

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

XX

LINEAMIENTOS GENERALES SOBRE TEORIA PRESUPUESTARIA

T E S I S

que presenta

PABLO ENRIQUE ENRIQUEZ MALDONADO

para obtener el título de licenciado en

CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA

(AP)

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

XX

"Por mi raza hablará el espíritu"

Ciudad Universitaria, Distrito Federal, 1989



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

@ I. ASPECTOS GENERALES DE LA TEORIA PRESUPUESTARIA

1. Presupuestación Pública	6
1.1 Teoría Administrativa	
1.2 Técnica y Administración Presupuestaria	
2. Economía y Presupuesto Público	22
2.1 Conceptualización de Política Económica	
2.2 Definición de Gasto Público	
2.3 Concepto de Planeación	
2.4 Concepto de Programación	
2.5 Plan Nacional de Desarrollo y Presupuestación	
2.5.1 Panorama General de la Política Económica de la Administración Pública actual (1982-1988)	
CITAS y NOTAS	45

@ II. TECNICAS PRESUPUESTALES

3. Antecedentes. El Presupuesto Tradicional	51
4. El Presupuesto Base Cero	59
4.1 Antecedentes	
4.2 Definición	
4.3 Ventajas y Limitaciones	
4.4 Proceso Presupuestario. Descripción	
5. El Presupuesto por Programas	71
5.1 Definición y Objetivo	
5.2 Antecedentes	

5.3	Ventajas y Limitaciones	
5.4	Definición de los Elementos del Presupuesto por Programas	
5.5	Proceso Presupuestario. Ejecución y Secuencia	
5.5.1	Planeación	
5.5.2	Programación	
5.5.3	Ejecución	
5.5.4	Evaluación	
5.6	Clasificaciones Presupuestarias	
5.7	Codificación Programática	
5.8	Requisitos para la Implantación y Elaboración del Presupuesto por Programas	
	CITAS y NOTAS	120

© III. ASPECTOS LEGALES DEL PRESUPUESTO PUBLICO

6.	Marco Legal y Bases Jurídicas	125
6.1	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
6.2	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	
6.3	Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda	
6.4	Ley General de Deuda Pública	
6.5	Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público	
	CITAS y NOTAS	143
&	C O N C L U S I O N E S	145
&	B I B L I O G R A F I A	150

& INTRODUCCION

Al considerar que es fundamental la labor docente dentro del ámbito universitario así como en otros centros educativos, y que la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales toma hoy en día un carácter primordial dado que sus egresados deben de tener un mayor conocimiento de la sociedad en su conjunto, y en especial los estudiantes de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, ya que su entorno de desarrollo profesional se circunscribe dentro del Sector Público y que dentro del programa de estudios de la carrera se sobrepone en importancia, fundamentalmente en la época actual, el área Económica, de la cual es parte la materia Teoría Presupuestaria.

La cual es una de las disciplinas más controvertidas en el ámbito docente y en el plan de estudios de la Licenciatura, dado que no existe un programa homogéneo y con carácter metodológico que pueda orientar el proceso de enseñanza-aprendizaje en el estudiantado, con la idea de presentar y guiar la estructuración y manejo de las técnicas presupuestales que existen, lo cual no permite dotar al alumno de instrumentos o técnicas que le capaciten en mayor grado para comprender y superar las necesidades de la sociedad y la tendencia o adecuación al cambio.

Por lo anterior, es que se plantea con el presente estudio introducir y encauzar la labor del estudiante en un ámbito más específico de la Administración Pública, el Presupuesto Público.

Se plantea un programa de estudios de la materia Teoría Presupuestaria a fin de homogenizar y dotar de elementos teóricos y metodológicos que contribuyan a mejorar la enseñanza y el estudio de la técnica del Presupuesto Público, a fin de incrementar los conocimientos del estudiantado de la Licenciatura de Ciencias Políticas y Administración Pública, para adecuarse al campo de trabajo de manera más eficaz y eficiente.

Para ello se ha dividido el presente análisis en tres Apartados Principales :

I. Aspectos Generales de la Teoría Presupuestaria; II. Técnicas Presupuestales; y, III. Aspectos Legales del Presupuesto Público, en los cuales se plantea, conceptualiza y analiza los conceptos básicos y generales que debe tenerse para la mayor comprensión de la técnica del Presupuesto Público.

1.1 Teoría Administrativa

La Administración es una actividad de carácter general, en base a la cual se organiza el esfuerzo colectivo para conseguir un propósito determinado. En la actividad humana la administración se remonta a los orígenes del hombre, ya que este utilizó la unificación de esfuerzos individuales en un grupo, a fin de poder enfrentar de una manera más efectiva, los múltiples peligros que se le presentaban, así como de procurarse mejores medios de subsistencia.

El origen en la actividad administrativa surge seguramente cuando el hombre se percató de que sólo la conjunción de esfuerzos y propósitos, mediante la cooperación y el trabajo coordinado con sus semejantes le permitirían desenvolverse con menores dificultades, por medio de agrupaciones sociales, sean estas públicas, religiosas, comerciales, militares, etc..

La Administración ha sido definida de diferentes maneras, es considerada como ciencia, arte o técnica. Agustín Reyes Ponce la define como 'la técnica que busca lograr resultados de máxima eficiencia en la coordinación de las cosas y personas que integran una empresa', es decir, 'es el conjunto sistemático de reglas para lograr la máxima eficiencia en las formas de estructurar y manejar un organismo social.'(1)

@ I. ASPECTOS GENERALES DE LA TEORIA PRESUPUESTARIA

determinados grupos sociales en la consecución de sus fines.

