del PPP consistente en:

- a) La identificación de las necesidades del área en que opera la Institución.

- b) La identificación de objetivos y cuantificación de los mismos.
- c) Selección de las alternativas mas adecuadas jerarquizándolas en importancia.
- d) Análisis de los programas a fin de racionalizar los recursos, haciendo consistente el objetivo con el uso de los medios.
- e) La aplicación de mecanismos de control, evaluación, reajuste y mejoramiento para promover la adecuada ejecución.
- f) La continuidad en el tiempo, planeando las actividades a largo plazo para vislumbrar las consecuencias de las decisiones actuales y evitar las respuestas de emergencia, a cuestiones previsibles.

En este punto no hay que olvidar una característica fundamental ya vista, esto es, la estimación de los costos y beneficios de las acciones y alternativas para decidir el mas eficaz y eficiente uso de los recursos. " La asociación costo/beneficio y PPP es sumamente lógica, puesto que los dos tienen como propósito central el mejoramiento de la racionalidad administrativa, especialmente en cuanto a la asignación económica de recursos... Una vez especificados los objetivos y programas por medio de la estructura programática y el proceso de programación, se emplea el costo/beneficio... Solo para programas nuevos ". 12

12 Saldaña H., Adalberto.- Teoría y Práctica del Presupuesto Por Programas, México, Ed. INAP, 1977, p. 174-175.

2.1.2. REFERENCIA TEORICA DEL PRESUPUESTO BASE CERO

Reiterando la premisa que nos define al instrumento presupuestal con una implicación dentro del ámbito de la Planeación, el PBC como cualquier -- otro tipo de Presupuesto moderno, también se constituye como una herra-- mienta auxiliar en la Planeación dentro del corto plazo lo que permite - identificar y jerarquizar las diferentes alternativas que optimizen los- recursos disponibles (ver apéndice A figura 5).

De hecho el Presupuesto con base cero es producto de una evolución de la Técnica Presupuestal y ha devenido en un Sistema que incorpora o involu-- cra al Presupuesto en el proceso administrativo; esto es en principio la Planeación, pero de una manera sólida con toda una concepción que llega a conjugar Presupuesto y Sistema de Administración como una sola idea, ade-- más de que con su método integra una serie de elementos en la Administra-- ción para ser sistematizados en el ámbito de los costos organizacionales a fin de obtener un Presupuesto planeado de común acuerdo con el objeti-- vo general y metas u objetivos particulares de la organización. El méto-- do Base Cero requiere del establecimiento de objetivos individuales cla-- ramente definidos para cada uno de los centros decisorios o áreas de ope-- ración del organismo, lo cual parece sencillo, sin embargo debe recono-- cerse que no es nada fácil ya que los objetivos deben ser operativos, es decir, que toda definición conceptual tiene que ser convertida en elemen-- to operativo cuantificable y medible y esto puede ser el problema o tram-- pa principal que presenta el Sistema, puesto que en el mundo práctico --

existe la alta probabilidad de enfrentarse a obstáculos que llevarían a un fracaso contundente porque cualquier actividad de Planeación implica necesariamente un estudio reflexivo de todas las etapas y elementos manejados en el Plan y fundamentalmente un esfuerzo mental así como plena -- disposición y conocimiento por parte de los ejecutivos de toda la organización para revisar las acciones y proposiciones.

En el PBC la Planeación y Presupuestación de los gastos indirectos están basadas en objetivos que tienen que ser cuantificados en unidades de producto, mismo que generalmente no se encuentra concretizado y expuesto al mercado, sino aparece como un producto comúnmente intangible y es aquí -- en donde los Administradores deben pensar en unidades de medición del -- desempeño de actividades (medida de efectividad) de tal manera que se pueda medir el alcance de los objetivos y metas pero traducidos a un producto que por medio de Base Cero resultaría sensiblemente superior a lo que se estaba obteniendo con otros Sistemas.

Este tipo de proceso para elaborar Presupuestos nos obliga a identificar y analizar lo que se pretende hacer en conjunto, a fijar objetivos y metas realistas, a tomar decisiones y a evaluar los cambios, pero no después de elaborar el Presupuesto sino durante su formulación, como parte integral del proceso. El sentido del PBC consiste en establecer un método de Planeación - Presupuestación para las acciones cuyos gastos han sido clasificados como indirectos o fijos, así como para la elección de -- los planes óptimos para el desarrollo de las actividades. Cada uno de --

los centros decisivos que por la naturaleza de su función no tienen o no emiten producción mensurable, debe considerarse como un conjunto de actividades cuyo presupuesto solo es justificable siempre y cuando se realicen en términos de la consecución de objetivos y metas coherentes al centro de decisión principal y común a toda la organización.

La Presupuestación Tradicional o incremental, incluyendo al PPP, arroja resultados originados y derivados del Presupuesto del año anterior, lo que da por hecho que los costos y gastos efectuados el año anterior (o anteriores) y que se toman como base, corresponden a acciones que fueron en ese año eficaces y eficientes: es en este punto en que la filosofía de Base Cero cuestiona ese procedimiento postulando que las cifras que se toman como base ni sirven para justificar la necesidad de la actividad o función a la que se asignan, ni identifican la efectividad o prioridad de esa función. De esto último se infiere precisamente un Presupuesto que habla una base cero. No es una idea nueva por sí misma, pero si lo es tratándose de los gastos indirectos.

Los procedimientos que se utilizan para la implantación del PBC tanto en la empresa privada como en el sector Gobierno son parecidos, lo que cambia es la forma de implantarlo en cada caso particular ya que debe ajustarse y adaptarse a las necesidades concretas de cada usuario. Corresponde a un mecanismo orientado a la Planeación - Presupuestación y conocidos esos elementos los métodos directivos y de control continúan siendo los usuales, además de que es importante mencionar que si se trabaja en base a programas definidos, estos pueden sujetarse a la Técnica Base Ce-

ro, con lo que la programación también puede quedar integrada dentro del Sistema.

La filosofía de la Presupuestación Base Cero podría sintetizarse bajo -- los siguientes conceptos:

- Eliminar programas de baja prioridad.
- Mejorar la efectividad de los programas en uso.
- Redistribuir en una forma mas racional los recursos disponi -- bles.
- Menor incremento anual de recursos adicionales.

De igual forma sus particularidades de procedimiento se describen, según - el análisis del autor Alberto De Paz: ¹³

- La identificación de unidades decisorias de la organización -- desde el punto de vista de la Planeación y Presupuestación, lo que implica facultades de autoridad y responsabilidad adminis-- trativas, para lo cual resulta inherente la fijación de objeti-- vos y metas.
- La elaboración de Planes o Presupuestos parciales incrementa-- les (paquetes de decisión) dentro de cada unidad y la elec-- ción de la mejor alternativa en cada nivel.
- El establecimiento de criterios para la elección de los presu-- puestos parciales; o sea, un sistema de jerarquización de obje-- tivos y metas implícito en la facultad decisoria de los altos-

¹³ Ver: De Paz Saldivar, Alberto.- Presupuesto Base Cero, México, Ed. Ecasa, 1984.

niveles cuyo fin es la consolidación de dichos presupuestos y la determinación del Presupuesto global.

El PBC está dirigido desde su inicio a que cada unidad responsable determine sus actividades e identifique los niveles de esfuerzo y costo necesarios para su realización en términos de objetivos y metas, desde luego acordes a los fines generales de la organización y en función de la productividad que cada una debe cumplir y de conformidad a la situación y exigencias de la organización dentro de su ámbito de acción (producción de bienes y/o servicios), no sin antes haber definido las unidades decisorias para estar en condiciones de preparar paquetes de decisión de cada actividad u operación, los cuales deben incluir: análisis de costos, propósitos, alternativas, evaluación de resultados, consecuencias del rechazo en la aceptación del paquete y beneficios a obtener.

Una vez que se tienen los paquetes debidamente elaborados, Base Cero permite a través de la inducción de un concepto importantísimo dentro de las Técnicas de Presupuesto, analizar las diferentes opciones que se presentan, por medio del análisis de alternativas. De esta forma no existe un solo Presupuesto sino tantos como unidades decisorias existen, esto es, descubrir las necesidades medibles financieramente y poder asignar los recursos presupuestales apropiados con la ayuda de un Sistema que proporciona los medios para que con diversas alternativas y costos se realice una misma o mejorada actividad dentro del marco de gastos indirectos de la organización. " La idea es tener alternativas no solo para un nivel determinado, sino para varios niveles. Esto convierte el Presu-

puesto de cada unidad en un conjunto de varios niveles ordenados según - sus incrementos de recursos... De ahí en adelante, el ejecutivo podría - diseñar necesidades incrementales por los cuales solicitar recursos ". 14

El objetivo de elaborar y presentar varios presupuestos incrementados pa - ra cada actividad o unidad decisoria implica necesariamente que se bus - can metas mas altas en productividad o eficiencia y en la medida en que - cada presupuesto se encuentra mejor fundamentado y se posea un criterio - racional para elegirlos, la asignación de recursos deberá ser también -- mas racional.

La Planeación y Presupuestación Base Cero puede contener también el cali - ficativo de incremental, en el sentido de que " en cada unidad los obje - tivos y metas deben establecerse atendiendo a prioridades y jerarquiza-- ciones. Se parte de un objetivo y una meta mínimos a los cuales se van - incrementando objetivos y metas deseables. Esto tiene el propósito de ir incorporando al Presupuesto todos aquellos planes mínimos que requieren - recursos prioritariamente, e ir agregando planes adicionales a los cua - les asignar recursos en la medida en que cada plan incremental sea dese - able y benéfico a los objetivos de la organización. Esta etapa de incorpo - ración de planes es realizada a un nivel decisorio mas alto, que tiene a su cargo la consolidación y aprobación del Presupuesto global definiti - vo ". 15

14 De Paz Saldivar, Alberto. op. cit. p. 27.

15 I.d.e.m. p.33.

Ya que se cuenta con un Presupuesto a diferentes niveles en cada unidad o área, en vez de estudiar área por área, se estudia nivel por nivel de cada una de las unidades. Primero se eligen los niveles mínimos en cada una de las unidades decisorias, al terminar con la última se regresa a la primera y nuevamente se continua eligiendo presupuestos incrementales para incorporarlos al Presupuesto global y así sucesivamente hasta alcanzar una suma de indirectos aceptable. Así, hay un proceso constante de elección y todas las unidades compiten por una **gran bolsa** de dinero con sus presupuestos parciales.

Ahora que se ha expuesto la naturaleza de este enfoque presupuestario resulta más factible la comprensión de los elementos y/o conceptos que Peter A. Pyhrr maneja en su definición de Presupuesto Base Cero considerándolo; " 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 ". 16

16 Ver en: Vilchis Melgarejo, Rubén, et al.- Viabilidad de Aplicación - del Presupuesto Base Cero en México, México, Ed. INAP, Serie-Praxis Nº 22, 1979, p. 16.

Esta descripción practicamente contiene todo el método en unas cuantas - palabras y esto originado, tal vez, a que su propio autor ha sabido exponer de un modo suscinto toda la filosofía que él mismo ha planteado y presentado como auxiliar en la Planeación y formulación de Presupuestos. Esto no quiere decir que algunos otros autores se abstengan de proporcionar definiciones sobre Base Cero, sin embargo éstas contienen la misma - tónica ya descrita en la definición, que podriamos considerar como la de origen.

No obstante que a este momento hemos visto demasiadas bondades, que en - cada etapa del desarrollo de una técnica innovadora se presentan como la panacea o algo por el estilo, situación en la cual los Sistemas PPP y -- PBC no han sido la excepción, en este trabajo se muestra lo mas impar -- cialmente posible la teoría de dos Sistemas Presupuestales que tenemos - la certeza no son incompatibles y que son producto del estudio, análisis y creatividad de algunos estudiosos que en diferentes tiempos han tratado de perfeccionar o crear métodos que satisfagan las necesidades de operación de las organizaciones.

2.2. MARCO METODOLOGICO DE LAS MODERNAS TECNICAS PRESUPUESTALES

Al abordar el exámen de la Administración de una organización, el primer aspecto en que se repara es el de su estructura, que define a los principales organos de responsabilidad y delimita las funciones que a cada uno corresponden en la definición de objetivos y en los grandes ejes de coordinación y control. Evaluar la vigencia de una estructura orgánica, desde el punto de vista de la Planeación, ha de permitir valorar la adaptabilidad de una determinada técnica por lo que toca a lo específico de su metodología.

La preparación de un Presupuesto implica compilar mucha información respecto de la propia Dependencia. Este proceso constituye un elemento clave de la Administración para la revisión de los programas de trabajo y las clases y niveles de servicio además de los aspectos organizativos y los métodos que operan; así, un Presupuesto, teóricamente otorga la oportunidad para que los Administradores realicen un escrutinio anual de las operaciones a través de un diagnóstico general de la empresa o institución.

Todas las herramientas Presupuestales modernas implican de uno u otro modo la Planeación que, a su vez, se realiza atendiendo a los objetivos de la organización. En este punto cabe aclarar que tanto el PPP como el PBC son una herramienta aplicable solo a la Planeación a corto plazo (pero con diferente consistencia, tal como se comentará mas adelante), tiempo

en el cual es eficaz la programación, operación y control. Mas allá de este límite la Planeación no solamente es difícil de programar sino que las cifras presupuestadas surgen de juicios preponderantemente especulativos, sobre todo en los tiempos actuales.

El PPP , a diferencia del PBC , fue adaptado para probarse y ponerse en marcha dentro de los Gobiernos (no obstante que ambos surgieron pensando en las empresas privadas) y esto con el fin de coadyuvar al manejo de presiones de tipo económico mediante la intervención directa y ordenada del Estado en algunos rubros que hasta ese momento eran actividades exclusivas de los particulares. Es importante hacer esta aclaración ya que como caso curioso sucede que las empresas privadas — fundamentalmente en E.E.U.U. — obligadas a presupuestar sobre una base de Planeación y que conocen a fondo el método Base Cero, prefieren adoptarlo por las bondades que según su testimonio les representa, aún cuando resulta susceptible de ser instrumentado en el Gobierno (ver apéndice A figura 6). - Esto puede tener varias razones, e inclusive se puede argumentar que a estos momentos pocos conocen verdaderamente el Sistema Base Cero, pero consideramos que ésta no es la razón sino el resultado del subdesarrollo técnico y cultural de algunos países incapaces de modernizar y en último de los casos adaptar sus Sistemas Presupuestales a las necesidades propias de su situación, lo cual dá como resultado un retraso que se traduce en imposibilidad de contar con los medios o infraestructura, que de una manera inmediata permita la readecuación de los Sistemas existentes-

de Presupuestación, precisamente por el desfase que existe entre - la implantación en un país subdesarrollado y la aparición de nuevas técnicas improbable de ser inmediatamente aceptadas y mucho menos adaptadas. Como corolario inclusive podemos hacer alusión a la polémica que existe de si dieron o no resultado éstas dos Técnicas adoptadas por el Gobierno de los E.E.U.U., pero que a fin de cuentas demuestra que cuentan con los mecanismos de reajuste y autoregulación de su Sistema de Presupuesto.

" Para emprender un proceso de Planificación - Presupuestación tendiente a transformar, de manera sustancial el comportamiento socioeconómico tradicional, se requiere la actuación de un Sector Público planificador, capaz de orientar y conducir el proceso hacia el logro del bienestar de -- nuestras sociedades en todas sus magnitudes, a través de normas, procedimientos y actitudes administrativas previamente establecidas y arraiga - das tanto en la organización Gubernamental como en su personal ". 17

Es necesario recordar que tanto la concepción como la instrumentación de un Presupuesto, requieren de un marco legal que le dé la suficiente validez y mas que eso le otorgue legitimidad y la obligatoriedad que requie - re -- abstrayéndonos de la obligatoriedad que como instrumento político puede ser el - Presupuesto -- . El marco jurídico que debe dar sustento al Presupuesto, se gún Gabino Fraga ¹⁸ se presenta dentro del Sector Público como leyes y-

17 Molina Lopez, Guillermo. op. cit. p. 25-26.

18 Ver: Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo, México, Ed. Porrúa, 1978.

en el sector privado mas que nada como políticas que definitivamente no deben contraponerse con los lineamientos jurídicos generales de una Nación. Es de vital importancia que el poder Legislativo de cualquier Gobierno fundamente e integre el Derecho Presupuestario, como una acción de ordenamiento jurídico en todos los aspectos del Presupuesto Nacional.

En los apartados que siguen se describirá el marco metodológico de los Sistemas de Presupuestación en forma individual, conservando siempre el aspecto teórico manejado por diversos autores para cada uno de los Sistemas. Hemos de considerar que esa será la plataforma para evaluar y así estar en condiciones de emitir juicios valorativos o de análisis en el trabajo que nos ocupa.

2.2.1. EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

Parte fundamental del aparato gubernativo es el sistema por cuyo medio el Gobierno prevé, distribuye y revisa los gastos. La magnitud de los gastos públicos y los muchos factores y fuerzas que determinan el nivel y composición del gasto demandan que el sistema sea metódico.

El PPP no solo constituye una herramienta de Administración o de programación del Gasto Público en las Instituciones del Gobierno, sino que constituye también una herramienta política, ya que a través de este Sistema respaldado por una programación de actividades, el Gobierno adquiere un compromiso en el aspecto financiero, mismo que debe responder al cumplimiento de las metas físicas propuestas en la formulación programática y traducidas a acciones de producción de bienes y/o servicios. Es un instrumento de la Planeación que engloba y contiene los programas que durante un período determinado de tiempo, que generalmente es un año, se van a desarrollar en una Institución, enunciando además los objetivos y metas que se pretenden alcanzar en cada programa de una manera individual, además de que se identifica en forma ordenada los medios, recursos, tiempo y costo de cada uno de esos programas.

Podría ser suficiente desarrollar mejores planes, métodos y/o procedimientos para facilitar la revisión y vigilancia de los programas de gastos pero, por lo regular, la necesidad es mucho mayor y se prolonga hasta la creación, tal vez en algunos de los casos en forma desordenada, de cr

ganismos y procesos que van desde lo básico hasta lo complejo, con el fin de hacer de la Administración del Presupuesto un efectivo instrumento de la gestión pública de un país (ver apéndice A figura 7).

La incorporación del criterio de programación, en este Sistema implica - en última instancia, una metodología para tomar decisiones y, es claro - que se toman decisiones cuando se tiene ante sí una o varias alternati--vas; en este sentido se puede inferir que la programación es una metodo--logía para escoger entre alternativas y tales alternativas se dan de un--modo muy general entre objetivos y entre medios.

Existen ciertas fases del proceso de decisión presupuestal que son comu--nes a todas las situaciones y circunstancias y que nos permiten vislum--brar precisamente esa relación que se presenta como biunívoca entre: - - objetivos \longleftrightarrow medios. Estas fases son:

- a) Proyección de los recursos.
- b) Estimación de los recursos disponibles.
- c) Formulación de prioridades.
- d) Equilibrio de los recursos con respecto a los programas.

El resultado de estas decisiones debidamente manejadas constituye el Pre--supuesto, pero un Presupuesto acorde a la situación económico - social - del contexto que se trate y en el que se reúnen los ingresos y egresos - previstos. En el proceso, las necesidades han de pesarse contra las prio--ridades y los recursos a fin de llegar a la solución. Al respecto, la efi

ciencia o fines u objetivos de la organización, o bien idiosincracia o procedimientos de un determinado país en la Administración Presupuestal, desempeñan un papel central y mas que eso primordial.

Uno de los principales objetivos de la Administración Presupuestal es ayudar a los funcionarios responsables de las políticas presupuestales a enfocar su atención en los problemas fundamentales. Por ello este Sistema muestra los costos de los programas y actividades, así como los medios para financiarlos junto con la relación entre los costos y los servicios prestados y los resultados que se espera obtener.

La responsabilidad de la Administración Financiera o Presupuestal no termina con la preparación y presentación del Plan Financiero, después de aprobado el Presupuesto, empieza la etapa de ejecución que implica control y evaluación permanentes.

Para reafirmar las ideas anteriores se puede resumir que la Técnica del PPP, que se orienta a optimizar la programación del Gasto Público y racionalizar la Administración Presupuestal, está fundamentada en la selección y realización de objetivos y metas, en función de planes de trabajo y en la asignación de recursos necesarios para el cumplimiento de los siguientes propósitos:

- Responder a la dinámica del proceso administrativo de los Gobiernos.
- Permitir contemplar en su estructura y contenido los objetivos y metas a alcanzar.

- Posibilitar la medición y seguimiento de las realizaciones físicas y financieras.
- Facilitar la congruencia y complementariedad de las acciones de los distintos órganos de las Entidades.
- Imprimir la mayor racionalidad a la operación de las acciones y facilitar el manejo y aplicación de los recursos.
- Propiciar en general, un cambio en la mentalidad de los responsables de las actividades y decisiones.

El Sistema opera a través de la captación, análisis y presentación de información para la toma de decisiones sobre objetivos, alternativas, preparación de la acción, ejecución de la acción y reajuste del impacto de la misma. Representa un esquema de análisis y promoción de la racionalidad a través de la ejecución de funciones que inciden directamente en -- las fases del proceso administrativo; para la Planeación, en el establecimiento de prioridades y políticas; para la Programación en la localización de índices costo/beneficio para alcanzar los objetivos; para el Control, la búsqueda de índices que permitan conocer el comportamiento de gestión y los ajustes que es necesario llevar a efecto y por último, en la Evaluación para conocer los índices de impacto general de la programación.

Lo anterior implica en sí el proceso formal de Presupuestación, no importando la Técnica específica que se utilice, y que para fines metodológicos algunos autores como Luis Alberto Ferreiro ¹⁹ nos lo describe con -

¹⁹ Ver: Ferreiro S., Luis A.- Introducción a la Técnica del Presupuesto Por Programas, México, Ed. UNAM, 1976.

los siguientes pasos:

- a) Formulación
- b) Discusión - Aprobación
- c) Ejecución
- d) Control y
- e) Evaluación

Cada uno de estos puntos obviamente contiene toda una acepción y explicación que forma parte de la Teoría General de Presupuestación y que el PPP, como Técnica específica de Presupuestación, retoma para fines también metodológicos, pero con un punto de vista muy particular, por lo que es conveniente repasarlos aunque sea someramente.

- a) FORMULACION.- Involucra los trabajos preparatorios para recabar información, la definición de objetivos, metas, criterios, políticas, aplicación de instructivos, cuestionarios, formularios, etc. Lo que particulariza al PPP en esta etapa consiste en explicar el porque de los costos en virtud de los objetivos que se pretenden cumplir para cada programa y de las metas que se estiman realizar, a diferencia de las Técnicas Tradicionales en las cuales es mas importante cuidar el comportamiento en costos como fin y no como un medio.
- b) DISCUSION - APROBACION.- Corresponde a la acción de negociación del proyecto presupuestal. Si se hiciese sobre bases programáticas, ello puede fundamentar los criterios de autorización a través de indicadores de impacto para cuantificar la acción productiva y beneficio final.
- c) EJECUCION.- Se inicia con el día en el cual el Presupuesto comienza a ser vigente. Esta fase dentro del PPP presupone toda una infraestructura administrativa y particularmente informática, en la cual los mecanismos establecidos deben captar, procesar, informar y retroalimentar a todas las operaciones a que da origen el Presupuesto en ésta fase eminentemente operativa.