Es sistemática porque sus principios y enunciados están lógicamente integrados y cuenta con un cuerpo teórico de conocimientos que constituyen un todo unitario identificado como teoría de la administración."(3)

Lo cual nos permite definir a la Administración como un conjunto de normas y técnicas sistematizadas, que permiten la optimización en el uso de los recursos humanos, financieros y materiales, mediante la planeación, organización, integración, dirección, control y evaluación de las actividades de un grupo social o de una institución. Así como concluir, que la Administración es una ciencia.

La existencia y el desarrollo progresivo de las organizaciones, ha dado origen a diferentes escuelas de estudio de la Ciencia de la Administración.(4)

Se clasifican en tres grandes Escuelas: la Clásica, la Neoclásica y la Moderna, las cuales a su vez se subdividen.

La Escuela Clásica estudia los problemas internos del proceso del propio organismo (se da a nivel micro-organización). La integran cuatro corrientes:

① a) Científica o Productivista.- tiene como objetivo principal

Wilburg Jimenez Castro la considera como 'una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas y cuya aplicación a conjuntos humanos nos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr'. (2)

Para J.D. Mooney, 'la Administración es el arte o técnica de dirigir e inspirar a los demás con base en un profundo y claro conocimiento de la naturaleza humana'.

Encontramos que en todos los enfoques se puede delinear un denominador común, representado por tres elementos fundamentales: el objetivo, que podía consistir en la razón misma de la administración, el sistema que se utiliza, y el control y coordinación de esfuerzos y recursos, para obtener su máximo aprovechamiento.

Por lo tanto, la Administración:

"Es objetiva porque sus conocimientos han sido aprendidos de una realidad específica y tratan de captar en forma idedigna las propiedades, las relaciones, los vínculos y las leyes que rigen tal realidad, propendiendo a que se la refleje con la mayor aproximación.

Es racional porque sus proposiciones y postulados se encuentran en concordancia con los hechos que acontecen en la realidad, se pueden fundamentar por medio de la práctica y sirven de pauta a

elevar la eficiencia interna de las agrupaciones funcionales y asignar altos índices de productividad, mediante el estudio exacto de los tiempos unitarios (la división del trabajo).

@ b) Positiva o Experimental.- contempla que las acciones principales de una empresa se pueden encuadrar en seis grupos claramente diferenciados: el aspecto técnico o de producción, el aspecto comercial, el aspecto financiero, el aspecto contable y el aspecto administrativo, el cual incluye al proceso administrativo.

@ c) Burocrática.- comprende una división racional del trabajo y su consecuente especialización, así como la determinación precisa de líneas de autoridad, niveles jerárquicos y de remuneración.

@ d) Legalista.- se basa en las normas del Derecho Administrativo, por lo que orienta sus esfuerzos al análisis de la actuación del Estado, a partir de las operaciones de las organizaciones de la Administración Pública y su correspondencia con las disposiciones jurídicas que fundamentan sus acciones.

Para la Escuela Neoclásica el individuo es el factor más relevante y dinámico de la organización, se analizan las causas y efectos de su comportamiento sus necesidades culturales, sociales y espirituales, se le da un enfoque psico-social. Se

manifiesta en dos corrientes representativas.

a). La Escuela de las Relaciones Humanas.- analiza los problemas de índole administrativo con un criterio en el que predomina el estudio de los grupos y su comportamiento, el trabajo por equipos, su organización y su conducción, es decir ya no es básico el criterio individualista.

b). La Escuela del Comportamiento Humano o del Sistema Social.- considera a la organización como un complejo de partes interdependientes e interactuantes dentro de un medio ambiente y es influida por otras organizaciones que inciden en el mismo contexto.

Las tendencias de la Escuela Moderna se vinculan por ser formas contemporáneas de visualizar la problemática de las organizaciones. La componen ocho corrientes:

& a). Teoría de las Decisiones.- contempla seis puntos principales: el concepto de racionalidad, programas de rendimiento en las organizaciones, percepción e identificación, división del trabajo, comunicación y la estructura de la organización y límites de la racionalidad, así como el conocimiento de la forma y las causas que llevan a tomar una decisión ya sea para continuar el desarrollo del programa o modificarlo.

& b). Matemática.- también se le conoce como escuela cuantitativa, su propósito radica en la investigación y determinación de factores, símbolos, datos y correlaciones que sean mensurables y permitan una mayor precisión. Se auxilia de la investigación de operaciones, de la teoría de colas, de las cadenas de Markov, de líneas de seguimiento, etc..

& c). Administración por Sistemas.- proporciona una estructura para visualizar factores ambientales tanto internos como externos, integrados como un todo. Maneja los criterios de regulación, retroalimentación.

& d). Administración por Proyectos.- conjunto de actividades claramente definidas que se realizarán en un futuro próximo para lograr un fin determinado. Considera las siguientes etapas o niveles: Gran Visión, Preliminar, Anteproyecto, Proyecto Definitivo, Realización y Operación.

& e). Administración por Objetivos.- consiste en la fijación de un propósito común que se pretende lograr mediante el concurso de las partes integrantes de una organización.

& f). Administración Creativa.- obedece a un proceso de innovación que se aplica a la resolución de problemas y a la búsqueda de respuestas, explicaciones y manejo de asuntos de un modo diferente a como generalmente se ha hecho.

& g). Desarrollo Organizacional.- se refiere al crecimiento general y a la modificación permanente de una organización, es decir, se entiende como la teoría y práctica del cambio planificado, su propósito básico es mejorar la eficiencia y la operación general. Centra su atención principal en las personas y su forma de comportamiento.

& h). Escuela Operacional o del Proceso Administrativo.- se fundamenta en las funciones o elementos de la administración : Planeación, Organización, Dirección, Coordinación y Control. Por lo que se le identifica al proceso administrativo como "la serie de elementos o funciones interdependientes, vinculadas por un accionar dinámico a través del cual se busca alcanzar los objetivos asignados a una institución."(5)

Hoy en día, se identifican dos grandes áreas en donde se aplica la Administración: la Pública y la Privada. Las diferencias principales se determinan conforme a su ámbito de aplicación, ya que forman parte del mismo cuerpo teórico de conocimientos (escuelas).

En la figura 1.1 se presenta un cuadro resumen para la metodología de la investigación administrativa, como lo dice su autor, Lic. Ramiro Carrillo Landeros, 'es un marco sintético que permita apreciar y comprender los rasgos distintivos de la teoría administrativa'.

En la figura 1.2 se presenta un esquema para señalar algunas diferencias entre la Administración Pública y la Administración Privada, corresponde también al Lic. Carrillo Landeros. (6)

Dentro de este estudio tiene fundamental importancia la Administración Pública, concebida como aquella parte de la Ciencia Administrativa que concierne al sector público.

Hablar de Administración Pública nos obliga a hablar del Estado. (7) Para Hermann Heller, 'el Estado constituye la forma política de organización que se da al pueblo a fin de actuar en forma unitaria y efectiva. Constituye la unidad organizadora de decisión y acción, organización que según la decisión popular habrá de adquirir formas diversas plasmadas en leyes.' (8)

La Administración Pública (9) es la responsable de la planeación, organización, dirección y coordinación de las tareas gubernamentales.

La Administración Pública, en tanto actividad es común a todas las naciones, sea cual sea su sistema de gobierno.

Todo país requiere de la maquinaria administrativa que le permita realizar sus objetivos.

Figura 1.1 Cuadro resumen para la Metodología de la Investigación Administrativa.

		* PUBLICA
		~ Contorno = Estado = Sector Público = Gobierno = Poder Ejecutivo
		~ Centralizada + Secretarías + Deptos. de Estado + Procurad. de Just.
		~ Paraestatal & Org. Descentral. & Emp. de Part. Est. & Fideicom. Púb.
AMBITOS DE		
APLICACION		* PRIVADA
	~ Empresa	# Industriales # Comerciales # De Servicio
	~ Inst. no Lucrativas	~ Asoc. Voluntarias ~ Asoc. Solidarias ~ Corporac. Divers.
CIENCIA DE LA		
ADMINISTRACION		@ CLASICA
		~ Científica o Productivista ~ Positiva o Experimental ~ Burocrática ~ Legalista
		@ NEOCLASICA
		~ Relaciones Humanas ~ Conductista o del Sistema Social
ESCUELAS		@ MODERNA
		~ Teoría de Decisiones ~ Matemática ~ Admón. por Sistemas ~ Admón. por Proyectos ~ Admón. por Objetivos ~ Admón. Creativa ~ Desarrollo Organizacional ~ Operac. o del Proceso Administrativo

través de la prestación de servicios.

El gobierno, el cual agrupa y conduce a las instituciones públicas mediante la administración pública "... es el proceso que conjunta, unifica y conduce el complejo institucional del Estado; en el seno de la sociedad civil" (11), en sí, es el encargado del control administrativo y político de una unidad política. Incluye siempre dos ámbitos de acción, la política (12) y la administrativa (13), que se diferencian y asocian en distintos grados.

Por ello, "el orden de acción política está situado al nivel de la formulación y ejecución de las decisiones que interesan a la sociedad global y a sus principales divisiones y componentes; se define por el poder; expresa la confrontación de grupos e individuos en competencia y los resultados de aquélla. El orden de acción administrativa se sitúa al nivel de la organización y de la aplicación de las decisiones tomadas sobre asuntos públicos; se define por la autoridad, la organización formalmente jerarquizada y el sometimiento a las reglas relativamente estrictas". (14)

Por lo anterior, en un concepto amplio se determina que la Administración Pública es el conjunto de actividades encaminadas a cumplir o hacer cumplir la política pública, la voluntad de un gobierno, tal y como ésta expresada por los medios públicos. "Es pública porque comprende las actividades que una sociedad sujeta

a la dirección política, las cuales son ejecutadas por las instituciones gubernamentales. Es administración porque implica la coordinación de esfuerzos y recursos, mediante los procesos administrativos básicos de planeación, organización, dirección y control". (15)

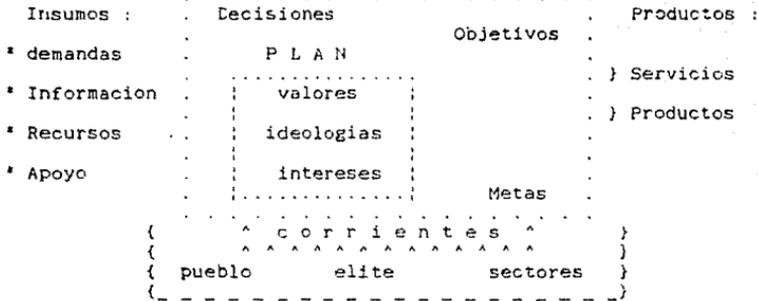
La administración pública contempla los métodos y técnicas más convenientes para la prestación de los servicios públicos y hacer cumplir las leyes; la dirección y control de las acciones necesarias para poner en práctica la política pública; la realización de las labores cotidianas; y actuar como árbitro del orden, la justicia y el bien común en las disputas y demandas que origina el cumplimiento de estas funciones.