- d) **CONTROL.**- Es la labor de verificación y seguimiento de la ejecución con el objetivo de asegurar el correcto uso de los recursos y la realización de las metas previstas.
- e) **EVALUACION.**- Consiste fundamentalmente en medir la eficiencia y eficacia con que se ejecuta un programa comparando metas -- proyectadas con los resultados obtenidos, para determinar el grado de cumplimiento o desviación y adoptar las medidas correctivas del caso.

El autor antes citado separa las fases de control y evaluación, sin embargo, para muchos otros les es difícil distinguir una división práctica entre ambas, lo que si es un hecho es que en el método del PPP se habla de un sistema de control y evaluación, pero como un solo rubro, puesto que no solo se refiere a la rigidez de confrontar lo erogado con lo presupuestado sino que de antemano permite planear mecanismos de vigilancia, que incluso nos dan a conocer las responsabilidades para los titulares de las unidades ejecutoras de los programas, ya que su nivel de desagregación, no obstante que no se lleva como en el caso del PBC hasta unidades decisorias de mas bajo nivel, alcanza a delimitar por lo menos a los responsables de la instrumentación de los programas.

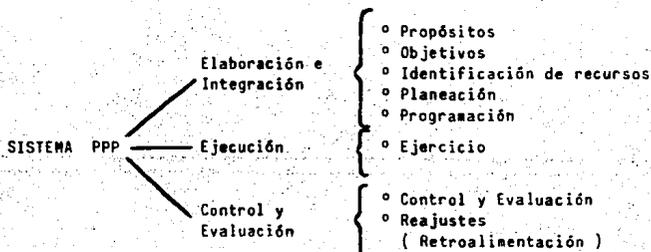
El contenido de un PPP puede circunscribirse de manera genérica a cubrir los siguientes requisitos:

- a) Definición de objetivos y metas.
- b) Definición y cuantificación de acciones concretas.
- c) Determinación de las unidades ejecutoras de los gastos.
- d) Explicitación del Plan de acción.
- e) Determinación de costos.
- f) Determinación de las fuentes de financiamiento y su cuantía.

g) Determinación del cronograma financiero.

No todos los elementos que se mencionan deben figurar en detalle dentro del documento presupuestal, pero sí es necesario hacer alusión a ellos - sobre todo al solicitar fondos, pues ello ayudará a justificar el programa y por otra parte facilitará su ejecución, medición y la consecuente-evaluación de los resultados obtenidos.

A manera de consolidación de los elementos que se han manejado y mencionado, podemos describir tres etapas que caen directamente dentro del procedimiento para elaborar un PPP y que corresponden a la especificación y definición de:



El PPP como todo Sistema administrativo requiere de instrumentarse, para lo cual es necesario conciliar los instrumentos a las condiciones de la Institución. Uno de los estudiosos del Presupuesto, Adalberto Saldaña ²⁰ nos da algunas pautas a considerar en la implantación de un PPP en una - Institución Pública y nos dice que será necesario:

²⁰ Ver: Saldaña H., Adalberto. op. cit.

- a) Definir en una primera aproximación los objetivos según las - atribuciones, elaborando el marco de referencia para el ejercicio de las mismas, así como los efectos externos a la Institución de los procesos administrativos internos.
- b) Posteriormente clarificar las actividades que actualmente se - llevan a cabo, en términos de funcionalidad real y su integración en programas.
- c) Junto con la clarificación de los recursos empleados se requiere una consolidación de fuentes de ingreso y su gasto real.
- d) Ensamblar toda la información para establecer una matriz programática inicial que permita identificar la interrelación de los procesos administrativos internos y externos.
- e) Para ampliar y precisar la información anterior se establecerán cuestionarios que presionen a las unidades administrati - vas a conceptualizar e insertar sus actividades en programas, y los recursos empleados para ello, explicando la intención - en cursos y asesorando el llenado de los mismos.
- f) Al clarificar el funcionamiento real y la verdadera asignación de recursos, se precisará la efectiva prioridad de los objetivos; esto en razón de lo que actualmente se hace y de la distribución de recursos, aún cuando no coincidan con las intenciones de los mas altos ejecutivos.

" Lo anterior representa un ejercicio de descubrimiento de errores, de - prioridades, de dejar fuera algunas de ellas, de inconsistencia en las - formas o programas con que se busca lograr los objetivos, de duplicida-- des, de métodos, de organización, dirección y control; representa una -- presión para un esfuerzo de coherencia, que permita el mejor cumplimien- to de los objetivos, aumentando la eficacia del proceso administrativo y la eficiencia en el uso de los recursos, para efectivamente lograr los -

resultados deseados y al menor costo que sea conveniente. De esta manera se facilita tomar medidas correctivas, al revisar aparentes deficiencias en la operación interna de la Institución ". 21

Esto último indudablemente teoría pura, pone en un plano a la Técnica -- del PPP, en el cual se convierte en un instrumento infalible, situación -- que es necesario considerar para no caer en trampas de instrumentación -- al esperar frutos de esa naturaleza, por el solo hecho de haber seguido -- paso a paso la mecánica general (ver apéndice A figura 8).

El PPP como es de suponerse, requiere en la práctica de un **cuerpo** (lea -- se literalmente) tangible, que le dé forma y mas que eso presentación; -- nos referimos a la **estructura programática** considerada como la base que -- sustenta al PPP ya que representa la expresión del agrupamiento e inte -- gración de las actividades de una organización en función de objetivos y metas ordenados en forma de programas, subprogramas, proyectos, etc. --

" El PPP no tiene como única finalidad la de servir como un instrumento -- para la negociación presupuestaria; otro de sus objetivos fundamentales -- es facilitar la Planeación a mediano y largo plazo del futuro de un orga -- nismo, así como mejorar los métodos y sistemas administrativos con que -- operan. De lo anterior se desprende la gran importancia de elaborar ade -- cuadamente la estructura programática, sustento del PPP; por lo tanto -- ésta debe responder a todos los requerimientos de Planeación, programa--

21 Saldaña H., Adalberto. op. cit. p. 116.

ción y control tanto cualitativos como cuantitativos y debe elaborarse - de tal forma que facilite su operación como un Sistema integrado ". 22

En el caso de nuestro país la revisión de las estructuras programáticas se realiza año con año, ya sea para suprimir o incorporar nuevos programas, de aquí que existan dos documentos fundamentales que ejemplifican - lo antes dicho: El Catálogo de Actividades del Sector Público Federal, - que contiene toda la estructura programática del Presupuesto identificable hasta el nivel de subprograma (véase apéndice B formatos 1 a 4) y - por otra parte el Presupuesto individual de cada Dependencia que no solo contiene la estructura programática base de actividades, sino que aparece con su clasificación por objeto de gasto, es decir, incluyendo las -- partidas específicas y dígitos identificadores de gasto (inversión u -- operación) con sus respectivos montos autorizados y la identificación - de la unidad responsable de los gastos.

Lo anterior representa practicamente el documento final del Presupuesto, inclusive una vez divulgado.

En el apéndice B formatos 1 a 10 se puede observar el tipo de información manejada para la formulación de un anteproyecto de presupuesto con características programáticas. Estos formatos se presentan como un mero ejemplo y consideramos son los mas representativos para los fines que nos -

22 Saldaña H., Adalberto. op. cit. p. 151.

ocupan; corresponden a los emitidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) para la elaboración del Anteproyecto de Presupuesto Federal de México para el año de 1987.

La adopción, implementación y control de este Sistema debe ser privativo de cada Organización, es decir que la adaptación — que incluye los formatos a utilizar — debe concebirse en función de la realidad y características muy particulares tanto de los países, si hablamos de un ámbito macro, como de las propias organizaciones, reduciendo nuestro universo, que decidan probar la Técnica. El PPP es un Sistema de apoyo utilizado para que la Administración cumpla con su esencia, de la mejor manera posible.

2.2.2. EL PRESUPUESTO BASE CERO

No obstante que el Sistema de Planeación - Presupuestación Base Cero contiene en sí mismo raíces de tipo matemático dentro de su concepción y -- que su metodología teórica resulta un tanto compleja, su aplicación práctica constituye un proceso lógico de relativa sencillez que puede conducir a un éxito siempre y cuando haya existido el compromiso y el trabajo suficiente por parte de todos los niveles del Ente que decidió implementarlo. Es motivo del presente apartado tratar de esclarecer y conjuntar los diversos (no divergentes) elementos a considerar como la metodología de la Presupuestación Base Cero, ya que a partir del método descrito por Peter Pyhrr una serie de autores han tratado de hacer aportaciones - desagregando o compactando, o dando importancia a una cosa mas que a -- otra, acerca de los pasos que se deben cubrir para la instrumentación -- del PBC pero siempre, todos ellos, observando la idea o ideas originales descritas en el método de Pyhrr.

Según los estudiosos y defensores de este Sistema de Presupuestación, se trata de algo mas que el proceso tradicional de presupuestar, en el cual se hacen una serie de asignaciones de recursos en forma de cifras monetarias y de personal para unidades específicas, ya que rebasa estos límites dando a los ejecutivos un instrumento práctico mediante el cual la -- organización logra satisfacer las necesidades y demandas del medio am -- biente en que se encuentra inmersa, llámese mercado o ámbito de cobertura de acción si se trata del Gobierno.

Un aspecto realmente importante a considerar en la implementación de un PBC es la revisión previa de estudio de la organización otorgando especial atención a los siguientes puntos:

- a) **FACTORES AMBIENTALES.**- Si partimos de que el mundo en que vivimos es un continuo cambiante que no conoce la estaticidad, sobre todo en las áreas del saber y en el aspecto de los negocios, obtenemos que resulta inevitable la relación-axiomática entre medio ambiente y organizaciones, por lo que éstas deben estar preparadas para cualquier cambio y adaptarse a condiciones económicas inestables motivadas, entre otros muchos factores, por patrones volátiles de ventas que afectan directamente la razón de existir de las empresas o en el caso de Instituciones de servicio los altos costos que representa su operación. Es por ello evidente la definición clara del entorno al que pertenece la organización y que deberá contemplar la Planeación estratégica, en la cual el Sistema Base Cero se fundamentará para definir la estrategia inmediata de Presupuestación, inclusive como un instrumento potencial para que la organización se ajuste y adapte a las condiciones fluctuantes del medio ambiente.
- b) **SITUACION DE LA ORGANIZACION.**- Este es, tal vez, el punto más importante de la revisión previa. Incluye prácticamente la historia de la Entidad poniendo énfasis en los antecedentes financieros — cifras contables de años anteriores, experiencia presupuestal, medidas de racionalización de gastos instrumentadas, etc. — y análisis de la estructura — revisión y actualización del organograma como base principal de ayuda para la definición de las unidades decisorias — .
- c) **REVISION DE LOS OBJETIVOS.**- Corresponde prácticamente al enlace entre la revisión previa y el inicio del procedimiento Base Cero, ya que a partir de esta revisión preliminar que coadyuva a la definición de unidades decisorias, se estarán en posibilidades de emitir los supuestos de la Planeación a largo plazo, es decir, que la definición de objetivos implica la fijación de metas, pero metas cuantificadas operativamente y en función del objetivo u objetivos particulares de toda la organización por los años subsecuentes.

La etapa de revisión previa de la organización constituye en cierto modo una especie de auditoría administrativa y operativa, de donde se derivan beneficios al revelar deficiencias y desviaciones que pueden ser corregidas antes de iniciar el proceso Base Cero en el entendido de que si estos elementos no se encuentran claramente definidos y establecidos pueden dar al traste con los productos que se esperan obtener.

Hay algunos autores que consideran — y en lo particular comparto esta idea — que por el solo hecho de corresponder a una metodología que de entrada exige formalismo, definición y diagnóstico, es justificable un programa de implantación, pues no bien se inicia rigurosamente el proceso ya se cuenta con valiosos elementos de juicio para derivar decisiones y conclusiones.

El proceso de Planeación - Presupuestación Base Cero es muy flexible en cuanto al conjunto de procedimientos que se siguen, permite adaptarse a las necesidades específicas de quien lo utiliza para satisfacer sus requerimientos y resolver los problemas que puedan surgir a nivel tanto de estructura como de presupuestos en toda organización por disímbola que sea su operación. Lo anterior es factible debido a que el método influye en todos los aspectos del proceso administrativo, a saber: Planeación, Presupuestación, Implantación y Control (ver apéndice A figura 9). - - Otro rasgo característico es que exige la involucración de los ejecutivos de todos los niveles, es una herramienta netamente participativa que fluye, por el diseño mismo y conforme se van ejecutando los diversos pa-

sos del proceso, tanto en línea ascendente como descendente. Es de esta forma y con los elementos descritos que estamos en condiciones de explicar su metodología.

Consideramos rigorista la clasificación que algunos autores realizan acerca de la metodología del Sistema Base Cero a través de numerosos pasos, - sin embargo la utilidad esquemática que representan las clasificaciones - ayudan a una mejor comprensión del método. Peter Pyhrr ²³ nos indica -- que la elaboración de Presupuestos Base Cero se fundamenta en dos pasos básicos:

- I Preparación de paquetes de decisión.
- II Clasificación de los paquetes de decisión.

A partir de estos dos pasos queda abierto el análisis que se haga de los intermedios que es necesario cubrir, porque como ya dijimos debe adaptarse a la naturaleza de cada organización.

Una vez que se cuenta con la información referente a la definición de unidades decisorias, con sus respectivos objetivos y metas claramente ligados a la Planeación estratégica y de corto plazo, es necesario que cada una de esas unidades decisorias se apreste a la tarea de preparar sus propios paquetes de decisión, es decir, presupueste su unidad enunciando la forma en que actualmente opera y los recursos que utiliza (principal

²³ Ver: Pyhrr A., Peter. op. cit.

mente humanos y financieros) para en ese momento reflexionar sobre métodos optativos de operación que permitan optimizar el logro de los objetivos. La presentación de las diferentes opciones para realizar el trabajo y el costo que representan, es lo que se conoce en la metodología Base - Cero como **paquete de decisión** .

Para cada actividad, se requiere la identificación y evaluación de las alternativas para realizarla siempre debidamente estudiadas y presentadas. Esta identificación se entiende en dos sentidos: uno incremental -- que se enfoca sobre los distintos niveles de esfuerzo que pueden emplearse para desempeñar una de las funciones alternas y otro de un mismo nivel de meta u objetivo que se aboca a la descripción de las distintas -- formas de desempeñar la misma función. En ambos casos la estructura de costos presentada en los paquetes de decisión generalmente varía, puesto que lo que se busca es o bien incrementar metas o en su defecto optimizar la función o actividad actual reduciendo costos a través de la búsqueda de otros medios de operación. La descomposición de las actividades según el logro de metas a diferentes niveles es esencial en la Planeación - Presupuestación Base Cero.

Cada objetivo puede ser logrado por diferentes alternativas de actividades que parten de lo mínimo a lo ambicioso; cada alternativa representa en realidad una probable decisión, en este sentido, un conjunto superior de actividades debe alcanzar objetivos superiores respecto a otro conjunto de actividad menor, o en su defecto, si el objetivo es el mismo la di

mención de la meta a alcanzar también debe ser mayor.

El aspecto incremental de los paquetes de decisión identifica los diversos niveles de esfuerzo que se tienen como alternativa y los niveles de gastos necesarios para realizar una función específica, es por ello que resulta fundamental dentro de esta mecánica, establecer los niveles mínimos de esfuerzo que requiere cada actividad y que invariablemente deberá estar por debajo del nivel actual de operación (se acostumbra a fijar - el nivel mínimo de esfuerzo entre un 50% y un 70% del nivel de operación ya existente). Los funcionarios responsables deben establecer un mínimo de esfuerzo por debajo del nivel corriente de actividad y luego identificar los niveles adicionales como paquetes de decisión por separado. Lo difícil será siempre establecer ese nivel mínimo dada la dificultad de - fijar un porcentaje absoluto del esfuerzo presente por debajo del cual - una actividad dejaría de ser significativa para la organización.

De acuerdo a los niveles de esfuerzo manejados en los paquetes de decisión, estos pueden considerarse bajo las siguientes categorías:

- a) Nivel cero o de eliminación.
- b) Nivel mínimo o de mantenimiento.
- c) Nivel normal o actual.
- d) Nivel de expansión o de incremento.

Un paquete de decisión se define como un documento que " proporciona información completa sobre cada actividad, función u operación para que la

Gerencia pueda evaluarla y compararla con otras actividades ".²⁴ Esta información debe incluir como mínimo:

- DATOS DE IDENTIFICACION BASICOS.- Incluyen el nombre del programa o actividad, su número, nivel, metas, objetivos, área responsable, fecha, etc.
- EVALUACION DE FACTIBILIDAD.- Contempla los detalles respecto al análisis costo/beneficio que se esperan obtener.
- SOLICITUD DE RECURSOS.- Como su nombre lo indica es la concreción de lo que se pide.
- CURSOS ALTERNOS DE ACCION.- Descripción de otros medios para realizar la función u objetivo.
- CONSECUENCIAS DE LA NO ADOPCION DEL PAQUETE.- Descripción de las repercusiones dentro de la organización por el rechazo del paquete.

La metodología es flexible y debe adaptarse, los formatos del paquete de decisión también varían en cada organización, ya que deben cubrir las necesidades de información que exige su implantación específica, pero siempre conteniendo como mínimo los puntos descritos, puesto que si se utilizan datos insuficientes o imprecisos esto afectará todo el proceso.

El contenido de los formatos se compone de algunos datos o elementos cualitativos y otros cuantitativos (ver apéndice B formato 15) permiten, a través de diseños especiales, estandarizar la información y evaluar la

²⁴ Pyhrr A., Peter. op. cit. p. 7.

factibilidad del Presupuesto en cuanto a su eficiencia, eficacia y la --
elección de la mejor alternativa.

Comunmente el formato esta destinado a describir el Presupuesto de cada-
nivel de planeación incremental, a su vez el conjunto de estos presupeg
tos de una misma unidad decisoria se totaliza en un formato - resúmen --
(ver apéndice B formato 16) en donde figuran las cifras de todos los -
paquetes parciales que integran la Planeación - Presupuestación de cada-
unidad. De esta forma cada unidad elabora un presupuesto para cada nivel,
por ejemplo, si son cuatro los niveles en que se descomponen las metas -
planeadas, se elaboran cuatro formas del primer tipo y una del segundo, -
considerando a todo este conjunto como un conjunto de alternativas o pa-
quetes de decisión leyéndose en orden de importancia o prioridad, de - -
acuerdo a niveles de esfuerzo o medidas del rendimiento o costos, como -
1 de 4, 2 de 4, 3 de 4 y 4 de 4 además del resúmen de cuatro paquetes de
decisión. Esto puede suceder con dos, tres, cinco o los paquetes que re-
sulten. Generalmente, el establecimiento de diferentes niveles de opera-
ción da lugar también a estudiar diferentes posibilidades y hacer deter-
minadas combinaciones; por ejemplo, si existen cuatro unidades decisorias
y las cuatro con tres paquetes de tres diferentes niveles se tendrían, -
en realidad, doce paquetes de decisión; y de éstos doce paquetes tal vez
en una de las unidades decisorias se elija el paquete al nivel número --
uno, en otra al nivel número dos, en otra al tres, en otra al cuatro, o-
viceversa; o todos al nivel dos o cuatro y todas las combinaciones de es-
tas cuatro unidades decisorias daría, obviamente, diferentes niveles de-

costos y, por ende, diferentes resultados.

Como ya se dijo, es necesario fijar el porcentaje del nivel mínimo de es fuerzo, para que a partir de esas cifras que bien puede ser el paquete - inicial, se vayan sumando los incrementos de paquetes sucesivos hasta -- llegar al tope marcado por la alta Gerencia para la asignación de recursos para esa unidad decisoria.

Todos los paquetes reflejan una determinada cantidad en costos y beneficios alternos de menor o mayor grado para la organización según las prio ridades marcadas en los objetivos a corto y largo plazos.

" Es preciso que dentro de la máxima prioridad se incluya el primer o mi nimo incremento de servicio. En teoría el incremento mínimo se determina seleccionando la proporción de servicio que para la organización es abso lutamente imprescindible asumir, proporción bajo la cual resultaría impo sible suministrar cualquier servicio viable. Con frecuencia, el mínimo - se especifica a fin de no exeder un determinado porcentaje por debajo -- del nivel actual... Pueden ser necesarios varios incrementos antes de -- que el total acumulativo se aproxime o exeda a los niveles actuales de - servicios. Con cada incremento sucesivo se van desarrollando incrementos adicionales de servicios y costos donde se incluyen los próximos servi - cios, según el orden prioritario ". 25

25 Revista Expansión.- Como Planificar y Presupuestar con Base en Cero.- Versión traducida del libro de Stonich J., Paul, México, junio 1978,- p. 30.

El segundo gran aspecto a considerar, como puede observarse, corresponde a la clasificación de los paquetes elaborados. Este análisis que reviste suma importancia dentro de la Técnica, también se conoce como escala de jerarquización, esquema de prioridades o, en último caso, análisis de alternativas.

La preparación inicial de los paquetes de decisión se debe efectuar al nivel general de la organización, en cada centro de decisión puesto que el titular del mismo conoce los objetivos de su paquete a fondo, sus aspectos técnicos, las sutilezas del comportamiento de que se trate y los problemas de tiempo que podrían impedir su ejecución, además de que así puede evaluar la importancia de sus propias actividades y efectuar la -- clasificación previa de sus paquetes de acuerdo con esta evaluación.

La clasificación de paquetes propiamente dicha es aquella que se enfoca, como producto de su tarea, a la elección de todos aquellos paquetes que coadyuvan a los objetivos y planes de la organización en forma clara y precisa y se deja generalmente en manos de un comité especial o de los ejecutivos o funcionarios del nivel superior. La clasificación no es tarea fácil, ya que los criterios de establecimiento de prioridades, con los cuales se determina una escala selectora de paquetes para la asignación de recursos, requiere de toda la mentalidad de los altos ejecutivos con una perspectiva y criterios tan amplios como sea posible. El establecimiento de prioridades es generalmente un criterio de elección; sin embargo el establecimiento de este tipo de prioridades es hasta cierto pun

to subjetivo, no existe una escala precisa o un sistema absoluto de clasificación semejante a una regla o algo parecido, pero alguien tiene que establecer estas prioridades que quizás esten basadas en los supuestos de planeación, ya sea a corto o largo plazo, o tal vez al final de cuentas se imponga el criterio de los altos ejecutivos para decidir que paquetes serán dotados de recursos y, por consiguiente, cuales serán los planes que se adopten.

Los Presupuestos Base Cero son sumamente prácticos si se adopta el enfoque de clasificación apropiado y se modela conforme a las necesidades específicas, de esta forma las posibilidades de elegir un paquete racionalmente son muy grandes y por lo mismo, el proceso de Planeación - Presupuestación está en condiciones de alcanzar mayor eficiencia. " Cuando la función no es muy necesaria, los argumentos son débiles, los beneficios escasos o vagos y los costos excesivos, los paquetes deben ser capaces de revelarlos ". 26

El establecimiento de prioridades de jerarquización en los siguientes niveles podría resultar abrumador; el volumen de información puede ser un obstáculo importante en caso de no ser manejado convenientemente, sobretudo en las organizaciones de gran tamaño. Una de las soluciones básicas radica en la limitación del número de paquetes clasificados en un nivel de consolidación y en la atención que el titular de la organización ponga sobre las áreas que requieren una toma de decisiones, dejando que los

26 De Paz Saldivar, Alberto. op. cit. p. 77.

ejecutivos realicen la evaluación y clasificación en detalle.