La realización de las funciones gubernamentales requiere de recursos económicos que tienen que obtenerse de la prestación de servicios, el ahorro y la inversión privada, a fin de sujetarlos, en su monto y distribución, a las decisiones colectivas, políticas, más que a los deseos individuales.

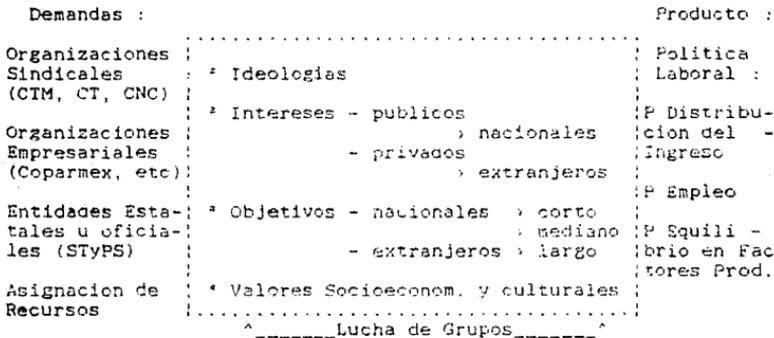
El quehacer propio del administrador público es el de desarrollar y manejar técnicas y sistemas de administración pública para hacer frente al engrandecimiento, crecimiento y desarrollo del país; tomando en consideración los aspectos políticos, económicos y sociales.

FORMACION DE LA POLITICA PUBLICA

P r o c e s o



Estado Mexicano : Poder Ejecutivo y Legislativo



1.2 Técnica y Administración Presupuestaria

El carácter de ciencia que se le da a la Administración, se fundamenta en que está cuenta con técnicas, métodos y teorías. La Administración necesita para su aplicación de técnicas y procedimientos.

El éxito o el fracaso de una Administración depende de muchos aspectos y factores, pero entre ellos destaca la mala administración de los recursos financieros, que a su vez se origina fundamentalmente en la mala o poca comprensión de los conceptos y términos presupuestarios.

La teoría presupuestaria se define como el conjunto de conocimientos, técnicas y métodos encaminados a racionalizar los recursos de la Administración Pública o Privada.

Por ello, se debe auxiliar al administrador de la técnica presupuestaria, ya que permite "tomar decisiones más racionales en cuanto a la disponibilidad de recursos, y a la vez cumplir con las restricciones que le impone la realidad y con las exigencias de los objetivos institucionales" (16).

Por su aplicación se divide en : Técnica Presupuestal Tradicional; Técnica de Presupuesto por Programas; y, Técnica de Presupuesto Base Cero.

ADMINISTRACION PUBLICA

Teoria } Tecnicas

.....> Metodos

.....> Procedimientos

Economia Presupuestaria) POLITICA
Administracion Presupuestaria) ECONOMICA

En el manejo de la economía nacional, su principal instrumento es el presupuesto. Ya que establece en primer lugar, la asignación de recursos entre el gobierno y la iniciativa privada, y en segundo término, como se distribuyen los recursos públicos para el logro de los objetivos gubernamentales. Por lo cual, el presupuesto es relevante para la Administración Pública, "porque 'el poder de bolsa' es el medio más efectivo de planeación, coordinación y control, que cubre el aspecto total de los asuntos públicos, asimismo, representa la posibilidad de una revaluación periódica de los objetivos y metas gubernamentales".(17)

Se puede determinar que el presupuesto público es el acto que prevee y justifica los gastos del Estado, así como los ingresos que permiten cubrirlos, es decir, tiene un carácter de previsión.

Asimismo, realiza una operación de totalización, ya que el presupuesto debe representar el conjunto de todos los egresos y de los ingresos de manera global y a desglose, a fin de poder analizar y controlar su formulación, asignación y ejercicio.

Los presupuestos públicos ofrecen un medio eficaz de organizar la

información administrativa, de manera que se tomen decisiones correctas sobre la distribución de los recursos públicos limitados.

En un contexto nacional, los problemas del desarrollo y la crisis han colocado en el centro del interés y de la discusión la cuestión de las relaciones entre la sociedad y el Estado, ya que se ha planteado que el papel real del Estado debe ser el de administrador de la Política Económica y Social, así como de la dirección política del proyecto de desarrollo, lo que quiere decir le corresponde la Rectoría del Desarrollo Nacional.

Por ello, el presupuesto público pasa a ser un importante instrumento de política económica por el que se establecen las directrices para lograr los objetivos del desarrollo económico y social. Por una parte, por medio del establecimiento de metas y recursos a cada sector y en cada organismo público, y por otra, en la medida que se tome la responsabilidad de crear condiciones necesarias para la participación del sector privado, orientando sus actividades al logro de los objetivos del desarrollo nacional.

* 2. Economía y Presupuesto Público

2.1 Conceptualización de Política Económica

La conceptualización de la Política Económica (que en adelante se designará con las siglas P.E.) ha tenido distintas acepciones en el transcurso del tiempo y difiere entre países (18). Por lo que se observa, que se están analizando situaciones o fenómenos histórica y socialmente condicionados.

El momento de aceptar o rechazar una definición de la P.E. se fundamenta en el hecho de existir cierta inclinación en una u otra posición, pero al no ser el propósito de este estudio el de realizar un examen exhaustivo ni detallado de definiciones, ni de elaborar aquella que nos satisfaga en mayor medida, sino en señalar la clase de relaciones que se observa como dominantes en el contenido de la P.E., es decir, determinar la relación y jerarquía entre las categorías básicas, a aquellos conceptos fundamentales de carácter general.

Contenido de la Política Económica y su objeto.

En general, las definiciones tienden a destacar cuatro categorías básicas en la P.E. :

CATEGORIAS BASICAS:

CONTENIDO A:

- a) El centro o poder de decisión: (Estado, gobierno, poder central, autoridades o funcionarios públicos responsa-

- bles)
- b) Prácticas o mecanismos de decisión: (Acciones, medios, instrumentos, medidas)
- c) Destinatarios sociales de las decisiones: (Sectorés, actividades, unidades, clases sociales, grupos, etc.)
- d) Propósitos de las decisiones: (Fines, objetivos, metas, conductas, comportamiento, etc.)

Las definiciones al destacar, ordenar o jerarquizar el alcance de estas categorías, aportan distintas respuestas a lo que entienden por P. E.

Existen aquellas definiciones en las que la categoría B (prácticas o mecanismos de decisión) y la D (propósitos de las decisiones) son fundamentales en el contenido que se otorga a la P.E.

En estos casos se enuncia que, la P.E. tiene por objeto las decisiones que conforme a fines u objetivos, se circunscriben a la manipulación instrumental (B-->D). Es decir, la P.E. se define por los modos de operar o emplear los mecanismos que caracterizan a la decisión; estas definiciones suelen ser llamadas como "operativas", técnicas" o "convencionales". (19)

Las definiciones referidas al poder de decisión (A) y a los destinatarios sociales (C), son aquellas que destacan prioritariamente el carácter político-social de las relaciones

que distinguen el contenido de la P.E. Los aspectos políticos se enmarcan en el campo de elección de los instrumentos y en cuanto a los aspectos sociales al campo de definición de objetivos. En resumen, las categorías cuya relación se vuelve predominante para definir el contenido de la P.E.; serían el centro o poder de decisión y los destinatarios sociales de esta (A-->C). (20)

Ahora bien, se puede concluir que mientras las definiciones operativas destacan la existencia de fines u objetivos económicos, las últimas definiciones comentadas, tienden a omitirlos o a mencionarlos de manera indirecta. En cambio, en las definiciones basadas en un relación no predominantemente económica de medios y fines de la P.E., éstos últimos tienden a subordinarse y a desprenderse de un cuadro de condiciones inestables y de restricciones impuestas por la estructura y el poder. (21)

El análisis de estos conceptos origina el planteamiento de dos hipótesis. Según la primera, las diferencias de definición no obedecen a problemas de enfoque sobre el contenido, sino de énfasis. Desde este punto de vista, el énfasis técnico-económico de la P.E. de unos y el énfasis sociopolítico de otros, serían contemplados como planteamientos parcializados y por lo tanto, como complementales; y no como planteamientos totales y opuestos.

La segunda hipótesis reconoce que esa jerarquización nos conduce a distintos enfoques sobre el contenido de la P.E., que entre

otros aspectos podría centrarse en la importancia que tienen los aspectos políticos-sociales en la delimitación de esa disciplina.

Esta segunda hipótesis nos muestra que en las definiciones, el poder de decisión (remitido a la estructura social, a la estructura de poder o en última instancia al propio Estado) es un eje central alrededor del cual giran distintos contenidos y enfoques en las ciencias sociales y consiguientemente en la P.E.

"La P.E. debe ser entendida como la formulación de decisiones emanados desde y referidas a un poder político constituido, cuya máxima expresión es el Estado."(22) En este sentido, los objetivos económicos de la P.E. están simultáneamente y estrechamente comprometidos con la preservación o la protección de la unidad estructural en la que se basan y de la se desprende ese poder.

Los propósitos de la P.E. pueden entonces distinguirse en un momento dado, por dos razones: por su papel atenuador de ciertos problemas económicos (su aspecto u objetivo económico explícito) y por el papel de salvaguardar dentro de ciertos límites, la cohesión política de las estructuras, de las que emanan las decisiones (su aspecto u objetivo político implícito).

2.2 Definición de Gasto Público

La constante referencia al Gasto Público como uno de los factores macroeconómicos que se le tilda de muchos de nuestros problemas económicos actuales, ha inquietado a determinar las características generales que constituye la actuación económica estatal a través del Gasto Gubernamental.

Entre las principales premisas que se plantean con respecto al Gasto Público es por ejemplo: "el decir que el Gasto Público es generador de inflación en si mismo, lo cual no es totalmente verídico, ya que depende de ciertas condiciones. . . . O bien el hecho de decir que el Gasto Estatal debe ser disminuido y que mientras menor sea la intervención económica del Estado, mejor será la situación económica de la sociedad". (23) Esto también depende de ciertas condiciones y del tipo de sociedad de la cual se este hablando.

Por principio vamos a definir el concepto, lo que se entiende por Gasto Público. Rosas y Santillán consideran que "es la cantidad de dinero que el Estado utiliza para el cumplimiento de sus funciones". (24)

A su vez se ha definido de manera general, como los egresos del Gobierno a nivel Municipal, Estatal y Nacional, con el objeto implícito de satisfacer necesidades sociales.