Elegidos los paquetes solo resta llevar a cabo la consolidación presupuestal que se convierte en una operación de cálculo. Los resultados obtenidos de la primera consolidación pueden no ser los deseados y requerir -- una revisión, o más, para ajustar cifras a base de poner y quitar paquetes para llegar a la cifra presupuestal aceptada. La incorporación de -- los paquetes a la consolidación debe hacerse también en un formato especial o tabla de consolidación o jerarquización (ver apéndice B formato-17) y puede elaborarse comenzando por revisar aquellos paquetes que contemp^lan los recursos para las acciones mínimas de cada unidad; después - revisar los paquetes 2, luego los 3, etc. e ir agregando paquetes en la medida en que los proyectos o programas se ven factibles; se requiere revisar de arriba a abajo los paquetes mínimos de toda la organización, antes de pensar en incluir cualquiera otro. Después de terminar con el nivel mínimo se sigue con el siguiente y así sucesivamente, en la inteligiencia de que si alguna unidad no es incluida en la primera revisión, -- tal vez lo sea en la segunda o bien, desaparezca la unidad definitivamente. En realidad se relacionan todos los paquetes propuestos y se traza - una línea que indica el nivel del presupuesto acumulado que ha alcanzado la cifra tope autorizada para ese año, asimismo se entiende que todos -- los paquetes que queden abajo de la línea son aquellos que no serán dotados de fondos.

En el apéndice A figura 10, se describe de un modo general el proceso de

elaboración, selección, consolidación y autorización de paquetes en una unidad decisoria ejemplificada e hipotética.

La tabla de consolidación viene a ser un registro de todas las decisiones que han sido tomadas a lo largo del proceso de presupuestación con Base en Cero. No solo se limita a indicar cuanto habrá de financiarse o no, sino que también clasifica las actividades dentro de un orden prioritario sujetos a una supervisión periódica de tal modo que puedan hacerse ajustes con facilidad durante la misma formulación o bien en el transcurso del año según el momento en que se requieran; esto es lo que se conoce como dinámica del proceso.

Como una adición a la metodología de este sistema, el autor Logan M. - - Cheek ²⁷ advierte ciertos problemas para la reclasificación o revisión de paquetes una vez aprobado el Presupuesto, esto es básicamente en fechas posteriores, para lo cual propone el sistema de tarjetas de decisión que funciona como sigue:

- a) Una vez definidos y formalizados claramente todos los paquetes de decisiones, se extractan los datos que contienen y se insertan en tarjetas de decisión.
- b) Cada tarjeta de decisión resume el programa propuesto, sus objetivos y el enfoque recomendado para un nivel de esfuerzo.

²⁷ Ver: Cheek M., Logan.- Presupuestos Base Cero: La Técnica Presupuestaria del futuro, México, Ed. Editora Técnica, 1979.

- c) Constituye practicamente un sistema de archivo permanente, -- susceptible de ser clasificado como se quiera y que puede ser consultado para evitar **papeleo** posterior de paquetes completos en consultas superficiales.

Con lo anterior, se puede decir, concluye el método de Planeación y Presupuestación Base Cero ya que lo siguiente corresponde a la aprobación y transmisión de las autorizaciones a todas las unidades involucradas. - -

" Este Presupuesto, pese al hecho de ser preparado de un modo absolutamente distinto de los Presupuestos Tradicionales, es similar en cuanto a formato al producto final obtenido a través de otros enfoques. El desglose de costos (a saber: salarios, gratificaciones, viajes,) recae directamente dentro del Sistema actual de Presupuestación y control de la compañía ". 28

En el apéndice A figura 11 se resume el flujo del procedimiento de este Sistema.

28 Revista Expansión. op. cit. p. 36.

CAPITULO 3

ANALISIS COMPARATIVO TEORICO PRESUPUESTAL

3.1. POSIBILIDADES Y ALCANCES DE LOS SISTEMAS

La manera como se conforma el Sistema Presupuestal y el papel que este desempeña en los procesos de las organizaciones dependen de muchos factores. La historia, la tradición y su realidad tienen influencia preponderante, la concentración o la dispersión de poder, dentro del contexto político, pueden tener efectos de largo alcance, elementos institucionales como la composición y desarrollo del personal ejercen influencias considerables; en fin otros muchos factores incluyendo los externos moldean el Sistema Presupuestal de un país o de una organización.

Tanto la maquinaria como los procedimientos han de ser tratados en su relación con la situación institucional en su totalidad, proyectando la ampliación del Presupuesto visto como un Plan en cuyo ámbito se realiza el proceso presupuestal; esto constituye la cimentación teórico - conceptual de la metamorfosis de las relativamente nuevas Técnicas Presupuestales y en las que encajan el Sistema de Presupuestación Por Programas y el Base Cero.

Resulta evidente que mediante el proceso presupuestal los funcionarios o ejecutivos influyen sobre la dirección de los programas y de las organizaciones mismas, sin embargo frecuentemente se observa que el proceso presupuestario se encuentra separado del proceso operacional de tomar decisiones y es concebido por los responsables de los programas o actividades solamente como un medio para obtener financiamiento. Esta situación-

parece contradictoria y de hecho consideramos que lo es ya que refleja - la dualidad del Presupuesto como herramienta, tanto para tomar decisio-- nes políticas de alto rango, como para salvaguardar exclusivamente los - programas o actividades en podríamos decir, *statu quo* con los fines mas- variados que se les quiera dar.

El caso de la introducción del PBC -- primeramente en el Estado de Georgia en - E.E.U.U. -- constituido en uno de los puntos centrales de la campaña polí- tica de James Carter, candidato a la Presidencia de E.E.U.U., para pos- teriormente siendo Presidente inducirlo a nivel federal (1977), cons- tituye indiscutiblemente un caso en el que la Técnica Presupuestal fue- utilizada como estrategia política; el PBC en este caso, que arrojaba - los primeros frutos dentro del Gobierno y a costa del abandono o reade- cuación de la Técnica del PPP.

En los países Latinoamericanos, incluyendo a nuestro país, no sucede de- esa manera salvo casos que fuerza la misma situación política, ya que se encuentran todavía en la etapa de depuración de la Técnica Programática- y en donde el Presupuesto es practicado como parte integral de la ruti- na administrativa anual y se utiliza casi exclusivamente como un regis- tro de gastos tal vez integrado a un Plan, inclusive de largo alcance, - pero en el que los resultados comparados con dicho Plan dejan mucho que- desear dando al traste con la filosofía conceptual de cualquier Técnica.

Estos casos podrían considerarse extremos en el ámbito Gubernamental, --

pues si nos referimos al sector de la industria privada es de reconocer los grandes logros que en esta materia han alcanzado. El nacimiento tanto del PPP y del PBC en el seno de las organizaciones privadas son muestra de ello. Lo que sucede es que el PPP, como Técnica mas antigua, ha sido adoptado por gran cantidad de organizaciones y fundamentalmente por los Gobiernos occidentales quienes lo consideran el que mas se ajusta a los requerimientos de la Administración Gubernamental. El PBC por su parte surge dentro del medio de los Gobiernos como una Técnica nueva a la cual se le han atribuido bondades y desventajas en gran número y por igual. Las ventajas de éste son claramente referidas por las experiencias de compañías norteamericanas de todo tipo, inclusive con carácter transnacional, como la Texas Instruments, Xerox, Nabisco, Mc. Kinsey Company, International Basic Economy Corporation, por nombrar algunas (nótese la magnitud de las empresas).

Sobre este respecto y acerca de la duda de donde puede ser susceptible de utilizar el Sistema Base Cero, Peter Pyhrr nos dice: " El proceso de elaboración del PBC consiste en identificar paquetes de decisión y en clasificarlos según su orden de importancia, mediante un análisis de costo/beneficio. Por lo tanto, este proceso de elaboración de Presupuestos puede aplicarse a toda actividad, función u operación donde sea posible identificar una relación de costos/beneficios ".²⁹ Esta relación obviamente la encontramos en cualquier organización formal, llamease Sector --

²⁹ Pyhrr A., Peter. op. cit. p. 21.

Público o Sector Privado, pero hay que recordar que el Sistema Base Cero no se aplica ni en la producción directa ni en los costos de fabricación, pues normalmente no se deriva ningún beneficio del aumento de estos gastos, o sea, no existe la relación de costo/beneficio como puede darse de una forma mas tangible con los costos fijos o indirectos. Cabe mencionar que hasta antes de la aparición de Base Cero no se constituía ninguna -- Técnica capaz de presupuestar eficientemente ese tipo de costos. Para -- esclarecer la duda, si es que continúa, el propio Pyhrr concretiza en -- unas cuantas palabras las posibilidades y alcances de cada uno de los -- Sistemas. " El PPP es basicamente un instrumento de Planeación de largo alcance, de alta política, centralizado y macroeconómico... Por tanto, - el proceso macroeconómico de Planeación y formulación de políticas debe vincularse eficazmente con una Técnica microeconómica de Planeación y -- Presupuestación. El PBC constituye este nexo microeconómico para enmen-- dar las fallas del PPP ". 30

Uno de los factores que golpean constantemente o mas bien usualmente la efectividad de los Presupuestos, lo son las modificaciones políticas originadas por factores ya sean internos o externos. El PPP y el PBC requieren de prefijar las acciones y la asignación de recursos con un año de - avance y resulta lógico que las cuestiones netamente políticas no se in- cluyan ya que no se conocen (principalmente dentro del Gobierno). Aquí encontramos un contraste básico entre ambas Técnicas; la capacidad o di-

³⁰ Pyhrr A., Peter. op. cit. p. 178-179.

namismo del Sistema para hacer frente a cambios repentinos y tomar decisiones sobre bases ya previamente analizadas solo se dá en la Técnica Base Cero a raíz de la justificación anual forzosa de todos los programas, situación que en el PPP no es revisada con profundidad ya que las cifras del año anterior se consideran como base y el debate del Presupuesto se circunscribe a los incrementos sobre esa base, toda vez que no se impone una evaluación continua de las actividades y operaciones relativas a los programas en uso con un procedimiento adecuado como parte integral de su metodología. Los paquetes de decisión en Base Cero sirven como punto de referencia para operar los cambios en los niveles de gastos que por contingencias sean necesarios (dando de baja, proponiendo nuevos o reformando los ya existentes) de una manera inmediata.

No obstante los atributos que se pudiesen percibir en Base Cero y de que se dice es adaptable inclusive al Gobierno, es de reflexionar: ¿ En que tipo de Gobiernos, altamente desarrollados ? ; ¿ Y en los subdesarrollados también ?

No pretendemos crear una polémica sobre esta cuestión ya probada en los E.E.U.U. como factible, a lo que se quiere llamar la atención es a las exigencias ya conocidas que impone la implementación de ese Sistema, muy superiores en algunos detalles de profesionalismo, conciencia y conocimientos a las planteadas por el enfoque programático, lo cual dificultaría significativamente su implementación total dentro del Sector Público de cualquier país de los llamados subdesarrollados, además de que Base Cero es mas limitado en cuanto a lo que intenta hacer, por lo que esto -

vendría a agravar el tomar Base Cero como práctica de presupuestación e instrumento del modelo o Plan de desarrollo económico de un país en vías de desarrollo. Se tornaría sumamente arriesgado. Simplemente las condiciones no estan dadas ni por la Técnica ni por los usuarios, pero tal vez, valdría la pena intentarlo aunque fuera en forma parcial y selectivamente ya sea en algunas áreas específicas que se elijan o bien, en algunas fases del proceso de formulación de los Anteproyectos de Presupuesto.

Es conveniente recordar la gran dificultad para cualquier Sistema, de medir y evaluar los costos y beneficios de acciones presentes al futuro y de planes futuros al presente. A pesar de que un Presupuesto sea anual, en realidad implica adquirir compromisos que condicionan los recursos al futuro y no solo de un año, sino de varios. Pero deben estimarse las implicaciones de todo un proyecto, desde su inicio hasta su terminación, sin importar cual sea su duración. Para esto se requiere manejar probabilidades y expectativas, que incluyen como en todos estos casos, juegos de simulación, proyecciones y otras Técnicas de análisis de operaciones, que actualicen costos futuros y los evalúen; esto es en la práctica, proyectos o programas inmersos en un intento de Planificación.

Los Sistemas de Presupuesto tienen también la particularidad de interactuar con otros Sistemas y Subsistemas de los que se allega información y a su vez participa nutriéndolos de la misma mediante un funcionamiento interdependiente. Por esto, hay que recalcar que dichos Sistemas de Presupuestación deben considerarse como un medio, un instrumento, no puede-

esperarse que por sí mismos resuelvan todos los problemas de una organización, pero si que proporcionen un medio para poder identificar y evaluar las actividades y asignar recursos de una manera racional además de auxiliar en forma importante dentro del proceso de toma de decisiones.

Para hacer funcionar un Sistema de Presupuesto, en terminos generales se requiere de:

- a) El apoyo de la alta política y de la Administración.
- b) Un diseño eficaz del Sistema que satisfaga las necesidades de la organización que lo va a utilizar.
- c) Una Administración adecuada del Sistema.

Continuando con la secuencia metodológica del trabajo, en los próximos apartados haremos patentes los beneficios y desventajas que presentan ambos Sistemas, con la salvedad que lo referente a las desventajas es sometido a juicio de reconsideración de análisis por varios autores, es decir, para los dos Sistemas que conceptualmente fueron ideados y que en la práctica contienen fallas que de alguna manera han despertado el interés y los ha convertido — como todo — en Técnicas perfectibles, dichos autores o los propios creadores dan soluciones también prácticas que se pueden instrumentar para obtener el máximo de beneficios toda vez que se trata de deficiencias que pueden ser superadas. No sería realista tratar de descifrar si las ventajas son mas grandes que las desventajas para -- ambos Sistemas, puesto que tanto las ventajas como las limitantes son de finitivamente potenciales, además de que tal y como sostenemos que ambas Técnicas no son mutuamente excluyentes, por consiguiente no consideramos

solución el inclinarse por uno u otro Sistema, sino mas bien por la combinación de los dos dada la complementariedad que permiten.

Lo que si afirmamos categóricamente y compartimos es que " un Sistema -- bien diseñado e implantado con cuidado aporta beneficios en exceso de -- los costos a él asociados ". ³¹

En todos los casos, es necesario recordar que ante la moda y evolución, -- tanto en Técnicas como en Herramientas, no debemos incurrir en la importación exacta de Modelos, sino que estos deben ser producto de las necesidades específicas que a cada universo le corresponde analizar y definir.

³¹ Saldaña H., Adalberto. op. cit. p. 129.

3.1.1. EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

No obstante las aseveraciones teóricas que se han manifestado en favor de la Técnica del PPP y que además parecen confirmarse con el hecho de que corresponde a un Sistema adoptado por muchos países y organizaciones que incluso le dan un carácter de semioficial, existen autores que lanzan recalcitrantes críticas al PPP argumentando múltiples razones que ponen en entredicho la validez y eficacia del mismo. Las críticas en contra del PPP no son del todo injustificadas, ya que la mayoría de ellas han sido expuestas por expertos en la materia, quienes además han visto en la práctica algunos problemas en la implementación que los teóricos han omitido considerar. Otros problemas sin embargo, son solo aparentes y responden ya sea a la inhabilidad para ajustar el Sistema o a la falta de disciplina y apoyo que requiere. Estas críticas se han visto alentadas, a manera de polémica, debido al aparente fracaso de la Técnica en los E..E.U.U. y a lo cual aún existen dudas sobre lo que realmente ocasionó su supuesto abandono.

A continuación describiremos las ventajas y limitaciones o limitantes del Sistema de PPP, mismas que consideramos son mucho mas ilustrativas para despertar un criterio de interés.

VENTAJAS :

- a) Precisa la eficiencia con que debe operar una Entidad a través de los programas que maneja haciendo implícita la relación in

sumo - producto. Promueve la racionalización de recursos.

- b) Se precisan los Presupuestos en materia financiera de una manera ordenada.
- c) Su liga con el concepto de Planeación de largo alcance lo convierte en un instrumento operativo de las misma, sobre todo - en lo referente al aspecto macroeconómico.
- d) Permite la verificación del cumplimiento de objetivos, metas y actividades establecidas.
- e) Pone énfasis en el cumplimiento de las realizaciones físicas-enunciadas en los niveles programáticos.
- f) Permite la detección de funciones y/o actividades duplicadas, ya que los programas se presentan con una denominación connotativa de las funciones que desarrollan.
- g) Tiende a mejorar la estimación de los costos basándolos en la descripción de lo que se va a hacer.
- h) La presentación programática torna comprensible el Presupuesto, incluso también para el público en general, por el hecho de indicar que se va a hacer y cuanto va a representar en dinero.
- i) Otorga continuidad a las acciones operativas mediante el análisis de revisión de los objetivos.
- j) Con su influencia dentro del proceso administrativo se logra un conocimiento mas confiable del efecto que provoca.
- k) Otorga elementos de juicio acerca de los resultados que se obtienen de la gestión de las organizaciones.
- l) Proporciona de manera sistemática una gran cantidad de información acerca de insumos, coeficientes de rendimiento, precios, salarios, entre otros. Con lo anterior crea estadísticas que corresponden a un factor importante que coadyuva al proceso de Planeación, desde el nivel de las unidades económicas que considera.

- m) Determina responsables toda vez que las unidades ejecutoras - de los gastos son las encargadas del manejo, tanto de sus recursos como de sus metas.
- n) Permite a los funcionarios y Administradores de línea no solo conocer lo que realizan, sino llevar a cabo sus selecciones - con base en una especificación de los productos finales y hacia un fin u objetivo predeterminado con carácter cuantitativo, coadyuvando así al desarrollo de sus capacidades.
- o) Permite lograr que la elaboración del Presupuesto se convierta gradualmente en un proceso de Programación del Gasto Público, emanado de un Plan económico - social.
- p) La clasificación por actividades o resultados finales permite disponer de elementos para formular análisis económicos de -- magnitud.

LIMITACIONES :

- a) Considera el monto del Presupuesto del año anterior como base para iniciar gestiones de incrementos (o decrementos), ya - que no impone una evaluación continua de las actividades y -- operaciones relativas a los programas en curso a través de un procedimiento efectivo como parte integral de su metodología.
- b) En muchos de los casos no es posible identificar las unidades de medida o productos finales y en algunos otros inclusive -- las metas (sobre todo en los gastos indirectos) lo que difiliculta el control y la evaluación de resultados.
- c) En algunas ocasiones se toman tal cual los esquemas de PPP, - obteniéndose una incongruencia entre la estructura programática y la estructura administrativa de la organización.
- d) No muestra claramente resultados cualitativos o de calidad de producción de bienes y/o servicios que se están efectuando.

- e) Tal vez en su etapa de evaluación no ha arrojado los resultados que se estima debiera, ya que la relación costo/beneficio como fin último, generalmente aparece difusa e imprecisa y -- por consiguiente no se analiza debidamente, esto es por ejemplo dentro del Sector Público, que la evaluación tiene que ocuparse también de ese análisis para comparar la magnitud del impacto social de los servicios y bienes producidos, con los sacrificios sociales que implica el costo de la realización -- de los bienes y servicios.
- f) La definición de unidades responsables a un nivel de ejecutoras de programas, resulta muy general ya que la responsabilidad específica de las áreas involucradas de niveles mas bajos se diluye y se pierde.
- g) La gran cantidad de información que exige y genera, mal aprovechada puede ser causa de confusión y entorpecimiento.
- h) Exige un cierto grado de especialización del elemento humano-- que implica un alto esfuerzo de capacitación y por ende, una-- resistencia.
- i) La participación activa de los niveles operativos de ejecución de los programas es practicamente nula, promueve la centralización de la implantación e información en una oficina -- única de Presupuestos.
- j) No ha resultado un apoyo efectivo como auxiliar en el proceso de toma de decisiones.
- k) Exige un estricto apoyo político.
- l) Límites temporales (tiempos) impuestos por las Leyes que lo rigen.
- m) Generalmente la legislación en materia presupuestal no avanza al mismo ritmo que el Presupuesto en materia técnica.
- n) En general todas aquellas limitantes que son originadas por -- la incapacidad de los responsables de la instrumentación o --

las no imputables a la Técnica misma.

Es indudable que todavía existen obstáculos por superar que tiendan a enriquecer la teoría, sobre todo si hablamos de una Técnica ampliamente -- aceptada y utilizada que aún no recibe el **juicio final** en cuanto a su -- eficacia.

3.1.2. EL PRESUPUESTO BASE CERO

Aún cuando el PBC no es un Sistema conceptualmente nuevo, es un proceso que combina muchos de los elementos de una Administración efectiva, como la identificación de objetivos, la evaluación de alternativas y de cargas de trabajo y medidas de ejecución, así como el establecimiento de -- prioridades. Lo novedoso radica en su punto de vista de planear y presupuestar, ya que proporciona información sobre el dinero que se necesita para lograr los resultados deseados y requeridos, enfoca la atención hacia el capital necesario para los programas en lugar de enfocarse hacia el porcentaje de aumento (o reducción) del año anterior. Su sistema -- permite analizar tantos presupuestos como unidades decisorias existan, -- conformando el total del Presupuesto todos aquellos que fueron aceptados, o sea, aquellos cuyas perspectivas se ofrecen como mas promisorias en su efectividad y aportación a los fines de la organización. En otras Técnicas el Presupuesto global es un dato conocido que desde arriba se reparte por áreas; después cada área la reparte entre sus departamentos, cada departamento entre sus oficinas, etc. es decir, el Presupuesto se convierte en una cascada que va descendiendo. En el Sistema Base Cero ocurre lo contrario ya que la derrama de fondos es hacia arriba, priorizando a partir de los niveles operativos.

Es un instrumento cuya filosofía implícita permite reducir costos, pero esto no se dá de manera automática como tampoco hace que de inmediato -- las Entidades Gubernamentales operen con mayor efectividad; al igual que cualquier otra Técnica, unicamente el deseo político de los altos nive--

les, así como una buena Administración pueden integrarse y producir incluso resultados adicionales.

Los problemas y beneficios que las empresas privadas y el Gobierno pueden derivar de la aplicación del Sistema Base Cero son muy similares para ambos, sin embargo, como toda Técnica perfectible y mediante una Administración eficaz, se puede reducir al mínimo y hasta eliminar la mayoría de los problemas, de tal forma que los beneficios del Sistema superen los obstáculos que pudiera presentar su implantación.

Continuando con la presentación expuesta en el apartado anterior, reseñamos las ventajas y limitaciones que según el consenso de algunos autores y nuestro análisis son las más significativas.

VENTAJAS :

- a) Eslabona los objetivos y los Planes a largo plazo con los presupuestos individuales, poniendo especial atención al aspecto microeconómico de dichos Planes; aclara el papel de cada célula de la organización asociando los niveles de servicio con los costos y estos a su vez con los beneficios o utilidades esperadas.
- b) Es un método de Presupuestación a propósito de los gastos fijos o indirectos.
- c) Implica un mayor involucramiento y participación de los Administradores de todos los niveles de la organización, lo cual ayuda a obtener un mayor compromiso de los mismos para una mejor Administración Presupuestaria.

- d) La atención de los Administradores decrece hacia los aumentos anuales y se enfoca mas a los resultados. Priva a los funcionarios de su escudo protector: identifica exactamente que y - en que forma se desarrolla cada actividad y los obliga a tomar decisiones importantes y dificiles.
- e) Se promueve la asignación mas eficaz de los recursos debido a que los funcionarios evaluan la necesidad de cada función además de que consideran las formas alternas y niveles de esfuerzo necesarios para realizar cada actividad.
- f) Puede medirse la eficacia de los funcionarios al comparar las actividades y beneficios contra los compromisos manifestados por ellos en sus paquetes de decisión.
- g) Los programas existentes son analizados como si fueran a ser propuestos por primera vez a través de la base costo/beneficio; Presupuesto que se desarrolla a partir de cero.
- h) Provee una base para reubicar recursos internamente de una manera planeada y sistemática.
- i) Provee un mecanismo para reducir racionalmente los Presupuestos, en lugar de imponer cortes arbitrarios que impactan los programas. La lista de paquetes de decisión aprobados y clasificados puede usarse en todo tiempo (como referencia durante el año o en los subsecuentes) como punto de partida para - - identificar las actividades que se deben reducir, eliminar o aumentar en caso de haber cambios en el nivel de gastos o fondos autorizados. Estos paquetes asi utilizados representan todo un Plan de contingencia.
- j) Al eliminar algunas actividades existentes, se pueden financiar nuevos programas de alta prioridad.
- k) Permite identificar tareas anticuadas, duplicación de esfuerzos, asi como fallas en la Planeación (supuestos de Planeación) y coordinación entre las diversas areas.
- l) En materia de comunicación, la información básica fluye a to-

dos los niveles de la organización para facilitar el proceso de toma de decisiones.

- m) El Sistema no requiere cambios sobre los procedimientos normales de control o sobre los sistemas contables existentes; por el contrario tiende a fortalecerlos.
- n) Permite seguir evaluando detalladamente las operaciones, eficiencia y efectividad de costos y resultados, no solo durante el ciclo de elaboración sino permanentemente durante todo el año de operación.
- o) Constituye un proceso educativo que promueve el desarrollo del equipo administrativo.
- p) La combinación de la Planeación, el establecimiento de objetivos, la elaboración del Presupuesto y la toma operacional de decisiones en un mismo proceso, que requiere de una revisión detallada de cada actividad, da como resultado un diagnóstico integrado de la organización en total, en su búsqueda por una asignación mas eficaz de recursos.

LIMITACIONES :

- a) Regularmente el tiempo requerido para su preparación durante el primer año excede significativamente el empleado por otras Técnicas, incluso durante ese primer año resulta difícil obtener algún resultado satisfactorio.
- b) La implementación práctica de Base Cero en su etapa inicial resulta difícil, sobre todo por los problemas de índole psicológico y mecánico que cualquier nuevo Sistema traduce en reacciones negativas.
- c) Los Administradores sienten gran aprehensión ya que el proceso los obliga a tomar decisiones importantes, previa revisión detallada de sus funciones, actividades y resultados.

- d) Requiere de gran atención, disciplina y capacidad de los Administradores para identificar: unidades decisorias, fijación de niveles mínimos de esfuerzo, medidas de trabajo y rendimiento y datos evaluatorios para cada actividad.
- e) Asimismo requiere un gran conocimiento de la organización, -- profesionalismo y concientización para llevar a efecto las -- etapas de priorización o jerarquización y sobre todo la de -- clasificación definitiva de paquetes de decisión.
- f) El aumento de la documentación o papeleo que implica el no de terminar eficazmente el volumen de formas a manejar.
- g) Manejo de grandes volúmenes de paquetes de decisión.
- h) La comunicación puede convertirse en un grave problema ya que el proceso requiere la fluidez de la misma en todas direcciones.
- i) A menudo los supuestos formales sobre política y Planeación -- son inadecuados o hasta inexistentes.
- j) Su efectividad y consistencia máxima se circunscriben al aspecto microeconómico de la Planeación. Se puede decir que -- constituye el nexo entre lo macro y microeconómico. Por lo -- tanto se considera difícil su implementación total en Gobiernos desordenados y corruptos, amén de la magnitud de procedimientos complejos y dimensión de algunos organismos en esos -- países.
- k) No ayuda mucho a la coordinación externa entre organismos o -- Entidades.
- l) Requiere de un gran apoyo político -- administrativo de los al tos ejecutivos.
- m) Requiere de un marco legal acorde a sus exigencias.
- n) Poco conocimiento de la Técnica o inhabilidad para conceptualizar y dirigir su implementación.

La Técnica Base Cero se encuentra actualmente en su fase de perfeccionamiento y, digámoslo así, en su fase también de convencimiento si es que en este sentido es comparada con el Sistema de PPP, sin embargo en su -- corta vida ha demostrado constituirse en un instrumento ejecutivo de la Planeación que puede ubicarse a la altura de los mas efectivos.

Se incluye a continuación un cuadro de elementos de comparación que refleja el análisis de ambos Sistemas a través de la presentación de sus -- características y elementos principales, detectando similitudes, convergencias y diferencias en los mismos. Dicho cuadro funge como producto -- central de ésta investigación, lo cual nos ha de permitir establecer solidos juicios valorativos de demostración acerca de las hipótesis maneja das al inicio.

3.2. CUADRO DE ELEMENTOS PRESUPUESTALES Y SU ANALISIS COMPARATIVO

C O M P A R A T I V O	
PRESUPUESTO POR PROGRAMAS CARACTERISTICAS	PRESUPUESTO BASE CERO CARACTERISTICAS
<p><u>ANTECEDENTES</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ Surge como un proceso analítico adecuado a las necesidades complejas de las organizaciones y Gobierno modernos. ◦ Basado en una estructura organico - jurídica, fundada obviamente en Leyes, -- por lo que se refiere al Gobierno y, para empresas privadas se basa en reglas y políticas. <p><u>CONCEPTOS</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ Base de presupuestación fundamentada en las cifras del año anterior. ◦ Fija objetivos, metas, costos, evalua - resultados. ◦ Exige la cuantificación de objetivos en unidades de medida. ◦ Identifica y evalua actividades, así como pretende asignar recursos de una manera racional. ◦ Corresponde a una herramienta auxiliar del proceso de Planeación en el corto y largo plazo. ◦ No es una Técnica específica de reducción de costos, pero los promueve. 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Es la conjunción de una serie de Técnicas enfocada a la racionalización de -- los recursos. ◦ I.d.e.m. ◦ Base de presupuestación cero. ◦ I.d.e.m. ◦ I.d.e.m. ◦ I.d.e.m. ◦ I.d.e.m., pero con algunas limitaciones en el largo plazo. ◦ Bien utilizado es uno de los principales beneficios.

◦ En su formulación no considera - los criterios de operación de los bajos niveles administrativos.

◦ Unidad decisoria definida en un nivel alto dentro del organograma.

◦ Determina responsables de la ejecución de los programas.

◦ Sus programas autorizados constituyen el total del Presupuesto.

◦ Exige y produce gran cantidad de información.

◦ Promueve la creación de una área específica de Presupuesto encargada de elaborar el total del mismo (centralización).

METODOLOGIA

◦ No analiza la organización antes de - iniciar el proceso de presupuestación con el fin de detectar irregularidades y deficiencias existentes.

◦ Parte de importes o montos.

◦ En su inicio vislumbra formas alternativas de llevar a cabo programas.

◦ Se genera, se propone y se formula por - las unidades decisorias responsables específicas de la operación de los programas, esto es, en los niveles administrativos mas bajos de la operación (de metas y políticas).

◦ Unidad decisoria definida en un nivel - mas bajo considerado la base de la presupuestación. Es un Sistema participativo.

◦ I.d.e.m., pero hasta niveles específicos mas bajos que se consideran prudentes para la detección de irregularidades concretas.

◦ Los paquetes de decisión autorizados - constituyen el total del Presupuesto.

◦ I.d.e.m.

◦ El Presupuesto se formula en cada una - de las areas operativas que conocen a fondo sus actividades.

◦ La etapa previa de instrumentación tiene como producto un diagnóstico de toda la organización.

◦ Parte de los objetivos, actividades y - propósitos.

◦ Analiza a fondo diversas formas alternativas de operar como parte integral del - proceso; fomenta la creatividad y la imaginación.

<ul style="list-style-type: none"> ◦ El análisis costo/beneficio es fundamental en este Sistema. ◦ Exige formatos especiales para cada país u organización que los utilice. ◦ Centra principalmente el análisis de costos/beneficios en actividades nuevas, mas no en las ya existentes. ◦ Su mecanismo permite detectar funciones o actividades duplicadas. ◦ La comunicación se circunscribe a los altos niveles administrativos de decisión. ◦ El Presupuesto se formula de arriba hacia abajo. ◦ Sistema que influye dentro de todo el proceso administrativo. ◦ Fundamentalmente la atención de los Administradores se enfoca hacia los incrementos o decrementos anuales. ◦ Las propuestas de solicitud de asignación de recursos generalmente se presentan infladas. ◦ Consolida el Presupuesto en función de los montos totales autorizados; ajusta niveles de asignación de acuerdo a techos o rangos financieros. 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ I.d.e.m. En este Sistema se lleva hasta las ultimas consecuencias. ◦ I.d.e.m., con la ventaja de que la fase de control puede efectuarse con los ya existentes. ◦ Analiza costos/beneficios del total de las actividades que se realizan; justificación anual forzosa del total de programas. ◦ Adicional a eso, detecta funciones o actividades obsoletas, así como fallas en la Planeación y coordinación. ◦ La comunicación fluye hacia todos los niveles administrativos de decisión. ◦ El Presupuesto se formula de abajo hacia arriba, mejorando así la información, lo cual ayuda a funcionarios de nivel medio y alto a comprender que está pasando en la organización. ◦ I.d.e.m. ◦ La atención se fija hacia los resultados. ◦ Con este Sistema se facilita en forma importante la detección de esas irregularidades. ◦ Consolida el Presupuesto a través de prioridades identificadas, clasificadas y clasificadas en paquetes de decisión, también sobre un monto previamente autorizado.
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

◦ Como resultado se obtiene un Presupuesto con características de tamaño o diseño.

◦ Reubica o reasigna recursos de acuerdo a necesidades, pero de una manera normalmente arbitraria.

◦ Frente a cambios rápidos o repentinos presenta una adaptación lenta.

◦ Fomenta la consolidación de Sistemas de registro presupuestal y contable.

◦ Exige un grado de especialización importante de parte del personal involucrado.

◦ Debe adaptarse a las necesidades, demandas y contexto de los países u organizaciones.

◦ La Administración adecuada del proceso es fundamental para el éxito en su implementación.

ALCANCES

◦ Su objetivo es cumplir con lo programado.

◦ Es aplicable a cualquier ámbito ya sea público o privado, con un alcance y consistencia médium en los aspectos macroeconómicos.

◦ Exige un fuerte compromiso de la alta Administración y un apoyo político-administrativo total a cualquier nivel.

◦ Como resultado del proceso se obtiene una selección entre diversos niveles de servicios y costos.

◦ Reasigna recursos en función de prioridades previamente analizadas.

◦ Su dinámica le permite asimilar y operar cambios repentinos en los niveles de asignación de gastos.

◦ Es adaptable a cualquier Sistema de registro y control existente.

◦ I.d.e.m.

◦ I.d.e.m.

◦ I.d.e.m.

◦ I.d.e.m.

◦ I.d.e.m., pero con un alcance y consistencia máxima en los aspectos microeconómicos (niveles de micro-ejecución) y exclusivo para los costos catalogados como fijos o indirectos.

◦ I.d.e.m.

<ul style="list-style-type: none">◦ Como fuente de información para la toma de decisiones de la alta dirección contiene fallas intrínsecas.◦ La factibilidad de adaptarlo y que durante su primer año empiece a dar frutos con respecto a lo esperado, es muy alta.◦ Puede medirse la eficacia de los funcionarios a través de la evaluación de sus resultados.◦ Constituye un proceso educativo que con capacitación promueve el desarrollo del equipo administrativo.◦ Es una herramienta técnico - política.◦ Sistema que ha generalizado su utilización en muchos países y empresas.	<ul style="list-style-type: none">◦ Constituye una oportuna y confiable - fuente de información para la toma de decisiones en todos los niveles y en todo tiempo.◦ Durante el primer año de adaptación - exige mucho mas tiempo para su instrumentación, además de que resulta muy difícil obtener resultados inmediatos, o en ese lapso.◦ I.d.e.m., pero de una manera óptima.◦ I.d.e.m.◦ I.d.e.m.◦ Técnica nueva, en su fase de prueba y promoción.
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

3.3. COMENTARIOS A LA INTEGRACION DE UN PRESUPUESTO CONJUNTANDO AMBAS TECNICAS

El objetivo fundamental de estos breves comentarios no es otro mas que - hacer resaltar algunas consideraciones generales importantes, sobre el - resultado de comparar dos Sistemas Presupuestales a través del cuadro ex - puesto en el apartado anterior y que operó como un intento cumplido de - resumir, agrupar y consolidar las características teórico - conceptuales principales ya descritas a lo largo de los Capítulos anteriores.

EL título de este apartado no es de ninguna manera sugestivo, por el con - trario, debe considerarse mas que nada en forma categórica, es decir, -- viene a ser la reafirmación hipotética de que hablamos de Sistemas Presu - puestales que se complementan y que pueden operarse y funcionar inclusi - ve en forma paralela. Existen pruebas de ello, algo notorio y avanzado - en este sentido lo constituye la similitud de la mayoría de los concep -- tos manejados por ambos Sistemas, basta constatar que generalmente el -- Sistema Base Cero se aplica inicialmente como prueba piloto, para lo - - cual utiliza toda la infraestructura presupuestal existente del PPP en - una organización. Obviamente no se concibe alguna Entidad que como medi - da interna de control de gastos, se interese en estar probando variados - Sistemas Presupuestales a cada momento para resolver problemas y mucho - menos mantenga en forma paralela algunos; simplemente evalúa resultados - a determinado plazo fijado y adopta o desecha uno u otro.

En el aspecto práctico de implementación de un Presupuesto a través de cualquier Técnica, incluso debidamente probada, siempre existen imponderables ya sea por la incapacidad del recurso humano, material, financiero, tecnológico, etc. o también por fallas imputables a la Técnica misma (como se ha podido observar), por lo que sería demasiado arriesgado in cursionar en la fase práctica de implementación de un Sistema que conjunte en este caso la Técnica del Presupuesto Por Programas y la del Presupuesto Base Cero, además de que no es la intención ni naturaleza del presente análisis. En todo caso mas bien cabría hablar de una viabilidad de que en la práctica se conjuguen. A propósito de lo anterior y a manera de comentario, se presenta nuevamente el caso de E.E.U.U., en donde tal parece que no se tiene definida en forma integral o generalizada la Técnica Presupuestal que utilizan actualmente o, tal vez, se podría hablar de un híbrido de los dos Sistemas con características aún adicionales. - Esto mismo podría ser el inicio de considerar pragmáticamente la posibilidad de conjuntar ambos Sistemas.

Lo que creemos mas prudente es partir de la visión comparativa que se proporcionó y en la que se puede advertir, incluso a simple vista, que existen elementos susceptibles de adaptarse o conjugarse en ambos Sistemas.- En el análisis los resultados están, como ya se dijo, a la vista ya que tacticamente podría ser concebible una transportacion o extrapolación de conceptos ventajosos, clave o importantes de los cuales los dos poseen bastantes. Con esto se cubrirían en un grado importante las fallas o limitantes que presentan los dos Sistemas en cuestión.

No obstante las aseveraciones anteriores es necesario recalcar que existen factores externos o ajenos a la teoría misma, que comunmente inciden sobre el comportamiento de alguna actividad y que regularmente son los que dan al traste con cualquier tipo de innovación.

El PPP concebido como un instrumento de tipo macroeconómico pretende evaluar programas y actividades específicas, que al menos dentro de los Gobiernos, resultan ser sumamente complejas y de una magnitud considerable y que al unirse o asociarse con las actividades generales o acciones de un Plan en un País determinado, no se alcanza a profundizar en detalles. Es precisamente en donde el PBC puede coordinarse o mantenerse dentro -- del mismo PPP, sobre todo tratándose del género de programas Gubernamentales que abarcan casi todas las ramas o actividades económicas, sociales y políticas de una Nación. Con su auxilio se podría establecer un -- marco consistente dentro de la Planeación que permitiera analizar las -- operaciones de los niveles de **micro - ejecución** hasta los niveles superiores de decisión en terminos de objetivos, alternativas, medición del -- rendimiento y beneficio/costo, además de la presupuestación por rubro. -- Es en este sentido que la Planeación puede ejercerse como tal a lo largo de todo el proceso de presupuestación.

Con el PBC se puede aprovechar una vasta reserva de conocimientos relativos al programa y de herramientas analíticas que se ignoran en el PPP; -- en otras palabras, si los esfuerzos descendentes del PPP pueden coordinarse con los esfuerzos prominentemente ascendentes del PBC, estamos hablando de la coexistencia de dos Sistemas que se complementan para ope--

rar — valga la redundancia — en forma complementaria o bien en forma independiente, pero retomando y/o combinando los mejores elementos de uno y otro.

Resulta teóricamente accesible la posibilidad de que se lleguen a complementar ambas Técnicas con el fin de lograr una mayor flexibilidad y coherencia en la asignación y optimización de los recursos financieros, situación que resulta de suma importancia en épocas críticas que requieren de una apropiada programación de esos recursos para adecuar un Presupuesto a condiciones económicas de incertidumbre, en el que se dé prioridad a actividades de comprobada o por lo menos susceptible efectividad.

CAPITULO 4

MARCO DE REFERENCIA DEL PRESUPUESTO FEDERAL DE MEXICO

4.1. LA GESTION PRESUPUESTAL DENTRO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO

El hablar de la gestión que ha tenido el Presupuesto en nuestro país, re presenta sin duda un caso por demás interesante dentro de la evolución - del Presupuesto como tal y de la propia Técnica del PPP. A partir de la - década de los 70' muchos países, sobre todo Latinoamericanos y entre - ellos México, se han esforzado en adaptar la Técnica a sus contextos mas que nada como una necesidad para hacer frente, con una serie de instru - mentos de entre los cuales figura el Presupuesto, a problemas fundamen - talmente de tipo económico.

En una suscita visión retrospectiva de lo que fué y es el Presupuesto - hasta nuestros días, se pueden observar las incidencias que han moldeado lo que ahora conocemos como el Presupuesto de Egresos de la Federación - que por mandato presidencial, del año 1976 en adelante, debía formularse con base en la Técnica Programática. 1

El antecedente mas remoto de lo que se puede considerar como Presupuesto data de la época Colonial, en donde éste consistía en un control diario, mensual y anual de las entradas y salidas de los fondos reales, relatando el origen y destino de los mismos, que deberían registrarse en los li bros del Cargo Universal y de la Razón General. Mas de la mitad de los - fondos recaudados se destinaban al sostenimiento del aparato de Gobierno, otra parte al costo de la recaudación y el resto se remitía a España.

No fué sino hasta el año de 1853, después de la Independencia del país, - siendo presidente Benito Juárez, en que se formuló un Presupuesto detallado de los gastos de la Nación conforme a las **Bases para la Administración de la República** examinándose después por una **Junta de Ministros**.

Los continuos conflictos internos y externos a los que se enfrentó México durante los primeros años de su Independencia y en la época revolucionaria, distorsionaron seriamente el Sistema Presupuestario ya que el gasto se orientaba fundamentalmente a los servicios militares. A partir de 1868, el Presupuesto se preparó anualmente y a fines del siglo XIX se decretó su obligatoriedad, período en el cual practicamente se inicia la Administración Presupuestaria con miras a crear un instrumento de control del Gasto Público. Durante el movimiento revolucionario, los distintos regímenes en el poder, no consolidados, recurren a préstamos forzosos, a la emisión de moneda y otros mecanismos de captación financiera - provocados por la situación bélica imperante que impide la existencia de Presupuestos.

Terminada la fase armada, la Constitución de 1917 permite contemplar la regulación técnica, legal y administrativa de las actividades presupuestarias. Así, en 1919 es aprobado por la Cámara de Diputados el proyecto de la Ley de Egresos y en 1928 se emite la primera Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Otro hecho que la economía nacional resintió en los años 1930 a 1934 fué el impacto depresivo provocado por la crisis Norteamericana de 1929, sin

embargo concluida esta etapa se inicia el proceso de recuperación en el cual destaca la formulación, en el año de 1934, del primer programa de desarrollo económico que pretendió ser un proyecto de planeación general de la economía y que fué bautizado como **Plan Sexenal**.

La consolidación del crecimiento económico hizo ostensible una mayor participación del Gobierno, tanto para orientar y fijar los cauces de la actividad nacional, como para definir su posición de agente dinámico de la economía. En este sentido, su actividad se pone de relieve en el monto y aplicación del Gasto Público. Así, en la medida que las necesidades de gasto fueron mayores, se hizo inaplazable la tecnificación del Presupuesto, por ser precisamente el documento que contiene toda la política de Gasto Público.

La regularidad anual en la elaboración técnica del Presupuesto y la complejidad que presentaba cada vez en mayor grado, dieron origen a que en el año de 1954 se introdujese la clasificación funcional que permitió la coordinación entre las inversiones públicas y la evaluación de los proyectos.

En 1955 se presenta la clasificación económica por objeto del gasto y en 1958 por primera vez aparece la clasificación económica del Presupuesto en cuenta doble, a fin de mostrar el ahorro o el déficit. Asimismo, un hecho relevante fué la incorporación en 1965 de los principales Organismos Descentralizados y Empresas de participación Estatal al Presupuesto Federal de Egresos.

Se puede decir que a partir de ese año la Técnica del PPP inicia su participación como herramienta de Planeación de muchos países, incluso en el año de 1967 en nuestro país, la Universidad Nacional Autónoma de México inicia trabajos para su implementación en forma interna, constituyendo la primera experiencia que se dió en México y la cual a la fecha corresponde a una de las aplicaciones mas depuradas de América Latina, dadas sus características.

Aunado a esa experiencia y a la probada por otros países, no es sino hasta 1976 en que se toma la decisión de sustituir los patrones tradicionales de presupuestación e introducir en todo el Sector Público Federal la Técnica Programática buscando dar solución a las necesidades de Programación y Administración de un Gasto Público cada vez mas amplio y complejo, es precisamente en este año y 1977 en que paracticamente se inicia la implantación de la Técnica del PPP a través de la elaboración de Presupuestos denominados con **orientación programática**.