Por otra parte se puede considerar al Gasto público como "la asignación de recursos que tiende a ser eficaz y eficiente, de los ingresos del Estado para cumplir con un conjunto de medidas de política económica que conforman un proyecto político y social específico." (25)

Al Gasto Público se le ha definido en una manera más completa, como "la cantidad monetaria erogada por el Estado para proporcionar bienes y servicios a la sociedad, cumpliendo con sus objetivos sociales, económicos y políticos". (26)

Ahora bien, el Gasto Gubernamental presenta ciertas características principales, entre las que se destacan:

a) El Gasto Público no necesita ser cubierto por quién lo eroga. Esto es cuando algún organismo gubernamental gasta las partidas que le son autorizadas, pero no siendo el generador de los recursos sino proporcionados por la Tesorería de la Federación en el mayor de los casos.

b) El Gasto Público no tiene porque producir utilidad financiera. Es decir, que el gasto estatal no tiene por que ser rentable y si tiene que proporcionar una utilidad pero de tipo social.

c) El monto de los Gastos Públicos está determinado por factores económicos, políticos y sociales. Principalmente por el tipo de economía a la cual hacemos referencia, así como a las funciones

asignadas al Estado y las presiones políticas de una clase o de un grupo social.

El Gasto Público tiene estrecha relación con dos aspectos fundamentales de las Finanzas Públicas: el ingreso público y la deuda pública.

Por ello tenemos que el gasto Gubernamental puede ser cubierto por medio de dos fuentes básicas:

1. ingresos ordinarios, siendo estos: los impuestos, los productos, los derechos, aprovechamientos, precios, tarifas y cuotas.

2. ingresos extraordinarios o financiamiento; constituidos por la deuda, ya sea a corto, mediano y largo plazo; interna o externa.

Así tenemos que si el gasto es en monto igual al ingreso no hay necesidad de recurrir a endeudamiento. Si el gasto es menor al ingreso se obtiene un superávit, siendo estos dos casos poco comunes. Pero si el gasto es mayor al ingreso, se obtiene un déficit el cual tiene que ser cubierto con el endeudamiento.

Para aplicar el gasto público se necesitan principios, y antes que estos se deben tener muy claros cuales son los fines u objetivos que persiguen con dichos gastos.

Se contemplan dos principios fundamentales:

1). el principio del MINIMO: "se debe obtener el mínimo costo, la mínima asignación de recursos materiales y humanos, y por lo tanto el mínimo gasto público" (27), así como "obtener la mínima distorsión o inestabilidad en el radio de influencia del Gasto Público". (28)

2). el principio del MAXIMO; se debe buscar "el máximo beneficio social o utilidad social" (29) es decir, "la obtención del máximo de empleo, de ingreso, de producción, de inversión y por lo tanto de distribución del ingreso y la riqueza, de la estabilidad del crecimiento y del desarrollo económico". (30)

2.3 Concepto de Planeación

La Planeación (31) es una de las etapas del proceso administrativo, esta etapa según el Dr. Reyes Ponce responde a la pregunta: Que se va a hacer ?

Dentro de la Administración de Recursos Financieros con seguridad se presentará está, por lo que se debe estar preparado para la respuesta, por eso este análisis pretende ser un estudio que permita tomar a la Planeación como una herramienta importante para una buena administración del Presupuesto Público en las organizaciones.

"Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados." (32)

Por ello "se entiende por Planeación Nacional del Desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen". (33)

Actualmente el país esta viviendo una etapa de incertidumbre,

tanto los trabajadores como las personas que abren fuentes de trabajo no saben como se presentará el futuro, se percibe un desconcierto general. Ahora bien, las organizaciones deben estar preparadas para ese futuro y la Planeación es la mejor herramienta en la que se pueden sostener.

Asimismo, cada institución con sus recursos y necesidades debe plantear objetivos, metas, políticas y planes y/o programas de trabajo, por que muchas de ellas no saben lo que quieren, a donde desean llegar, ni cual será el camino que las lleve al cumplimiento de esos objetivos.

Para entender mejor lo anterior se describirán brevemente los elementos de la Planeación:

1). Los OBJETIVOS. "se refieren a un resultado que se desea o necesita lograr dentro de un periodo de tiempo específico" (34), es decir, son los fines hacia los cuales se dirige la actividad.

La meta es la expresión cuantitativa de los objetivos que se desean lograr.

2). Para que los objetivos y las metas puedan llevarse a cabo y llegar a su fin, es necesario establecer una serie de líneas de acción, llamadas POLITICAS.

Los procedimientos son las guías más detalladas para que las políticas se cumplan. La diferencia que existe entre la política

y el procedimiento, es que la primera es más teórica y la segunda es más práctica. Los procedimientos son verdaderas guías de acción más que de pensamiento, que detallan la forma exacta bajo la cual ciertas actividades deben cumplirse, su esencia es una secuencia cronológica de acciones requeridas.

3). Los planes necesarios para alcanzar los objetivos y metas establecidos se pueden nombrar o crear ayudados de los siguientes rubros :

a) Dentro de los planes se deben especificar los recursos necesarios, ya sean : humanos, materiales, financieros, etc., y en este momento de la planeación, las personas que la están realizando se pueden percatar de los recursos con los que cuenta o de los que carece, para llevar a cabo el cumplimiento de sus objetivos.

b) El plan debe tener puntos flexibles, no debe ser rígido.

c) El plan puede ser tan específico o tan general como la organización lo desee.

d) En el desenvolvimiento del plan es posible que se requiera de nuevas políticas que se deben aceptar.

4). En la implantación de los planes, el primer paso que se debe seguir es el de llevarlo a la práctica; el mejor de los planes no

sirve sino se lleva a cabo.

En el momento que se ponga en marcha un plan, se debe dirigir, supervisar, controlar, etc. Es normal que cuando un plan esté funcionando, surjan en el mismo nuevos planes o programas que permitan incrementar el desarrollo de la organización, a fin de hacerla más eficiente en sus actividades.