La Reforma Administrativa emprendida por el Ejecutivo Federal iniciando el año 1977, institucionaliza la Planeación, la Programación y la Presupuestación dando el carácter de PPP a los elaborados a partir de 1978. - Los lineamientos y acuerdos de sectorización organizan el aparato Gubernamental para la coordinación de los procesos de Planeación, Programación y Presupuestación conforme a tres instancias decisionales: Dependencias de orientación y apoyo global, Dependencias coordinadoras de Sector y Entidades coordinadas. Dentro de este programa de Reforma Administrativa también se promulgan: La Ley Orgánica de la Administración Pública Fe

deral, en sustitución de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado; la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, en sustitución de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos; la Ley General de Deuda Pública y el Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano fiscalizador de la gestión financiera del aparato Gubernamental. -- Estas Leyes y disposiciones fueron emitidas, se dice, con el propósito de que el Ejecutivo Federal cuente con un marco jurídico que le permita facultar legalmente a las Entidades Públicas para que desarrollen eficazmente su actividad y fortalecer de una manera ordenada el proceso de -- Programación - Presupuestación.

El avance en materia de Legislación Presupuestal ha dado lugar a la generación de un conjunto de disposiciones legales, administrativas y de metodologías e instrumentos técnicos que regulan cada una de las fases del proceso, así como lineamientos o disposiciones adicionales, derivadas tanto de situaciones coyunturales como de los requerimientos propios del proceso de implantación. Sin embargo se considera que en esta materia faltan algunas cosas por hacer para actualizar y hacer más patente el sustento formal, de tal manera que se consolide una Reglamentación Presupuestaria acorde a requerimientos reales y necesarios fundamentalmente en lo que a tiempos y criterios de formulación, análisis y discusión nos referimos.

Para 1976, ante la severa crisis económica, se trató primeramente con la inducción del PPP, de realizar una asignación de recursos más eficiente a través del Gasto Público, sin embargo no se logró el saneamiento espe-

rado ni en ese año y como es sabido ni en los subsiguientes, por lo que sería sujeto de otro análisis la situación de la efectividad que el Sistema haya demostrado en los aspectos principalmente de tipo económico o social en los que indiscutiblemente ha incidido.

Lo que si es un hecho poco discutible es la difícil situación mundial, en donde los indicadores económico - sociales rebasan toda coherencia y lógica que puedan marcar los parámetros tradicionales y en consecuencia, siendo realistas, ningún Sistema en este caso Presupuestal sería suficiente por si solo para aliviar una crisis de la magnitud de la de nuestro país, pero definitivamente sí podría coadyuvar, dándole la importancia y la atención debidas, a la asignación mas racional de los recursos públicos.

Así, en el período 1976 - 1982 se dieron algunos pasos para conformar un Sistema Nacional de Planeación, para lo cual se formularon diversos planes Sectoriales y Estatales y se elaboró el Plan Global de Desarrollo -- 1980 - 1982 (PGD) que sirvió de fundamento para la formulación de los Presupuestos en concordancia con un marco de referencia de un Plan, propiamente dicho, aunque de corto plazo.

El análisis y evaluación de los resultados del PGD, permitieron identificar deficiencias que se tratan de corregir y que condujeron a la integración del actual Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988 (PND) conceptualizado como un ordenamiento para el desarrollo socioeconómico del -- país, basado en los grandes objetivos nacionales derivados de la Constitución Política. Pretende ser un instrumento flexible para hacer coherentes las acciones del Sector Público, crear el marco que induzca y concer

te la acción social y privada y coordine la acción **intergubernamental**. -
Concentra las acciones en el corto y mediano plazo que deberán tomarse de
una manera coordinada con la guía vertida en un solo documento, en el --
cual se indican las directrices fundamentales a seguir.

El Plan, se dice, evita rigideces y no se propone compromisos numéricos-
difíciles de precisar en tiempos de incertidumbre; es fundamentalmente -
cualitativo, sin embargo marca la necesidad de integrar programas secto-
riales de mediano plazo (PMP), así como programas operativos anuales -
(POA).

El documento presenta la cualidad de vincular en forma genérica, pero de
manera expresa, al Presupuesto con el Plan a través de la especificación
de **La Política de Gasto Público** ³² que contiene cinco objetivos funda-
mentales a saber:

- a) Promover el desarrollo social mediante la generación de em --
pleos, la prestación de servicios básicos y la reestructura--
ción del sistema de subsidios con propósito de redistribución
del ingreso.
- b) Inducir, a través del nivel, estructura y calendarización del
gasto, un comportamiento adecuado de la demanda interna, acor-
de con los niveles que puede absorber la economía en condiciou
nes de eficiencia y de financiamiento sano.
- c) Fortalecer la capacidad del aparato productivo y distributivo
en áreas prioritarias y estratégicas para el desarrollo naciou
nal.

³² Ver: Secretaría de Programación y Presupuesto.- Plan Nacional de Desa-
rrollo 1983 - 1988. Poder Ejecutivo Federal, México, Ed. Talle--
res Gráficos de la Nación, 1983, p. 169-170.

- d) Promover una distribución territorial mas equilibrada de las - actividades productivas y del bienestar social, en el marco - del fortalecimiento del Pacto Federal y del municipio libre.
- e) Asegurar la eficiencia, honradez y control en la ejecución -- del Gasto Público.

En este sentido el Gasto Público reflejado en un Presupuesto constituye un instrumento importante para llevar a cabo la estrategia del Plan y en donde teóricamente: deberá observarse una asignación acorde con las prioridades del Plan, un ejercicio conforme a lo programado y una eficaz y - honesta ejecución y aplicación de los fondos públicos.

La liga Plan - Presupuesto está claramente indicada, sin embargo los propósitos últimos mencionados parecen extraídos de una novela del género - utópico ya que los avances prácticos en esos aspectos difieren enormemente de la realidad. No obstante ello, las bases están plasmadas como parte integrante de un intento planificador.

El actual Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) basado en la Ley de Planeación expedida en 1983, además de ser el producto de la - experiencia de cinco decenios en el propósito de ordenar la acción pública, viene a ser el engrane principal, elevado al rango de Ley, para que el Gobierno otorgue una respuesta al compromiso de organizar sus actividades de manera racional y previsoras con la participación popular. Esto no quiere decir, desde luego, que por decreto mejore la Administración o el manejo presupuestal, pero indudablemente es un avance digno de considerar.

EL SNPD cuenta, para su funcionamiento, con diversos instrumentos que -- tienen su expresión material a través de planes, programas, leyes, informes, etc. y que se clasifican en: Normativos, de mediano plazo; Operativos, de corto plazo en donde encaja el Presupuesto; y de Control y Evaluación.

Los programas operativos anuales elaborados por todas las Dependencias y Entidades definen las acciones a realizar en el corto plazo para la ejecución del PND, así como de los programas sectoriales, estratégicos que son de dos tipos regionales y especiales, y los institucionales. Tienen el carácter de integrales, porque consideran aspectos tanto administrativos como de política económica y social referentes al ámbito de acción -- de cada Organismo. Rigen por un año las actividades de la Administración Pública Federal en su conjunto y son la base para integrar los Proyectos de Presupuesto anuales de las propias Dependencias y Entidades (ver -- apéndice A figura 12).

Los programas de acción del Sector Público son medios por los que se traducen las políticas y objetivos contenidos en el Plan, son objetivos y -- metas que se concretizan en el Presupuesto de Egresos de la Federación -- (PEF); son por lo tanto instrumentos de ejecución del Plan. A su vez, -- estos programas involucran responsabilidades, acciones y recursos del -- Sector Público; las responsabilidades se refieren a resultados directos, es decir, aquellos que alcanzará el Sector Público con sus propias Dependencias y otras son indirectas, las que han de lograr los Sectores privado y social en forma convenida o inducida con el Sector Público. La apertu

tura de los programas es orgánico - institucional, atendiendo a la conformación sectorial - administrativa prevaleciente, así como a los programas de acción estatales y especiales.

Se ha tratado de ir adaptando y depurando la Técnica del PPP en nuestro país y hasta la fecha continua la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) como órgano central de apoyo global en materia presupuestaria (desde 1976), a fin de asegurar la funcionalidad y operación práctica del proceso de Planeación, Programación, Presupuestación y Evaluación -- del Gasto Público. Tiene además a su cargo esta Dependencia, entre otras funciones, elaborar los Planes Nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como programar y autorizar la asignación de recursos y consolidar la elaboración de la Cuenta Pública.

Adicionalmente, el funcionamiento del Sistema Presupuestario en el ámbito regional, se basa en una serie de acuerdos y decretos que han dado lugar a mecanismos precisamente regionales como son: los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (COPLADES); los Convenios Unicos de Coordinación (CUC), ahora Convenios Unicos de Desarrollo (CUD) del Gobierno Federal con los gobiernos estatales; los Contratos y Convenios de Concertación con los sectores social y privado; además de algunos otros mecanismos de la propia SPP como son, la Coordinación General de Delegaciones Regionales y sus Delegaciones, creadas para apoyar el -- proceso de desconcentración hacia los Estados.

Cabe decir que una de las funciones primordiales de los COPLADES es su -

participación en el proceso de Programación - Presupuestación. En ellos se integran las propuestas estatales de inversión, gastos y financiamiento considerando los programas normales de alcance estatal y los programas y acciones regionales.

Corresponde a la Comisión Gasto - Financiamiento, órgano colegiado en el cual participan la SPP, la SHCP, la SECOGEF y el Banco de México, efectuar la compatibilización financiera del gasto con el ingreso publicos, de la cual indefectiblemente se derivan ajustes a las metas de los programas, reasignación de los recursos o de fuentes de financiamiento complementarias, etc.

Cabe mencionar que se acostumbra, por parte de los funcionarios, a llamar generalmente y en forma equivocada, **Presupuesto** exclusivamente a lo previsto de los Egresos del Gobierno Federal o de las Entidades locales (Gobiernos Estatales y Municipales); en tanto que las estimaciones de los Ingresos, así como las disposiciones legales relacionadas con ellos, se presentan en un documento por separado llamado Ley de Ingresos de la Federación o de los Estados.

La SPP define los montos globales (techos o rangos financieros) de los gastos divididos en gasto corriente e inversión que se asignarán a los Sectores, iniciándose con ello la formulación de los Anteproyectos de Presupuesto. Para instrumentar esta fase del proceso se cuenta con un conjunto de documentos técnicos que orientan la formulación y de entre los cuales los principales son: Catálogo de Actividades del Sector Públi

co Federal, que contiene la apertura programático - funcional; el Catálogo de Unidades de Medida del Sector Público Federal, que permite identificar las metas de los programas en relación a su medición y; un Clasificador por Objeto del Gasto, que agrupa y homogeneiza en partidas específicas de gasto los bienes y servicios a adquirir por el Gobierno.

Una vez aprobado el Proyecto de Presupuesto por el Ejecutivo Federal, la Cámara de Diputados lo sanciona mediante Decreto - Ley, en el cual se especifican los montos globales asignados a las Dependencias y a los Sectores controlados presupuestalmente, así como las normas generales, sanciones y responsabilidades para la ejecución, control y evaluación del Gasto Público. La Contaduría Mayor de Hacienda en un órgano dependiente de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de los resultados de la gestión financiera y la comprobación durante el transcurso del ejercicio del apego a los criterios señalados en el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas...; lo anterior se realiza por medio de la revisión y análisis de la Cuenta Pública que el Ejecutivo, a través de la SPP, le hace llegar cada año y de las visitas y requerimientos de información que efectúa cuando los juzga necesarios.

En terminos generales, es posible asegurar que en lo concerniente al aspecto de la evaluación presupuestal los avances han sido parciales en comparación con otras fases del proceso. Los indicadores para la evaluación que son tomados en cuenta son de carácter financiero y en algunos casos cuando se trata de proyectos de inversión son físico - financieros,

además de que la regularidad nos indica que las medidas correctivas que se aplican son generalmente y por desgracia de carácter financiero. " A otro nivel, se busca que la Programación - Presupuestación no se vea limitada por criterios financieros, sino que por el contrario, la programación señale las necesidades financieras ". 33

Para el efecto se puso en marcha (1983) el sistema COSEFF (Sistema de Control y Seguimiento Físico - Financiero) cuyos resultados hasta el momento no son de la calidad que se esperaba, por lo que no es posible considerarlo un sistema que apoye permanentemente el proceso de toma de decisiones de alto nivel, sin embargo los productos que han podido ser utilizados, aunque en forma parcial, son para retroalimentar las etapas regulares del proceso de Programación - Presupuestación.

Hasta aquí hemos abarcado brevemente la evolución del Presupuesto en México incluyendo la Técnica Programática, que en concordancia con los Capítulos precedentes nos permite también advertir la trilogía bajo la - - cual giran las modernas Técnicas Presupuestales y que se constituye en: **Planeación - Programación - Presupuestación.**

Para una visión gráfica de lo que es la mecánica del proceso presupuestal actual en nuestro país se presenta en el apéndice A la figura 13.

33 Martínez Chavez, Victor M. op. cit. p. 14-15.

4.2. ELEMENTOS SUSCEPTIBLES DE SER ADAPTADOS PARA COMPLEMENTAR LA ESTRUCTURA CONCEPTUAL DEL PRESUPUESTO GUBERNAMENTAL

Parecería, por la fisonomía que se le dará a este apartado, una especie de crítica o ataque a algunos aspectos del Sistema PPP implantado en México, sin embargo es necesario aclarar que para emitir opinión acerca de alguna adaptación de elementos del Sistema Base Cero, resulta casi obligado mostrar las fallas o deficiencias que al menos en nuestro país por diversas causas son evidentes.

Por otro lado, estamos conscientes y definitivamente no debe olvidarse - que cuando se pretende argumentar las ventajas de una Técnica relativamente nueva en comparación con otra que se desea desplazar o modificar, - es frecuente exagerar los aspectos positivos de una y los negativos de - otra, cayendo en una crítica no analítica sino tendenciosa y hasta negando validez a una Técnica que ha cumplido una función por demás importante.

Habrà, por lo tanto, que seguir considerando no solo los beneficios sino también las desventajas del PPP frente a la realidad que afronta nuestro país, puesto que hay que recordar el hecho de que el Presupuesto no opera en un vacío; es un Sistema dentro del complejo de Sistemas que se forman dentro de las organizaciones (considerando al sistema con la aceptación que le otorga la Teoría General de Sistemas). Tampoco puede decirse que la introducción ortodoxa de algunos elementos de un nuevo sistema implique un cambio total o radical en el Sistema Presupuestario que pue-

da lograrse de la noche a la mañana. Todo cambio debe operarse con sumo-cuidado y en forma gradual, siempre atendiendo al contexto y a la satisfacción específica de los requerimientos nacionales.

Aún cuando en materia presupuestal los avances son significativos, sobre todo con el impulso que se ha dado a través de las distintas reformas, - consideramos que todavía existen algunos aspectos altamente perfectibles a corto plazo y que se podría considerar la posibilidad de auxiliarse, - aunque en forma parcial, con la Técnica Base Cero.

Los programas de acción del Sector Público contemplan como productos específicos: documentos de política económica global, programas de acción-sectoriales, regionales y especiales, institucionales, estatales y concertación de acciones con los sectores privado y social. Todos estos productos constituyen adelantos en la programación, sin embargo existen aún algunos problemas de articulación y deficiencias en la información, los que impiden una mayor profundidad en los procesos, ajustar productos y - afinar estructuras organizativas en las diferentes instancias de la Administración Pública y, por otro lado, avanzar en la instrumentación de un marco macroeconómico para dimensionar adecuadamente los aspectos reales- y financieros del Sector Público, por medio del Presupuesto Económico Nacional, de la programación monetario - financiera integral y de los balances de recursos humanos y materiales, entre otros Sistemas.

Los elementos susceptibles de consideración para ser adaptados con el -- fin de complementar la estructura conceptual del Presupuesto Gubernamen-

tal se han concretizado en siete puntos, mismos que se comentan a continuación:

En primer lugar se advierte una cierta indefinición de las estructuras - Gubernamentales y un desconocimiento de los recursos existentes y mas -- aún de los requeridos. Ante esta perspectiva sería prudente la elabora-- ción de un diagnóstico económico - administrativo previo a la formula -- ción del Proyecto de Presupuesto. No se pretendería con esto integrar un inventario nacional de recursos, sino mas bien que cada una de las Depen-- dencias y Entidades reconociera y revisara sus programas en operación, - lo que implicaría tal vez partir de cero, a fin de sopesar las priorida-- des y de esta forma iniciar con la base de necesidades reales y al mismo tiempo hacer frente con una estructura organizacional acorde a las deman-- das inmediatas de la sociedad. La Técnica Base Cero exige una infraes -- tructura administrativa ordenada y disciplinada y de programas que des-- pués de analizarlos demuestren y justifiquen en términos de su producto, su permanencia dentro del Presupuesto.

Dentro de las experiencias personales, en el Sector Público es notoria - la situación anterior, ya que en múltiples ocasiones en los meses fina-- les de cierre de ejercicio de un Presupuesto que durante el año no ha si-- do debidamente controlado por la Dependencia, se percatan de la existen-- cia de partidas específicas de gasto autorizadas, inclusive dentro del - propio anteproyecto presentado y con montos considerables y que al final de cuentas no fueron ejercidas debido a que la unidad responsable ni - -

siquiera sabía de la existencia de ellas o simplemente se presupuestó -- porque ya estaba dentro del Presupuesto del año anterior. Esto resulta -- lamentable debido a que no solo las ampliaciones líquidas inflaron el -- presupuesto de una Dependencia, sino que teniendo recursos todavía se so liciten más, motivado por una falta de revisión previa o en último de -- los casos un control deficiente del ejercicio.

En segundo lugar, se recordará que en los albores de aplicación del -- Sistema de PPP en nuestro país, se presentó la desagregación o nivel de detalle de las actividades del Sector Público hasta el nivel exclusiva-- mente de subprograma, ya que se consideraba que por lo menos los dos pri-- meros años no necesariamente debía obtenerse un documento completa-- sofisticado que incluyera el detalle presupuestal de los niveles más es-- pecíficos como pudiera ser el proyecto, obra, tarea, trabajo y todos los demás grados posibles de especificidad. A la fecha el nivel de detalle o concreción del Presupuesto ha llegado al proyecto, es decir, que en diez años solamente se ha logrado especificar solo un nivel mas. Esto reviste singular importancia, ya que por un lado las unidades responsables de -- acciones se definen a un nivel muy alto y por otro, se tiene que un mis-- mo programa es atacado en muchos casos por diferentes Dependencias, lo -- cual para efectos de evaluación o fiscalización puede ser una barrera en la que se pierden o desvanecen los esfuerzos planificadores de control.-- Lo anterior no debiera implicar el obtener un Presupuesto que refleje -- una maraña de información con tal de lograr algún nivel mas bajo de espe-- cificidad. Mas bien debiera pensarse en la necesidad de definir clara e -- integralmente el nivel de detalle o concreción que incluso vendría a co--

responder a la definición de unidades decisorias que presentarían paquetes de decisión debidamente pensados y justificados; esto pudiera no ser tan difícil ya que una unidad de decisión teóricamente debe ubicarse en el lugar en que se va a hacer una inversión de recursos presupuestales.- Y hasta pudiera considerarse en un primer intento, en el caso de las estructuras estatales y a fin de promover el Federalismo, de analizar las necesidades de los municipios manejándolos cada uno de ellos como conjuntos de unidades decisorias.

En este contexto cabe referenciar la experiencia que se tuvo en los años 1979 - 1980 con los intentos de aplicación de los principios del Base Ce ro en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidraulicos (SARH), en donde se practicó en forma parcial con determinados programas, pero considerándolos como paquetes de decisión, produciéndose resultados altamente satisfactorios según voz de los que tuvieron a su cargo la adaptación. 34

Se considera que es necesario continuar profundizando y mejorando los aspectos de estructuración de los programas, tanto en su contenido de objetivos, metas, unidades de medida y tiempo, como en los detalles del costo para su realización. Realmente se conoce que es lo que se va a adquirir, pero en el momento de compararlo con lo que efectivamente se ocupó, aparecen diferencias abismales, de aquí las enormes listas de activos --

34 Ver: Vilchis Magarejo, Ruben, et al. op. cit.

prácticamente inactivos, convertidos en chatarra — valga la expresión — y muestra de una deficiente Administración por parte de las Dependencias.

En tercer lugar es de observarse la limitada participación del Poder Legislativo, vgr. Cámara de Diputados, en el proceso de discusión y autorización de los Presupuestos de Egresos y su respectiva Ley de Ingresos; — da la apariencia que se sancionan como un mero trámite legal y en el entendido de que se trata de Presupuestos normalmente elaborados con demasiadas restricciones formales, sobre todo de tiempo. Hoy en día, el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos se reciben en la Cámara con 30 días de anticipación a la fecha de inicio del nuevo ejercicio fiscal. Es un lapso tal vez suficiente para el análisis global y agregado de los -- principales rubros, pero definitivamente insuficiente para el estudio de de tallado y meticoloso de los principales programas Gubernamentales. Se po dría aducir que la Cámara carece de los equipos técnicos o de apoyo para realizar un estudio mas profundo del Presupuesto, sin embargo hay que re cordar que con mucho está técnicamente preparada para prestar atención -- preferente a la revisión de la Cuenta Pública, etapa final del proceso -- presupuestal; en este sentido su intervención es eficaz, pero aposterio ri.

Pudiera considerarse la posibilidad de que eventualmente se logre un -- equilibrio mas real entre los tiempos de análisis antes y después de la aprobación del Presupuesto.

A propósito de ello, las Reformas Políticas que han permitido el acceso-

a diversas corrientes ideológicas dentro de las decisiones de Legislación, corresponde a un importante paso que debiera complementarse con otras acciones que procuren una mayor intervención de la Cámara en el proceso presupuestal, pero dicha intervención no debe lograrse a costa de disminuir la gran capacidad de acción directa del Poder Ejecutivo, sino enfocada a la exigencia de pedir se formulen y se revisen Presupuestos realistas, verdaderos catalizadores de las demandas prioritarias y razonados por las unidades responsables directas del gasto, esto es, fundamentados en un **Derecho Presupuestario**, originados en su base y analizados en función de su compatibilización final con las grandes metas y prioridades nacionales, así como con su contrapartida por lo que a su financiamiento nos referimos.

Por todo esto, creemos pudiera retomarse el carácter ampliamente participativo - ascendente que proporciona el Sistema Base Cero para estar preparados no solo con las posibles exigencias futuras de los Legisladores, sino como un compromiso de formular y aprobar Presupuestos cada vez más racionales y justos.

En cuarto lugar, tenemos que la evaluación de alternativas que promueve Base Cero hasta las últimas consecuencias, pudiera por primera vez arrojar suficiente material sobre formas alternas posiblemente nunca planteadas y que indiscutiblemente permitirían visualizar distintas formas de hacer una actividad o bien distintas formas de llegar a un objetivo, tal vez modificando metas o tal vez modificando costos pero con reducciones significativas de estos últimos. Este es un recurso no privativo de Base

Cero, es decir que ya existía, sin embargo por variadas causas que aluden a la magnitud y complejidad de la información manejada no se ha podido probar su efectividad en la formulación de Presupuestos.

En quinto lugar, al manejar programas a través de paquetes de decisión - con diversas alternativas analizadas, permitiría una reasignación de recursos mas real, racional y en forma inmediata a fin de dotar de dichos recursos todos aquellos programas que por la naturaleza y dinamica tanto de las actividades como del propio Presupuesto, no fueron dotadas de fondos en el planteamiento inicial de solicitud.

Desde luego la facultad para asignar y reasignar recursos pudiera seguir en la SPP como instancia recopiladora e integradora de los Anteproyectos de Presupuesto, antes de ser sometidos a la Cámara, además de ser el enlace coordinador entre la autorización de los presupuestos individuales y las metas globales macroeconómicas vertidas en el PND. En este sentido la reubicación sería justificada como hasta la fecha ante la SPP, pero con elementos ya existentes desde la programación y no con bases ficticias creadas en el momento en que se dan cuenta del error de no haber incluido algún rubro, a menos que se trate de necesidades nuevas ante de mandas nuevas de la sociedad con carácter de prioritarias.

El sexto punto nos lleva a considerar la panorámica y perspectivas que ofrece la aplicación del PBC para poder presupuestar los gastos fijos o indirectos con un alto grado de efectividad. En el Sector Central para casi todo el Presupuesto, en el Paraestatal con miras a reducir los cos-

tos de operación y en los Estados para incluir un método integral que en materia de programación regional permita la incorporación debidamente controlada del gasto corriente.

En un séptimo y último punto, es de llamar la atención de que todas las sugerencias arriba anotadas conducen, debidamente aplicadas, a una reducción de gastos, reiterando que no de manera inmediata pero que en un tiempo se reflejarían en las cifras globales del Presupuesto. Para ser mas realistas, sobre todo porque hablamos de cantidades exorbitantes -- (billones de pesos) de Presupuesto Público, bastaría con estabilizar o congelar por medio de herramientas técnicas (el propio Presupuesto) -- los incrementos anuales, evitando así recortes arbitrarios que regularmente y de una manera significativa se operan. Para información sobre este punto se presentan en el apéndice A figura 14 los montos presupuestales autorizados por la Cámara de Diputados para los años de 1980 a 1987.

Pudiera argumentarse que todas estas consideraciones, vertidas en los siete puntos específicos que se proponen, están fuera de la realidad; -- tal vez por la situación mundial, la complejidad del Sector Público Mexicano, o por la falta de infraestructura, o por la falta de personal capacitado, o por desconocimiento, o por decisiones políticas que no conviene tomar, o bien por la corrupción que como cáncer se encuentra en todas nuestras estructuras. Se podrían tal vez nombrar infinidad de obstáculos, sin embargo tenemos la convicción de que en algún momento o en forma gradual ya sea por decisiones Gubernamentales o por inercia del Sistema Político - Económico, se puedan ir dando cambios positivos que enriquezcan

la Técnica de Presupuestación.

Existen realidades palpables que no se pueden soslayar y que están repercutiendo en toda la estructura nacional y con más razón en el aspecto -- que nos ocupa, el Presupuesto. Por ejemplo, el Presupuesto Federal de -- 1986 destinó el 46.6% del total al servicio de la deuda y para este año se propuso una cifra superior del orden del 55.8%, esto es, proporciones muy similares a las del gasto programable; tal estructura tan distorsionada del gasto, que se presenta y justifica como una medida sana, es la que provoca las dificultades financieras del Sector Público, con las consiguientes repercusiones sobre la infraestructura básica y los sacrificios cada vez mas altos de los niveles de bienestar social. Por su parte el aspecto Ingresos dejará de captar importantes recursos debido a la tendencia de la actual crisis petrolera motivada por la vertiginosa caída de los precios. Cada vez será mas difícil que el Gasto Público se pueda seguir alimentando de sus nutrientes tradicionales como son la deuda pública y el petróleo.

La situación todos la vivimos y algunos otros la tratamos de entender. -- A lo que se quiere llamar la atención es a la posibilidad y viabilidad -- de instrumentar la adaptación conceptual, que obviamente se reflejaría -- en la práctica, al aprovechar algunos elementos de la Técnica del PBC a nuestro actual Sistema de Presupuestación Programático, ya que se trata de puntos específicos que creemos son adaptables.

CONCLUSIONES

Tras haber culminado la presente investigación, consideramos procedente concluir a través de hacer resaltar algunos aspectos importantes presentándolos como **observaciones**, para posteriormente concretizar acerca de las **recomendaciones** producto del análisis aplicado en los Capítulos que anteceden.

Cabe aclarar que las recomendaciones que se exponen han sido planteadas pensando en el Sistema Presupuestal de nuestro país, pero también puede existir la certeza de que emanan de la Teoría General de los dos Sistemas de Presupuestación, que abordados a través del análisis comparativo ha permitido discurrir sobre bases firmes que nos llevan a considerar las siguientes **OBSERVACIONES** y a postular algunas **RECOMENDACIONES** :

OBSERVACIONES .-

- La nueva acepción del concepto de Planeación la sitúa como -- uno de los mejores medios con que se cuenta para prever, promover y encauzar cualquier acción racional, sobre todo en el devenir y evolución de las características estructurales de crecimiento de las organizaciones, que dan lugar a una necesidad cada vez mayor de precisar el uso de recursos de entre -- los que destacan los financieros, en función a su previsión, utilización y beneficio, convirtiendo al Presupuesto en un instrumento auxiliar en el proceso de Planeación. En este sentido los Presupuestos constituyen los mecanismos de decisión y operación del Sistema de Planeación, considerados estos bajo la tri

logía en la cual giran las nuevas Técnicas Presupuestales y -- que se constituye en: Planeación - Programación - Presupuestación.

- La Técnica Programática surge como una alternativa para sustituir los patrones tradicionales de presupuestación, ya que -- ofrecía grandes ventajas para el control y racionalización de los gastos (Gubernamentales fundamentalmente) además de que fortalece la Planeación y conjuga la orientación de la política económica de los Gobiernos con los recursos disponibles.

Por su parte la Técnica Base Cero puede considerarse producto de la evolución y conjunción de varias Técnicas ya existentes, entre ellas el propio PPP. Fué concebido a fin de presupuestar los gastos fijos o indirectos de una forma sistemática y racional. En él todas las actividades de una organización deben ser sometidas a un análisis exhaustivo de costos y resultados claramente ligados a la Planeación.

Tanto la maquinaria como los procedimientos de los dos Sistemas han de ser tratados en su relación con la situación institucional en su conjunto, esto es, que todo Sistema bien diseñado e implantado de acuerdo a necesidades y contexto debe aportar beneficios tangibles para las organizaciones que los utilizan, sin embargo hay que considerar que en el aspecto práctico de implementación de un Presupuesto a través de cualquier Técnica, siempre existen imponderables ya sea por la inhabilidad o incapacidad del recurso humano, material, financiero, tecnológico, etc. o también por fallas imputables a la Técnica misma.

- Parte medular de la filosofía común a ambos Sistemas lo constituye el análisis costo/beneficio, conceptualizado como la aso-

ciación del objetivo de la máxima ganancia ligado al objetivo de la asignación óptima de recursos y donde las decisiones basadas en el análisis implican ponderar las posibilidades alternas de asignar recursos de uso potencial y estimar el efecto de esas decisiones.

Es necesario recalcar, a propósito del concepto arriba mencionado, que es claramente observable la gran similitud en la terminología que en ese y otros conceptos es aplicable en forma indistinta a estas Técnicas, debido a que la base conceptual se ha ido conformando con lo ya existente de otras Técnicas -- que les antecedieron.

- Resulta evidente que mediante el proceso presupuestal los funcionarios o ejecutivos influyen sobre la dirección de los programas y de las organizaciones mismas, de aquí que los Sistemas de Presupuesto deben considerarse como un medio, un instrumento, pero no puede ni debe esperarse que por si mismos resuelvan todos los problemas financieros y de estructura organizativa de un Ente o en último de los casos de un país, pero si que proporcionen un medio o mecanismo para poder identificar y evaluar las actividades y asignar recursos de una manera racional además de auxiliar en el proceso de toma de decisiones.
- Una de las diferencias fundamentales entre el PPP y el PBC, -- aparte de la base de presupuestación (cero), los aspectos participativo - ascendentes, etc. entre otros, reside en que el PPP permite la integración del Presupuesto con la Planeación estratégica de largo alcance, obteniendo su consistencia máxima en los aspectos macroeconómicos de la Planeación. Por su parte el PBC constituye precisamente el nexo entre ese universo macro y los niveles operativos o de detalle en la ejecución --

(niveles de micro - ejecución), es decir, que sus posibilidades se pueden explotar favorablemente tratándose de los aspectos microeconómicos de la Planeación.

- En los países Latinoamericanos (y tal vez ampliando el término a países subdesarrollados en general), incluyendo a nuestro país, el Presupuesto es considerado como parte integral de la rutina administrativa y se utiliza casi exclusivamente como un **registro de gastos** tal vez ligado a un Plan, incluso de largo alcance, pero en el que los resultados comparados con dicho Plan generalmente difieren de una manera significativa, restan do validez a cualquier Técnica por muy efectiva que sea o se considere. En este punto cabe hacer notar que la Técnica Base-Cero no resulta ser un instrumento que con facilidad se adapte a toda la gama de actividades de un Gobierno ya que existen factores limitantes tanto inherentes como ajenos a la Técnica misma que impedirían o tornarían sumamente arriesgada su aplicación inmediata o total. Para este tipo de países se considera que las condiciones no estan dadas ni por la Técnica ni por los usuarios, sin embargo creemos que al menos en México, se podrían intentar aplicaciones parciales de Base Cero en algunas áreas específicas o bien en algunas fases del proceso de formulación de los Anteproyectos de Presupuesto a modo de reforzar y/o complementar el Sistema actual de Presupuestación.

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite contemplar la regulación técnica y administrativa de las actividades presupuestarias globales. En el año de 1976 se toma la decisión de modernizar el Sistema Presupuestal introduciendo los principios de la Técnica Programática en el Sector Público Federal, como una de las medidas tendientes a combatir la crisis que a partir de ese año empezaba a agudizarse, de --

aquí en adelante podemos hablar de un PPP que abarca casi todo el proceso de presupuestación dentro del Gobierno Mexicano.

En el año de 1983, bajo la actual Administración, se emite el Plan Nacional de Desarrollo como un ordenamiento para el desarrollo económico - social del país y el cual presenta la particularidad o cualidad de vincular en forma genérica, pero expresamente, al Presupuesto con el Plan. Esto no quiere decir que por ese solo hecho mejore la Administración o el manejo presupuestal, pero es de reconocer que representa ya un avance que puede continuarse y seguir depurándose a fin de que esa vinculación permita una mejor programación que se traduciría en un Presupuesto mas apegado a la realidad que vivimos.

- En términos generales es posible asegurar que en los aspectos de evaluación de la eficiencia presupuestal de los programas - en México, los avances son parciales en comparación con otras fases del proceso, lo cual ha originado que el Presupuesto no se constituya en una herramienta eficaz que apoye permanentemente el proceso de toma de decisiones de alto nivel, sino exclusivamente para retroalimentar las etapas regulares del proceso de Programación - Presupuestación.

RECOMENDACIONES.-

- Si consideramos que el Presupuesto no opera en un vacío, sino que es un Sistema que forma parte del complejo de Sistemas de un Gobierno, no puede decirse que la adaptación de elementos a un Sistema ya existente implique un cambio, parcial o radical, que pueda hacerse sentir de la noche a la mañana. Todo cambio debe operarse pensadamente, con sumo cuidado y en forma gra --

dual, siempre atendiendo al contexto y a la satisfacción específica de las organizaciones sin incurrir en la adaptación ortodoxa de modelos importados ajenos a la cultura y necesidades. En este sentido debe reconocerse que aún existen aspectos altamente perfectibles de nuestro proceso presupuestal y que aparece la posibilidad teórica de reforzar, complementar o corregir, aunque en forma parcial con la Técnica Base Cero, el actual -- Sistema de Presupuesto; esto con el fin de lograr una mayor -- flexibilidad y coherencia en la asignación y optimización de -- los recursos, situación que es de suma importancia en épocas -- críticas que requieren una adecuada programación de sus recursos para adecuar un Presupuesto a condiciones económicas inestables de incertidumbre y en el que se dé prioridad a actividades de comprobada o susceptible efectividad.

- El Sistema Base Cero requiere de la justificación anual forzosa de todas las actividades o programas, situación que en el PPP no es revisada con profundidad ya que las cifras del año anterior se consideran como base y el debate del Presupuesto se circunscribe a los incrementos (o decrementos) sobre esa base. Es por ello que resulta necesario tener muy en cuenta -- que la elaboración de un Presupuesto, en teoría, debiera otorgar la facilidad y oportunidad para que los Administradores -- realicen una revisión o diagnóstico económico - administrativo anual de las operaciones, toda vez que se implicase la revisión total de actividades o programas de la organización. Esto precisamente promueve el Sistema Base Cero, por lo que hay -- quienes piensan que por el solo hecho de corresponder a una metodología que de entrada para iniciar exige formalismo, definición, disciplina y diagnóstico, es justificable su implantación, además de que reitera su enfoque hacia la atención del -- capital necesario para los programas en lugar de enfocarse hacia los porcentajes de aumento. Nosotros pensamos que esto mismo es factible aplicarlo a la Técnica Programática igualmente-

como fase previa a su implementación por lo que se refiere al diagnóstico y complementarse con la adopción rigurosa del concepto de justificación anual forzosa de programas, lo que equivale a imponer una evaluación continua de las actividades y -- operaciones relativas a los programas en uso.

- En el PPP el Presupuesto global es un dato conocido que desde arriba se reparte por áreas; después cada área lo reparte a -- sus oficinas menores, etc. es decir, que el Presupuesto se con vierte en una cascada que va descendiendo. En el PBC ocurre lo contrario ya que la derrama de fondos es de abajo hacia arriba, priorizando a partir de los niveles operativos. De aquí que -- creemos pudiera retomarse el carácter participativo - ascenden te que proporciona Base Cero y conjugarse con los esfuerzos -- descendentes del PPP.
- Bien aprovechado el recurso de la evaluación de alternativas, -- que promueve el PBC de manera singular y también contempla el PPP, se pudieran visualizar distintas formas (tal vez nunca - planteadas) de llevar a cabo una actividad o de llegar a un - objetivo, lo cual permitiría contar con diferentes alternati-- vas de costos y beneficios que se esperan obtener y que se po-- drían analizar a efecto de tomar la mejor decisión de asigna-- ción o reasignación de los recursos netamente necesarios.
- Se puede decir que existe una limitada participación de los Le gisladores en el proceso de análisis y autorización de los Pre supuestos de Egresos y de la propia Ley de Ingresos; da la im-- presión de que se sancionan como un mero trámite legal, toda - vez que se percibe una insuficiencia de tiempo para el estudio detallado y meticulouso de los principales programas gubernamen-- tales, no así en lo que se refiere a la marcada atención que-- se presta a la revisión de la Cuenta Pública lo cual viene a -

constituir una participación, que si bien es eficaz, lo es pero a posteriori. En este sentido, se considera necesaria la integración de un Derecho Presupuestario efectivo, de tal manera que se exija, se revise y se aprueben Presupuestos realistas, originados en la base de operación de los programas y debidamente razonados por las unidades responsables directas de los gastos, a fin de que se constituya en un verdadero catalizador de las demandas prioritarias. A propósito de ello, creemos que el carácter participativo - ascendente que proporciona el Sistema Base Cero coadyuvaría no solo para hacer frente a las posibles exigencias futuras de los Legisladores, sino para reafirmar la conciencia de adquirir un compromiso de que se formulen y aprueben Presupuestos cada vez mas racionales y justos.

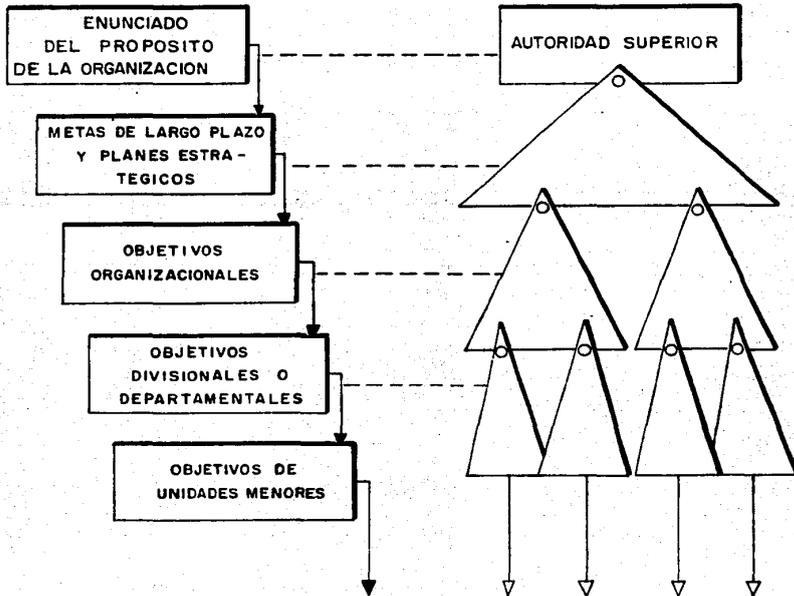
- Resulta necesario continuar profundizando y mejorando los aspectos de estructuración de los programas, tanto en su contenido de objetivos, metas, unidades de medida y tiempo, como en los detalles del costo para su realización. Con Base Cero se tiene una herramienta que ha probado su efectividad en muchos aspectos, pero sobre todo en dos rubros fundamentales a saber: la presupuestación de los gastos fijos o indirectos y la estabilización ó, en numerosos casos, la reducción de la tasa de crecimiento de los mismos.

A P E N D I C E *A*

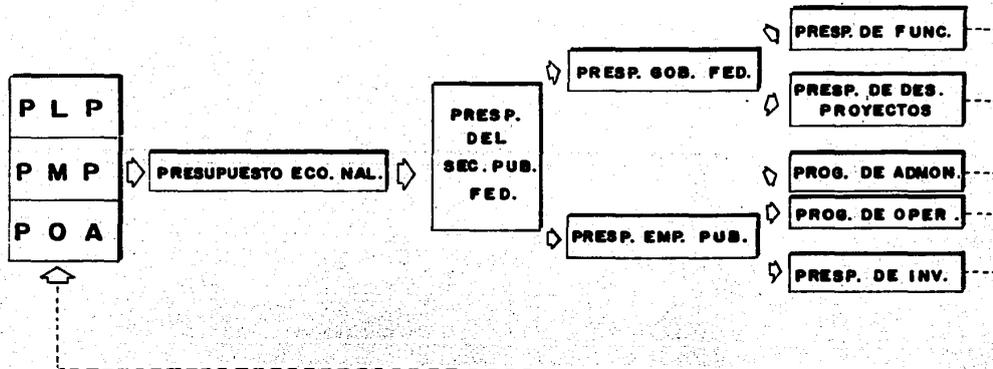
INDICE DE FIGURAS	página
1 Modelo en cascada para el establecimiento de objetivos	132
2 Vinculación Plan - Presupuesto del Gobierno	133
3 Presupuesto Por Programas	134
4 Esquema de conceptos programáticos	135
5 Presupuesto Base Cero	136
6 Esquema del Presupuesto Económico Nacional para fines- de análisis económico - financiero - administrativo	137
7 Esquema de la ejecución Presupuestaria	138
8 Metodología de elaboración del PPP	139
9 Aspectos del proceso administrativo en que influye el- Método Base Cero	140
10 Proceso de elaboración, selección, consolidación y au- torización de paquetes de una unidad decisoria hipoté- tica	141
11 Flujo del procedimiento del Sistema Base Cero	142
12 Esquema de vinculación PND - PPP en México	143
13 Esquema de la mecánica Programación - Presupuesto en - México	144
14 Presupuestos actuales (PEF)	145

MODELO EN CASCADA PARA EL ESTABLECIMIENTO DE OBJETIVOS

FIGURA 1

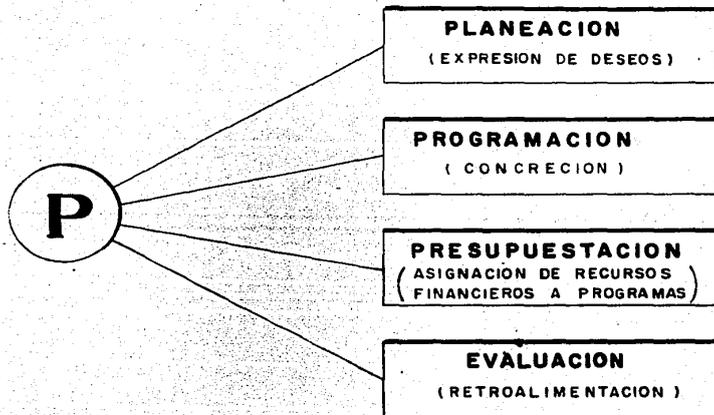


VINCULACION PLAN-PRESUPUESTO DEL GOBIERNO



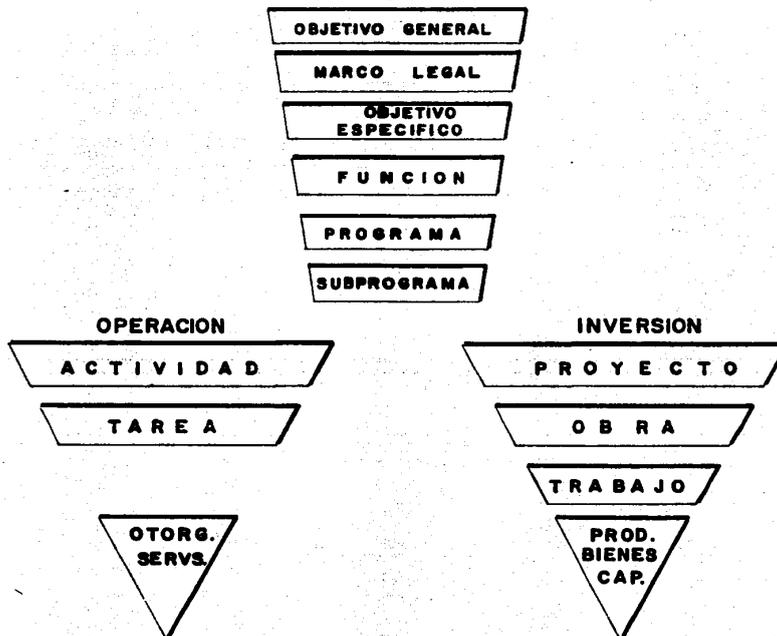
PRESUPUESTO POR PROGRAMAS
(COMO INSTRUMENTO)