CONSISTENCIA EN LA INSTRUMENTACION DE LA PLANEACION

Debe haber congruencia entre :

.....	:	proyecto :
:	:	politico :.
.....	:
.....	:
:	:	instrumentos :
plan	:	.....
.....	:
.....	:	regimen
.....	:	politico :.
.....	:

Naturaleza de la Planeación

1. es Dinámica : porque las variables que determinan a un plan están en constante cambio y son objeto de permanentes negociaciones, y
2. es Debatible : porque una racionalización de objetivos implica un probable conflicto de intereses, y
3. en consecuencia, un plan debe ser entendido como un conjunto de propósitos (no rígidos), cuyo cumplimiento depende de factores sociales, políticos y económicos (casi siempre exógenos)

	Documentos Basicos del Sistema	Alcance		Cuando se Integra
		Temporal	Espacial	
S I S T E M A	Plan Nacional de Desarrollo	6 Años	Nacional	Debera ser elabo- rado, aprobado y pu- blicado dentro de los primeros 6 me- ses, contados a partir de la fecha de toma de pose- sion.
N M A E C D I O N N A O L	Programas Sectoriales	6 Años	Nacional	Deberan ser aproba- dos despues de la publicacion del - P. N. D.
D P E L A	Programas Regionales	6 Años	Areas o re- giones	A partir de la de- finicion de regio- nes prioritarias o estrtegicas en el P. N. D.
P Z L O A N E A C I O N	Programas Institucionales	6 Años	Nacional o Regional	El Ejecutivo Fede- ral decide cuales deben elaborarse de acuerdo al P. N. D.
A C I O N	Programas Operati- vos Anuales: Glo- bal, sectorial, regional e instit.	1 Año	Nacional o Regiones Se-	Se elabora cada año debe incorporarse al Presupuesto de Egresos del año leccionadas siguiente.
P L A M N E E D A I C A N O O N	Planes Estata- les de Desarro- llo.	6 Años	Entidad Federativa	Seran elaborados de acuerdo al periodo gubernamental de los estados y su legislacion
P L A M N E E D A I C A N O O N	Planes Municipales	3 Años	Municipio	Conforme al periodo de gobierno de los municipios y de - acuerdo con la le- gislacion estatal
E S C T O A R T T A O L	Programas Opera- tivos Anuales: Estatales y Muni- cipales.	1 Año	Estatal Municipal	Se elabora cada año debe incorporarse al Presupuesto de Egresos del año siguiente del Esta- do correspondiente

FUENTE: S. P. P. Planeación Democrática. No. 2, Ed. SPP. 1983

2.4 Concepto de Programación

La elaboración y operación de los presupuestos tienen como antecedentes fundamentales la planeación y la programación. El primer concepto de estos ya tratado con anterioridad, en cuanto a la Programación, ésta se concibe como "la acción de elaborar planes, programas y proyectos; la acción de fijar metas cuantitativas a la actividad; destinar los recursos humanos y materiales necesarios; definir los métodos de trabajo por emplear; fijar la cantidad y calidad de los resultados y determinar la localización espacial de las obras y actividades". (35)

Describe lo que se va a hacer, es decir, la expresión de la Planeación, porque convierte los objetivos del plan en programas y subprogramas concretos.

Se fundamenta en la idea de llevar a cabo un ordenamiento racional de los recursos encaminados a objetivos precisos, implica además del diagnóstico administrativo, la tarea de pronosticar el futuro. En sí, es un proceso de asimilación y depuración de información que permite contemplar en forma clara los cauces posibles de acción, así como determinar la selección de alternativas, evaluando los inconvenientes o ventajas de cada una de ellas en su aplicación u operación.

"La elaboración de planes, programas y proyectos o sea la

programación, no tendría sentido si no se tradujera en acción, dando lugar a las transformaciones establecidas en las metas y propósitos. De ahí que la planificación [o Planeación] empiece en el momento de la puesta en marcha de los planes, programas y proyectos, es decir, cuando se comienza a traducir en hechos la acción delineada para alcanzar los objetivos prefijados". (36)

* PLANES

Los planes se clasifican en diversas formas. Por una parte en atención al periodo a que se refieren, por ello se contemplan planes de corto plazo (un año), mediano (de dos a cinco años) y largo plazo (más de cinco años). Por otra parte, en cuanto al campo de acción que comprenden en la economía total de un país: planes globales, sectoriales o regionales.

Asimismo aquellos que se circunscriben exclusivamente al sector público o los que incorporan también al sector privado.

POR PERIODO	CAMPO DE ACCION	CIRCUNSCRIPCION
Corto (1 año)	Globales	Sector Público
Mediano (2 a 5)	Sectoriales	Sector Privado
Largo (más de 5)	Regionales	Sector Pub. y Priv.

* PROGRAMAS

Se delimitan fundamentalmente los programas en .-

~ de OPERACION: instrumento ligado a la administración y fun-

cionamiento de la institución; conjunto de acciones que da como resultado final el logro de una meta.

~ de INVERSION: instrumento a través del cual se fijan las metas se obtendrán mediante la ejecución de un conjunto integrado de proyectos.

~ de FINANCIAMIENTO: instrumento que incluye las transferencias destinadas a financiar consumos o inversiones de los sectores público o privado.

* PROYECTOS

Al ser la fase final en la formulación de programas y el elemento de enlace con el proceso de ejecución se delimitan en simples o complejos.

En el siguiente cuadro se presenta en forma gráfica la conformación de la Estructura Programática Global de la administración Pública Federal, la cual refleja el universo de acciones del gobierno federal, las cuales una vez sistematizadas garantizan el establecimiento de parámetros que permitan medir el impacto de los recursos asignados y los resultados en la producción de bienes y la prestación de servicios, en el contexto nacional.