FIGURA 3



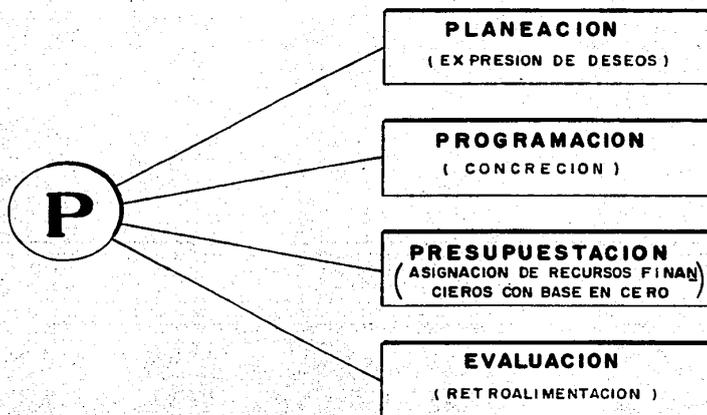
ESQUEMA DE CONCEPTOS PROGRAMATICOS

FIGURA 4



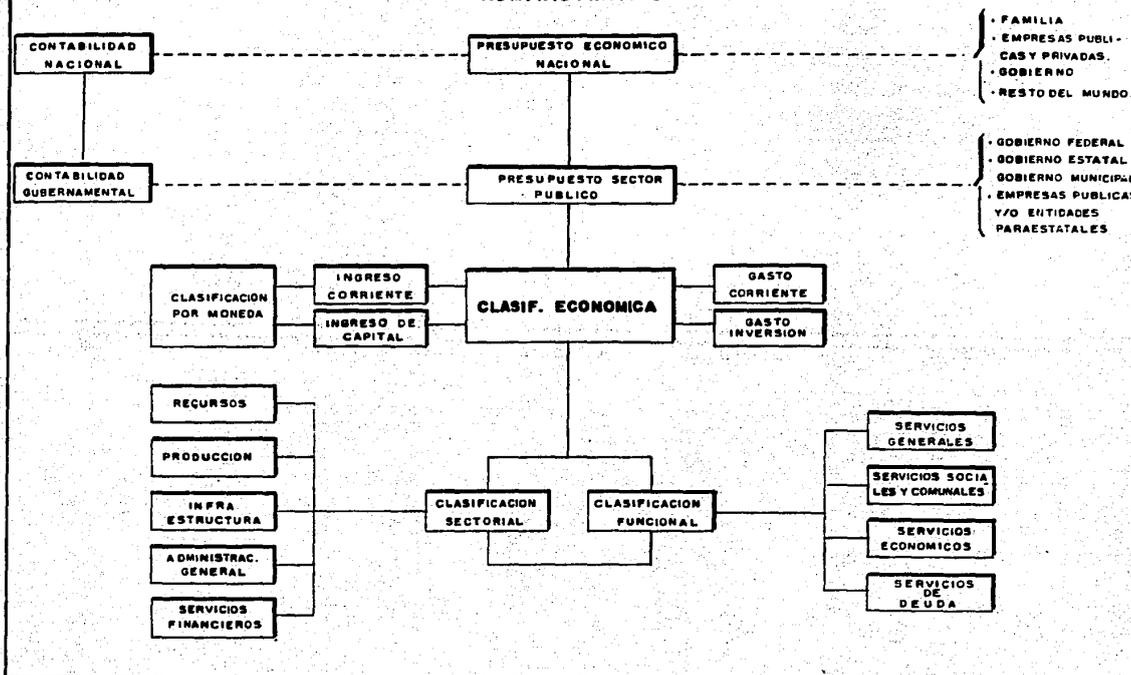
PRESUPUESTO BASE CERO
(COMO INSTRUMENTO)

FIGURA 5



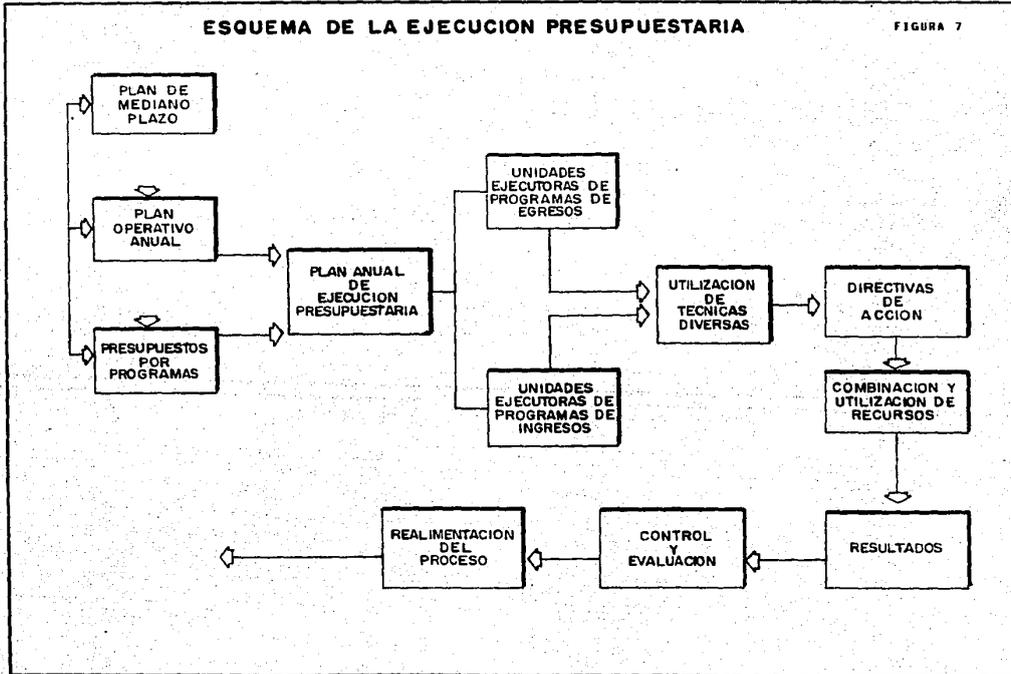
ESQUEMA DEL PRESUPUESTO ECONOMICO NACIONAL PARA FINES DE ANALISIS ECONOMICO-FINANCIERO- ADMINISTRATIVO

FIGURA 6

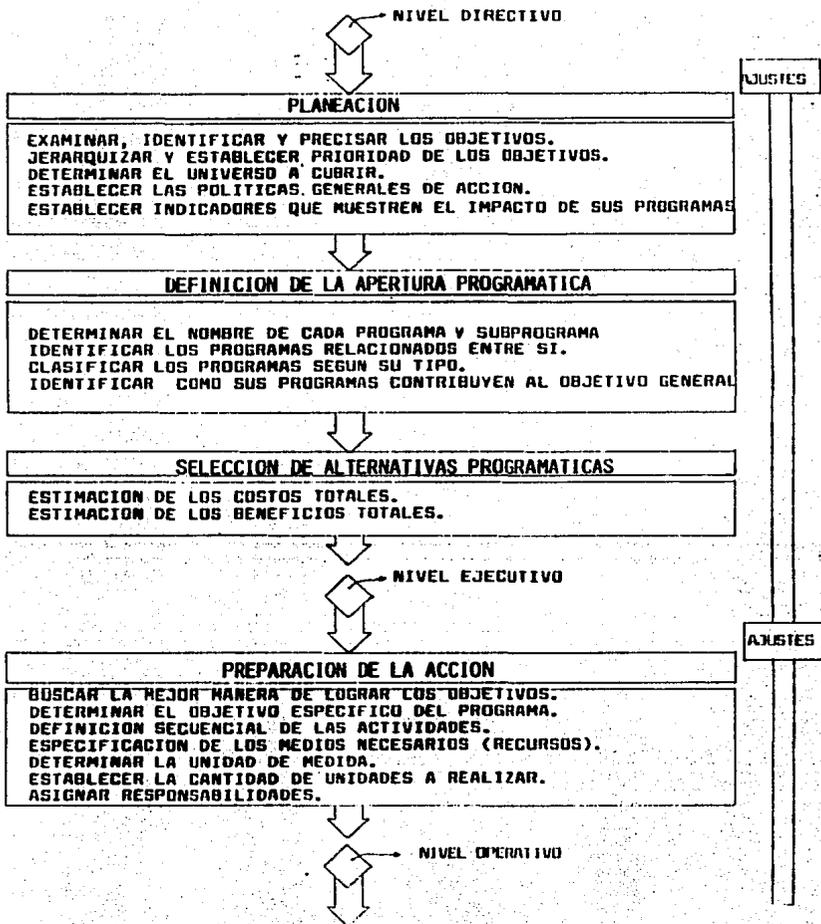


ESQUEMA DE LA EJECUCION PRESUPUESTARIA

FIGURA 7



METODOLOGIA DE ELABORACION P.P.P.



ASPECTOS DEL PROCESO ADMINISTRATIVO EN QUE INFLUYE EL METODO BASE CERO.

FIGURA 9

PLANEACION

- PLANEACION ESTRATEGICA A LARGO PLAZO.
- OBJETIVOS A CORTO PLAZO IDENTIFICADOS.
- OBJETIVOS PRINCIPALES IDENTIFICADOS.
- PROGRAMAS EXISTENTES ACORDES A LOS OBJETIVOS PRINCIPALES.
- ACTIVIDADES IDENTIFICADAS.

PRESUPUESTACION

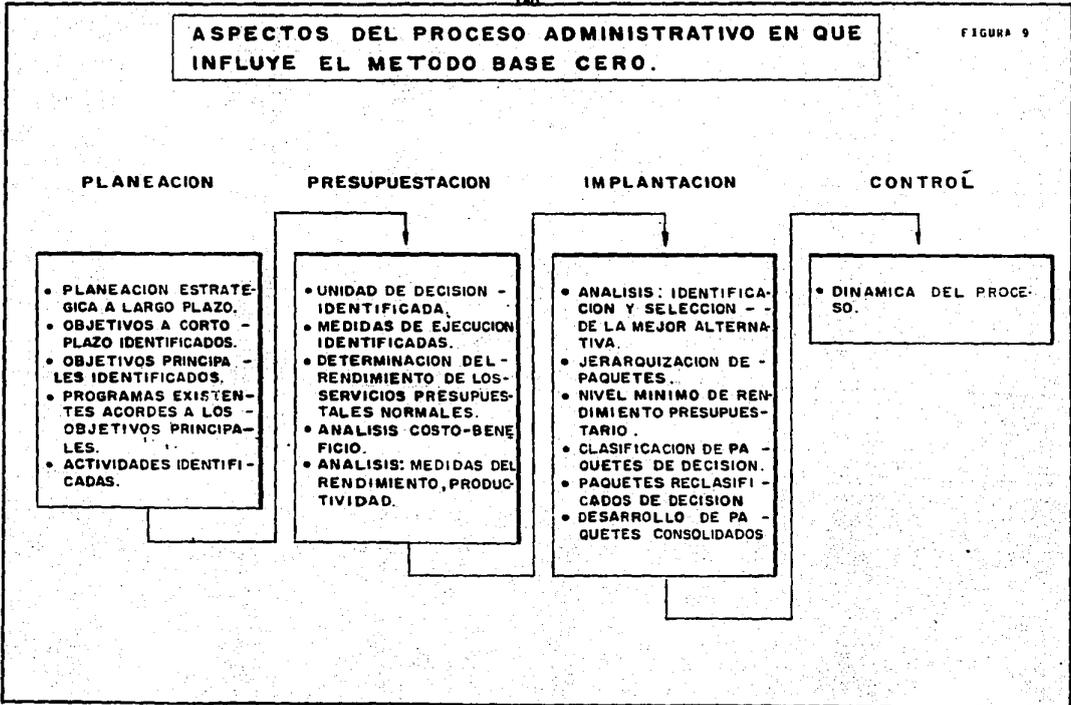
- UNIDAD DE DECISION IDENTIFICADA.
- MEDIDAS DE EJECUCION IDENTIFICADAS.
- DETERMINACION DEL RENDIMIENTO DE LOS SERVICIOS PRESUPUESTALES NORMALES.
- ANALISIS COSTO-BENEFICIO.
- ANALISIS: MEDIDAS DEL RENDIMIENTO, PRODUCTIVIDAD.

IMPLANTACION

- ANALISIS: IDENTIFICACION Y SELECCION DE LA MEJOR ALTERNATIVA.
- JERARQUIZACION DE PAQUETES.
- NIVEL MINIMO DE RENDIMIENTO PRESUPUESTARIO.
- CLASIFICACION DE PAQUETES DE DECISION.
- PAQUETES RECLASIFICADOS DE DECISION
- DESARROLLO DE PAQUETES CONSOLIDADOS

CONTROL

- DINAMICA DEL PROCESO.



144
**PROCESO DE ELABORACION, SELECCION
 CONSOLIDACION Y AUTORIZACION DE PA -
 QUETES DE UNA UNIDAD DECISORIA HIPO -
 TETICA .**

FIGURA 10

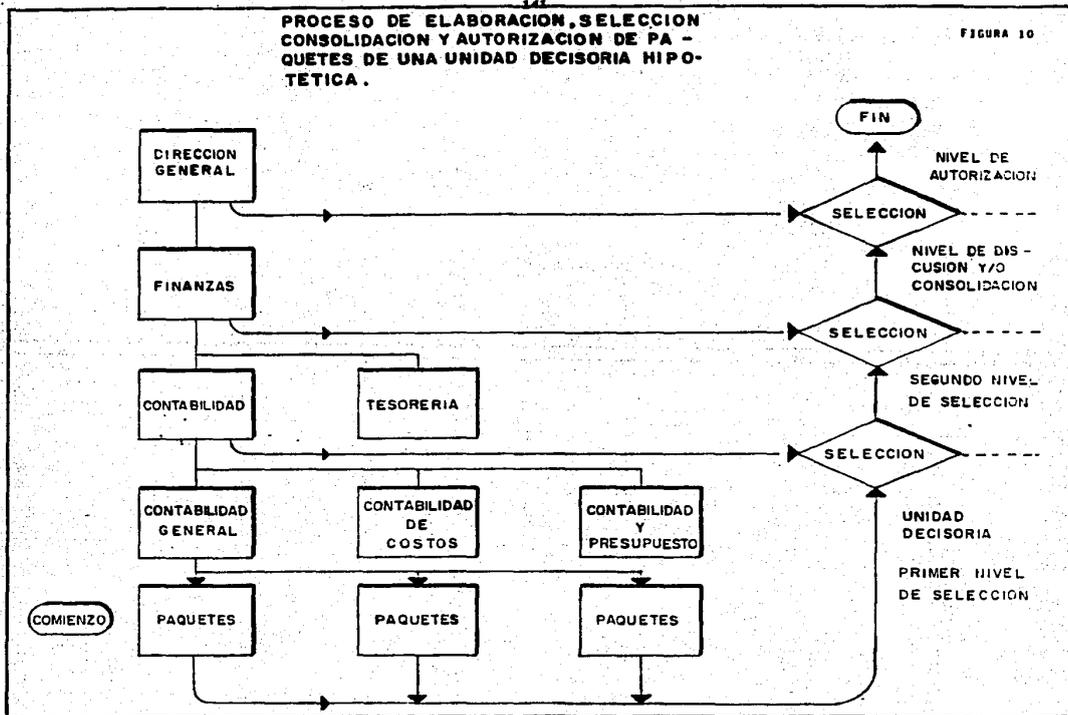
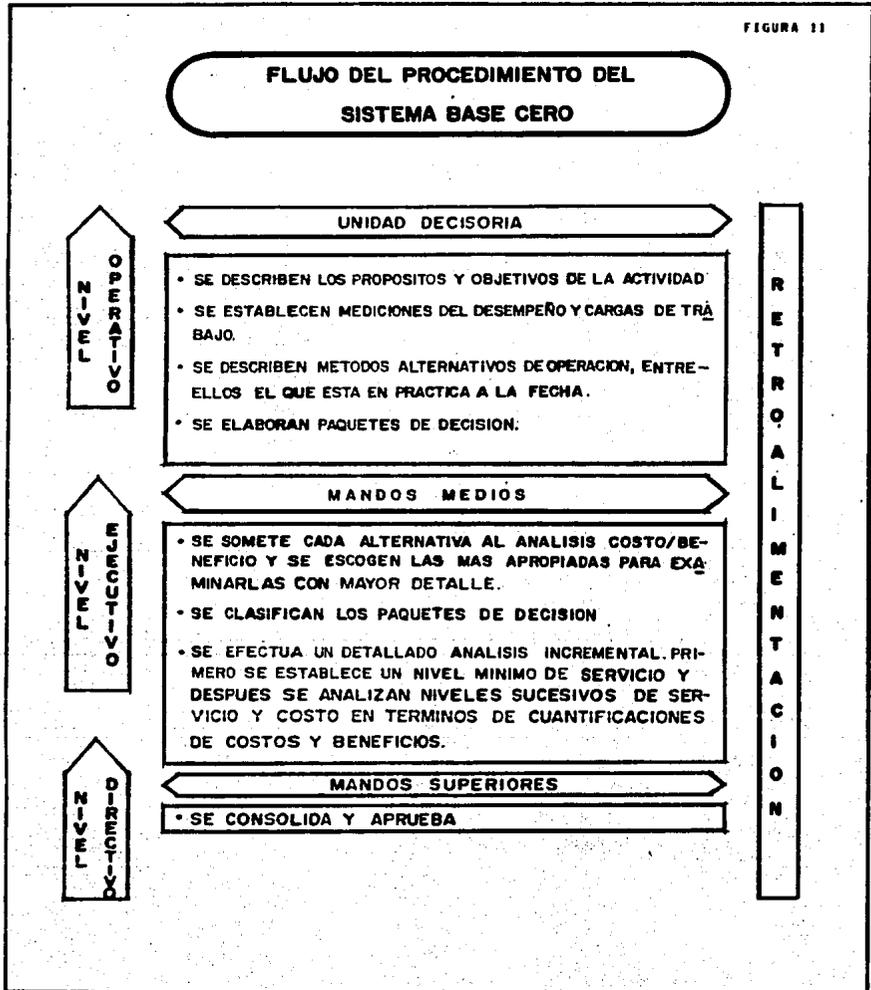


FIGURA 11



ESQUEMA DE VINCULACION PND - PPP EN MEXICO

FIGURA 12

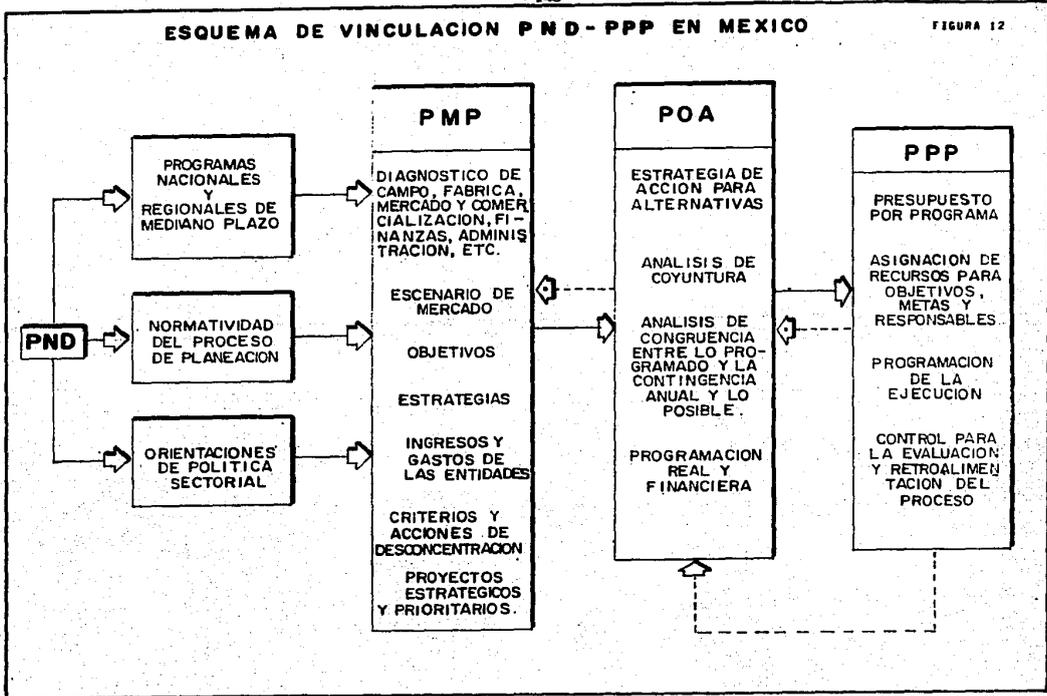
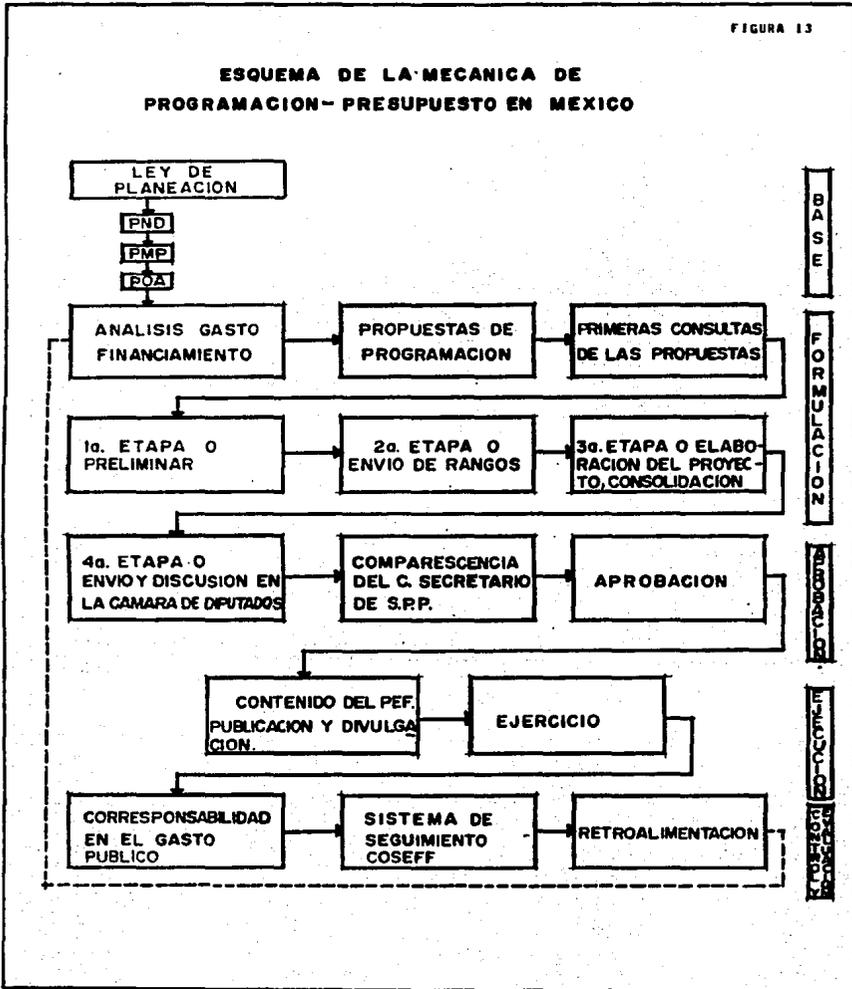


FIGURA 13

ESQUEMA DE LA MECANICA DE PROGRAMACION-PRESUPUESTO EN MEXICO



PRESUPUESTOS ACTUALES
(P E F)

AÑO	MONTO (BILLONES DE PESOS)	% DE INCREMENTO APROXIMADO * CON RESPECTO AL AÑO ANTERIOR
<u>1980</u>	1.7	
<u>1981</u>	2.5	47
<u>1982</u>	3.6	44
<u>1983</u>	7.6	112
<u>1984</u>	12.9	70
<u>1985</u>	20.1	56
<u>1986</u>	34.4	71
<u>1987</u>	86.2	150
		<hr/> 84 (PROMEDIO)

Fuente: Diario Oficial de la Federación.

* No incluye índices inflacionarios.

A P E N D I C E ° B °

INDICE DE FORMATOS	página
1 Ejemplo de estructura programática por grupo de actividad . .	147
2 Ejemplo de estructura programática por grupo de actividad con conceptos definidos	148
3 Ejemplo de estructura programática hasta el nivel de sub- programa	149
4 Ejemplo de estructura programática hasta el nivel de sub- programa con la participación de mas de dos programas di- ferentes	150
5 Resumen Programático Económico Financiero de una Entidad . .	151
6 Analítico de claves	152
7 Análisis Programático	153
8 Analítico de puesto - plazas	154
9 Presupuesto Integral	155
10 Denominación de los proyectos	156
11 Metas calendarizadas	157
12 Calendario analítico por claves	158
13 Calendario de ingresos devengable	159
14 Calendario de egresos devengable	160
15 Paquete de decisión	161
16 Resumen de paquetes de decisión	162
17 Consolidación de paquetes	163

EJEMPLO DE ESTRUCTURA PROGRAMATICA POR GRUPO DE ACTIVIDAD

GRUPO I.- ACTIVIDADES PUBLICAS CENTRALES

CLAVE		DENOMINACION
FUN- CION	SUB- FUN- CION	
01		ADMINISTRACION GENERAL
	01	Legislación
	02	Conducción del Gobierno
	03	Relaciones Exteriores
02		JUSTICIA Y SEGURIDAD PUBLICA
	01	Administración
	02	Ministración de Justicia
	03	Orden Público
	04	Readaptación Social
03		DEFENSA Y SEGURIDAD NACIONAL
	01	Administración
	02	Operación del Ejército Nacional
	03	Operación de la Marina Nacional
	04	Operación de la Fuerza Aérea Mexicana

CLAVE		DESCRIPCION
FUN- CION	SUB- FUN- CION	
01		<p>ADMINISTRACION GENERAL</p> <p>Comprende las actividades que realizan el Poder Legislativo y la Presidencia de la Republica para normar, dirigir y coor- dinar las funciones del Estado. Asimismo, incluye las acti- vidades de política interior del país y la representación de los intereses nacionales en el exterior.</p>
	01	<p><u>Legislación</u></p> <p>Comprende la representatividad y decisión democrática y sobe- rana de la sociedad en el Estado, así como el estudio, discu- sión y votación de las iniciativas de ley y la fiscalización de la acción ejecutiva. Incluye también las actividades de apoyo inherentes a la función legislativa.</p>
	02	<p><u>Conducción del Gobierno</u></p> <p>Comprende las actividades que por mandato constitucional y - de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal co- rresponde realizar al Poder Ejecutivo; entre ellas se inclu- ye la gestión general, reglamentación y supervisión de los - asuntos de política interior del gobierno, así como el fun- cionamiento de las comisiones intersecretariales. Asimismo, comprende las actividades de apoyo o asesoría técnica, jurí- dica, administrativa y las demás que son inherentes a la fun- ción del Ejecutivo.</p>
	03	<p><u>Relaciones Exteriores</u></p> <p>Comprende las actividades dirigidas a orientar y ejecutar la política exterior, a fin de proteger y promover los intere- ses de la Nación en el extranjero tanto de tipo político, co- mercial, industrial, agrícola como de otra clase, excepto - los militares. Incluye el funcionamiento de las misiones di- plomáticas, así como la gestión de cuotas, contribuciones y ayudas establecidas por convenios y tratados bilaterales, - multilaterales, regionales o internacionales. Comprende los servicios de información, así como los servicios culturales que se llevan a cabo en el exterior.</p>

EJEMPLO DE ESTRUCTURA PROGRAMATICA HASTA EL NIVEL DE SUBPROGRAMA
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

CLAVE				DENOMINACION
FUN- CION	SUB- FUN- CION	PRO- GRA- MA	SUB- PRO- GRAMA	
01				ADMINISTRACION GENERAL
	02			<u>Conducción del Gobierno</u>
		AF		Atención de Asuntos Presidenciales y Apoyo Técnico
			01	Asuntos jurídicos
			02	Comunicación social
			03	Coordinación de acciones de gabinetes
			04	Asesoría técnica
		AG		Apoyo Administrativo
			01	Asuntos del C. Presidente
			02	Contraloría
			03	Administración
			04	Atención de quejas
		AH		Organización, Seguridad y Apoyo Logístico para Acti- vidades del Poder Ejecutivo Federal
			01	Organización, seguridad y apoyo logístico para acti- vidades del C. Presidente de la República
			02	Apoyo aéreo presidencial

EJEMPLO DE ESTRUCTURA PROGRAMATICA HASTA EL NIVEL DE SUBPROGRAMA
CON LA PARTICIPACION DE MAS DE DOS PROGRAMAS DIFERENTES.

FORMAIO 4

SECTOR: DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA

CLAVE				DENOMINACION
FUN- CION	SUB- FUN- CION	PRO- GRA- MA	SUB- PRO- GRAMA	
01				ADMINISTRACION GENERAL
	02			<u>Conducción del Gobierno</u>
		AN		Edificios
			01	Estudios y proyectos
			02	Construcción
			03	Conservación
			04	Rehabilitación
			05	Dirección, administración y apoyo
15				FOMENTO Y REGLAMENTACION DE LA INDUSTRIA Y DEL COMER- CIO
	03			<u>Reglamentación y Fomento del Comercio Interior</u>
		RP		Equipamiento para el Comercio
			01	Estudios y proyectos
			02	Construcción
			03	Rehabilitación
			04	Dirección, administración y apoyo
20				ACTIVIDADES CIENTIFICAS Y TECNOLOGICAS
	02			<u>Investigación Aplicada y Desarrollo Experimental</u> <u>(IADE)</u>
		UH		IADE para el Desarrollo Urbano, Vivienda y Ecología
			01	Conducción de la política
			02	Desarrollo urbano
			03	Vivienda
			04	Ecología
			05	Operación y mantenimiento
			06	Promoción y capacitación
			07	Dirección, administración y apoyo
		UL		IADE para la Protección y el Mejoramiento del Medio Ambiente
			01	Conservación de la naturaleza
			02	Agua
			03	Aire
			04	Suelo
		UV		Normas y Tecnologías para la Vivienda
			01	Estudios y proyectos
			02	Normas y tecnologías

ENTIDAD: _____

HOJA: _____
DE _____

ANALISIS PROGRAMATICO
(MILLONES DE PESOS CON UN DECIMAL)

PROGRAMA	SUB PROGRAMA	PROYECTO	DIGITO DE PRIORIDAD	OBJETIVOS Y METAS	MONTO

FESIS CON FALLAS DE ORIGEN



ANALITICO DE PUESTO-PLAZAS
(PESOC)

AC

ENTIDAD: **02**

ENTIDAD: _____ HOJA _____ DE _____

PROGRAMA:		T.O. SUBPROGRAMA:		PROYECTO:		UNIDAD RESPONSABLE:		PARTIDA:		PERCEPCION UNITARIA	H D	VIGENCIA					REPERCUSIONES		IMPORTE COLECTIVO ANUALIZADO DE PERCEPCIONES
PUESTO O CATEGORIA	NIVEL	TOTAL PLAZAS	TOTAL HORAS	DE A					PARTIDA			IMPORTE ANUALIZADO							
				O	M	D	I	S											
TOTAL																			

ENTIDAD:

SECTOR:

FORMATO 9

PRESUPUESTO INTEGRAL
(MILLONES DE PESOS CON UN DECIMAL)

CONCEPTO	ORIGEN DE RECURSOS (DEVENGABLES)	INGRESOS (EFECTIVO)	CONCEPTO	APLICACION DE RECURSOS (DEVENGABLES)	EGRESOS (EFECTIVO)
DISPONIBILIDAD INICIAL					
INGRESOS PROPIOS			GASTO CORRIENTE		
VENTA DE BIENES Y/O SERVICIOS			GASTO DE CAPITAL		
INGRESOS DIVERSOS Y/O VENTA DE INVERSIONES			AUMENTOS DE ACTIVO		
TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO FEDERAL NO CAPITALIZABLES			CAJA, BANCOS Y VALORES A CORTO PLAZO		
DEPRECIACIONES, AMORTIZACIONES Y OTROS VIRTUALES			CUENTAS POR COBRAR		
DISMINUCIONES DE ACTIVO			INVENTARIOS		
CAJA, BANCOS Y VALORES A CORTO PLAZO			OTROS ACTIVOS CIRCULANTES		
CUENTAS POR COBRAR			PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO (NETO)		
INVENTARIOS			CUENTAS Y DOCUMENTOS POR COBRAR A LARGO PLAZO (NETO)		
OTROS ACTIVOS CIRCULANTES			OTROS ACTIVOS (NETO)		
PROPIEDADES PLANTA Y EQUIPO (NETO)			DIFERIDO		
ACOB. VALS. CTAS. Y DOCTOS. POR COBRAR A LARGO PLAZO (NETO)			DISMINUCIONES DE PASIVO		
OTROS ACTIVOS (NETO)			DESEMBOLDAMIENTO NETO		
DIFERIDO			FINANCIAMIENTO DOCUMENTADO BRUTO		
AUMENTOS DE PASIVO			MENOS AMORTIZACION DE LA DEUDA DOCUMENTADA		
ENDEUDAMIENTO NETO			CREDITOS NO DOCUMENTADOS		
FINANCIAMIENTO DOCUMENTADO BRUTO			PROVISIONES		
MENOS AMORTIZACION DE LA DEUDA DOCUMENTADA			CREDITOS DIFERIDOS		
CREDITOS NO DOCUMENTADOS			DISMINUCIONES DE CAPITAL / PATRIMONIO		
PROVISIONES			RESERVAS DE CAPITAL		
CREDITOS DIFERIDOS			OTROS		
AUMENTOS DE CAPITAL / PATRIMONIO			OPERACIONES AJENAS		
TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO FEDERAL CAPITALIZABLES			EROGACIONES DERIVADAS DE INGRESOS POR CUENTA DE TERCEROS		
RESERVAS DE CAPITAL			EROGACIONES RECUPERABLES		
OTROS					
OPERACIONES AJENAS					
INGRESOS POR CUENTA DE TERCEROS					
INGRESOS DERIVADOS DE EROGACIONES RECUPERABLES					
TOTAL DE INGRESOS DEL AÑO:			TOTAL DE EGRESOS DEL AÑO:		
TOTALES:			DISPONIBILIDAD FINAL:		
			TOTALES:		

SPP

**CALENDARIO DE INGRESOS*
(DEVENGABLE)**
(MILLONES DE PESOS CON UN DECIMAL)

1	AP
---	----

FORM	ENTIDAD
1,4	

ENTIDAD: _____ HOJA _____ DE _____
SECTOR: _____

CODIGO	CONCEPTO	TOTAL	CALENDARIO TRIMESTRAL			
			1º	2º	3º	4º
0,0,0,11	INGRESOS PROPIOS	12,000,000				
0,0,0,1	VENTA DE BIENES V/O SERVICIOS					
0,0,0,2	INGRESOS DIVERSOS V/O VENTA DE INVERSIONES					
0,0,0,3	TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO FEDERAL NO CAPITALIZABLES					
0,0,0,4	DEPRECIACIONES, AMORTIZACIONES Y OTROS VIRTUALES					
	DISMINUCIONES DE ACTIVO					
0,0,0,5	CAJA, BANCOS Y VALORES A CORTO PLAZO					
0,0,0,6	CUENTAS POR COBRAR					
0,0,0,7	INVENTARIOS					
0,0,0,8	OTROS ACTIVOS CIRCULANTES					
0,0,0,9	PROPIEDADES PLANTA Y EQUIPO (NETO)					
0,0,1,0	ACOS. VALS. CTAS. Y DOCTOS. POR COBRAR A LARGO PLAZO (NETO)					
0,0,1,1	OTROS ACTIVOS (NETO)					
0,0,1,2	DIFERIDO					
	AUMENTOS DE PASIVO					
	ENDEUDAMIENTO NETO					
0,0,1,3	FINANCIAMIENTO DOCUMENTADO (BRUTO)					
0,0,1,4	MENOS AMORTIZACION DE LA DEUDA DOCUMENTADA					
0,0,1,5	CREDITOS NO DOCUMENTADOS (NETO)					
0,0,1,6	PROVISIONES					
0,0,1,7	CREDITOS DIFERIDOS					
	AUMENTO DE CAPITAL / PATRIMONIO					
0,0,1,8	TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO FEDERAL CAPITALIZABLES					
0,0,1,9	RESERVAS DE CAPITAL					
0,0,2,0	OTROS					
	TOTAL DE LA ENTIDAD					

* ORDEN DE LOS RECURSOS
NOTA- ACOMPARAR ESTE FORMATO CON LOS ESTADOS FINANCIEROS PROFORMA DE LA ENTIDAD (BALANCE INICIAL Y FINAL, ESTADO DE COSTOS DE PRODUCCION Y VENTAS, ESTADO DE RESULTADOS Y ESTADO DE ORDEN Y APLICACION DE RECURSOS)

**CALENDARIO DE EGRESOS *
(DEVENGABLE)**

(MILLONES DE PESOS CON UN DECIMAL)

FORMATO 14

SPP

1	2	3	4	5	6	7	8	9	0	A	P
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

FORM	ENTIDAD
1	

ENTIDAD: _____ HOJA _____ DE _____
SECTOR: _____

CODIGO	CONCEPTO	TOTAL	CALENDARIO TRIMESTRAL			
			1°	2°	3°	4°
0 0 0 1	GASTO CORRIENTE	18,2021	2950	2039	1748	25
0 0 0 2	GASTO DE CAPITAL					
	AUMENTO DE ACTIVO					
1 0 0 0	CAJA BANCOS Y VALORES A CORTO PLAZO					
2 0 0 0	CUENTAS POR COBRAR					
3 0 0 0	INVENTARIOS					
4 0 0 0	OTROS ACTIVOS CIRCULANTES					
5 0 0 0	PROPIEDADES PLANTA Y EQUIPO (NETO)					
6 0 0 0	CUENTAS Y DOCUMENTOS POR COBRAR A LARGO PLAZO (NETO)					
7 0 0 0	OTROS ACTIVOS (NETO)					
8 0 0 0	DIFERIDO					
	DISMINUCIONES DE PASIVO					
	DESENDERAMIENTO NETO					
9 0 0 0	FINANCIAMIENTO DOCUMENTADO BRUTO					
1 1 0 0	MENOS AMORTIZACION DE LA DEUDA DOCUMENTADA					
1 2 0 0	CREDITOS NO DOCUMENTADOS					
1 3 0 0	PROVISIONES					
1 4 0 0	CREDITOS DIFERIDOS					
	DISMINUCIONES DE CAPITAL / PATRIMONIO					
1 5 0 0	RESERVAS DE CAPITAL					
1 6 0 0	OTROS					
	TOTAL DE LA ENTIDAD					

* APLICACION DE LOS RECURSOS

NOTA: ACOMPAÑAR ESTE FORMATO CON LOS ESTADOS FINANCIEROS PROFORMA DE LA ENTIDAD (BALANCE INICIAL Y FINAL, ESTADO DE COSTOS DE PRODUCCION Y VENTAS, ESTADO DE RESULTADOS Y ESTADO DE ORIGEN Y APLICACION DE RECURSOS).

PAQUETE DE DECISION

FORMATO 15

			UNIDAD DECISORIA		DEPENDENCIA	
NIVEL	CLASIFICACION	SUPERVISION DE	RESPONSABLE	AÑO	FECHA	
DESCRIPCION DE ACTIVIDADES			INCREMENTO DE RECURS DEL NIVEL			
			DESCRIPCION	REAL AÑO	PROYECTO AÑO	DEL AÑO
OBJETIVOS DE ESTE NIVEL DE ESFUERZO			GASTOS DE OPERACION			
			PERSONAL			
RESULTADOS ESPERADOS			INVERSIONES			
			ACUMULADO HASTA ESTE NIVEL			
CONSECUENCIAS POR NO ASIGNAR RECURSOS			GASTO DE OPERACION	IMPORTE % AÑO ANTERIOR		
			PERSONAL	IMPORTE % AÑO ANTERIOR		
MEDIDAS CUALITATIVAS DE DESEMPEÑO			INVERSIONES	IMPORTE % AÑO ANTERIOR		
			MEDIDAS CUANTITATIVAS			

NOTA: SE PRESENTA ESTE FORMATO COMO EJEMPLO POR LA SENCILLEZ CON LA QUE FUE ELABORADO SIN EMBARGO ESTOS PUDEN SER TAN COMPLICADOS COMO LO EXIJA LA INFORMACION QUE SE DESEE OBTENER.
FUENTE: DE PAZ SALDIVAR, ALBERTO.-OB. CH.

RESUMEN DE PAQUETES DE DECISION

FORMATO 16

			UNIDAD DECISORIA	DEPENDENCIA	
No. DE PAQUETES	CLASIFICACION	SUPERVISION DE	RESPONSABLE	AÑO	FECHA
MISION DE LA UNIDAD			OBJETIVO GENERAL		
MEDIOS DESEADOS			MEDIOS DESCARTADOS		

SOLICITUD DE RECURSOS

ACTIVIDAD	PAQUETE NUMERO	RECURSOS POR PAQUETE			RECURSOS ACUMULADOS						MEDICION DE DESEMPEÑO		
		PERSONAL	COSTO	INVERSION	PERSONAL		COSTOS		INVERSION		UNIDAD	CANTIDAD	
					CANTIDAD	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%			

NOTA : SE PRESENTA ESTE FORMATO COMO EJEMPLO POR LA SENCILLEZ CON LA QUE FUE ELABORADO SIN EMBARGO ESTOS PUEDEN SER TAN COMPLICADOS COMO LO EXIJA LA INFORMACION QUE SE DESEE OBTENER.

FUENTE : DE PAZ SALDIVAR, ALBERTO- OBCII.

1/1

CONSOLIDACION DE PAQUETES

FORMATO 17

PAQUETE NUM. PRIORIDAD	UNIDAD DECISORIA	NIVEL	PERSONAL		IMPORTE		% S/T AÑO	OBSERVACIONES
			DEL PAQUETE	ACUMULADO	DEL PAQUETE	ACUMULADO		
1	1/1
2	1/2						
3	1/1						
28	1/3						
29	2/3						
50	1/3						
51	2/3						
66	3/3						
67	2/2						CIFRA TOPE O AUTORIZADA
68	3/						
75	4/4						
76	5/5						

NOTA : SE PRESENTA ESTE FORMATO COMO EJEMPLO POR LA SENCILLEZ CON LA QUE FUE ELABORADO SIN EMBARGO ESTOS PUEDEN SER TAN COMPLICADOS COMO LO EXIJA LA INFORMACION QUE SE DESEE OBTENER.

FUENTE : DE PAZ SALDIVAR, ALBERTO - Ob. Cit.

BIBLIOGRAFIA

- ACKOFF L., RUSSELL.- **Un nuevo enfoque a la Planeación del Desarrollo Nacional**, México, Ed. INAP, Serie Praxis N° 13, 1978.
- AGUIRRE VELAZQUEZ, RAMON.- **Modernización de la Administración Presupuestaria en México**, México, Ed. INAP, 1980.
- BIDERMAN, HARRY.- **Los Presupuestos y su relación con el ámbito económico**, México, Ed. Mc. Graw Hill, 1984.
- CHEEK M., LOGAN.- **Presupuestos Base Cero: La Técnica Presupuestaria del futuro**, México, Ed. Editora Técnica, 1979.
- CIBOTTI, RICARDO, SIERRA ENRIQUE.- **El Sector Público en la Planificación del desarrollo**, México, Ed. Siglo XXI,
- DE PAZ SALDIVAR, ALBERTO.- **Presupuesto Base Cero**, México, Ed. Ecasa, 1984.
- ESTUPIÑAN, JORGE.- **Conceptos Metodológicos básicos sobre Presupuestos**, - México, Ed. UNAM, 1980.
- FERREIRO S., LUIS A..- **Introducción a la Técnica del Presupuesto Por Programas**, México, Ed. UNAM, 1976.
- FRAGA, GABINO.- **Derecho Administrativo**, México, Ed. Porrúa, 1978.
- MARTINEZ CHAVEZ, VICTOR M..- **Antología de lecturas sobre Teoría Presupuestaria**, México, Ed. UNAM - FCPS, 1986.
- MARTINEZ CHAVEZ, VICTOR M..- **Léxico de la Técnica Presupuestaria**, México, Ed. UNAM - FCPS, 1982.
- MARTNER, GONZALO.- **Planificación y Presupuesto Por Programas**, México, Ed. Siglo XXI, 1977.
- MOLINA LOPEZ, GUILLERMO.- **Planificación, Programación, Presupuestación**, - México, Ed. UNAM, 1983.
- NACIONES UNIDAS.- **Manual de Presupuesto Por Programas y por Realizaciones**, Nueva York, Ed. O.N.U., 1966.
- OXENFELDT R., Alfred.- **Análisis costo-beneficio para la toma de decisiones: El peligro del simple sentido común**, Colombia, Ed. Norma, - 1985.
- PICHARDO PAGAZA, IGNACIO.- **Diez años de Planificación y Administración - Pública en México. Ensayos**, México, Ed. INAP, 1975.

- PICHARDO PAGAZA, IGNACIO.- **México: Reflexiones sobre el proceso Presupuestal en la Cámara de Diputados. Un enfoque comparativo**, México, Ed. INAP, Serie Praxis N° 48, 1981.
- PYHRR A., PETER.- **Presupuesto Base Cero. Método práctico para evaluar gastos**, México, Ed. Limusa, 1985.
- SALDAÑA H., ADALBERTO.- **Teoría y práctica del Presupuesto Por Programas en México. Un caso concreto**, México, Ed. INAP, 1977.
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.- **Catálogo de Actividades del Sector Público Federal 1987**, México, Ed. SPP, Julio 1986.
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.- **Manual de Programación - Presupuestación 1987**, México, Ed. SPP, Septiembre 1986.
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.- **Plan Nacional de Desarrollo - 1983 - 1988. Poder Ejecutivo Federal**, México, Ed. Talleres Gráficos de la Nación, 1983.
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.- **Sistema Nacional de Planeación Democrática: Organización y Principios**, México, Ed. SPP, -- 1984.
- STONICH J., PAUL.- **Base Cero. Planeación y Presupuesto**, México, Ed. Trillas, 1981.
- VAZQUEZ ARROYO, FRANCISCO.- **Presupuesto Por Programas para el Sector Público de México**, México, Ed. UNAM, 1971.
- VIDAL, HECTOR.- **Presupuesto Por Programas. Concepto, Metodología y Estrategia**, Costa Rica, Ed. Universidad Centroamericana, 1979.
- VILCHIS MELGAREJO, RUBEN, et all.- **Viabilidad de aplicación del Presupuesto Base Cero en México**, México, Ed. INAP, Serie Praxis N° 22, -- 1979.

BIBLIOGRAFIA INDIRECTA:

- CALVO LANGARICA, CESAR.- **Manual del Pasante**, México, Ed. PAC, 1985.
- GARZA MERCADO, ARIO.- **Manual de Técnicas de Investigación**, México, Ed. -
El Colegio de México, 1978.
- HERNANDEZ MICHEL, SUSANA, et all.- **Lecciones sobre Metodología de las --
Ciencias Sociales**, México, Ed. UNAM, 1985.

PERIODICOS:

- NOVEDADES; SEPTIEMBRE 25 DE 1979.
- NOVEDADES; SEPTIEMBRE 14 DE 1981.

REVISTAS:

- REVISTA EXPANSION.- **Como Planificar y Presupuestar con Base en Cero**, -
Versión traducida del libro de Stonich J., Paul, México, Junio -
1978.