2.5 Plan Nacional de Desarrollo y Presupuestación

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (37) "es el instrumento que permite dar coherencia a las acciones del sector público, crear el marco para inducir y concertar la acción de los sectores social y privado, y coordinar las de los tres ordenes de gobierno, conjuntando así el esfuerzo de la sociedad para recuperar las bases del desarrollo nacional y construir una etapa diferente y mejor de nuestra historia". (38)

Cabe destacar que se contempla que el P. N. D. es el resultado de la participación social en base a los Foros Nacionales de Consulta Popular, realizados dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática durante la campaña presidencial del Lic. Miguel de la Madrid, actual Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. El Plan registra los señalamientos principales de la consulta popular y los incorpora a las políticas adoptadas.

El Plan está estructurado en tres grandes apartados. En el primero se establece el marco de referencia para el diseño de la estrategia general, es decir, la Política del Estado Mexicano; su contexto nacional e internacional; la determinación del propósito nacional y los objetivos que orientan al Plan. Para alcanzar este propósito se plantea una Estrategia para el desarrollo económico y social, orientada a recobrar la capacidad del crecimiento y mejorar la calidad del desarrollo.

El segundo apartado contiene los lineamientos para la instrumentación del Plan en los distintos ámbitos de la vida nacional, en cuanto a la política económica general; la política social; políticas sectoriales, esto es, de sectores específicos; y de la política regional.

Por último, el tercer apartado del Plan delinea las formas en que habrá de integrarse la participación social a la ejecución y evaluación de las tareas nacionales.

Con el fin de fortalecer la Rectoría del Estado Mexicano y reorientar la economía nacional se hace necesario equilibrar dentro del Plan, la asignación regional del gasto y programar su impacto promoviendo la actividad económica en todos los Estados, en función de las necesidades locales y regionales, tratando de impulsar el desarrollo de las regiones menos favorecidas.

"La asignación del gasto regional estará determinada por la concurrencia de los tres niveles de gobierno y con acciones concertadas con los sectores social y privado, con el fin de satisfacer las necesidades reales de la población, propiciando así una mayor participación de los sujetos del desarrollo y una menor intervención del gobierno federal en la determinación de las demandas locales". (39)

Con esto se plantea una programación presupuestaria del gasto a nivel federal, estatal y municipal en materia de salud.

educación, empleo y vivienda, así como en materia agropecuaria, forestal, turística, industrial y pesquera de acuerdo a las prioridades y potencialidades de cada una de las entidades federativas". (40)

PROYECTO POLITICO Y EL PAPEL DE LA PLANEACION EN MEXICO

```

:.....
:
: PROYECTO :
: POLITICO :
:-----:
:Constitucion Po:
: litica de los :
: Estados Unidos:
: Mexicanos : PLAN NACIONAL :
:.....: DE DESARROLLO :
:-----:
:      * Diagnostico :
:      * sectorial : negociacion
:      * Definicion : politica
:      * de objet. :
:      * politicos :
:      * economicos :
:      * sociales : PLANEACION
:.....: PROGRAMACION :
:-----:
:      * Racionalizacion: <tecnicas
:      * de obj., def.: < de
:      * viabilidad : <planeacion
:      * conflictos :
:      * supuestos :
:      * restriccion :
:      * tendencias : Proyecto :
:      * alternativas : Viable :
:.....:
:      * programa:
:      * macrosec:
:      * torial :
:.....:
:      * progra- :
:      * mas sec-:
:      * toriales:
:.....:

```

2.5.1 Panorama General de la Política Económica de la Administración Pública actual (1982-1988)

En 1985 la situación económica de México fue muy complicada, aunque las intenciones del Gobierno fueron optimistas. El programa de reorientación implementado por el gobierno se debilitó. El panorama económico internacional fue marcadamente desfavorable. Altas tasas de interés, baja de precios en el petróleo, crisis económica en pocas palabras. Si además de esto aunamos las consecuencias de los sismos de Septiembre de 1985, podemos concluir que el año de 1986, comenzó con un sombrío panorama económico que a lo largo del segundo semestre no ha dado muestras de mejorar en el corto plazo, y si por el contrario, de agudizar la situación imperante.

Entrando en el análisis más a detalle, se puede decir que:

Hasta mediados de 1984 con relación a 1982, el ritmo inflacionario descendió a la mitad, se recuperó la capacidad de crecimiento; disminuyeron los índices de desocupación abierta, se redujo casi al 50% el déficit del Sector Público como proporción del producto interno, mejoró el sector externo; la deuda se reestructuro y se reconstituyeron las reservas de divisas.

En el segundo semestre de 1984 empezaron a aparecer manifestaciones negativas, se hicieron evidentes a principios de este año: el gasto global público y privado se expandió en forma acelerada, tanto en inversión como en consumo, esto origino

mayores empleos pero también presiones sobre los precios, la balanza de pagos y el mercado cambiario. Así al inicio de 1985 la inflación resultó superior a lo previsto, por el incremento en el gasto público, la elevación de tarifas públicas y precios privados, así como el déficit público y su impacto en los costos financieros.

La mayor inflación y la insuficiencia de los cambios estructurales iniciados provocaron modificaciones en el tipo de cambio y aumentaron las necesidades de financiamiento al Sector Público influyendo en las tasa de interés y los costos de la deuda pública interna. En tal virtud se incrementaron los gastos públicos que aunados a la disminución de los ingresos reales, afectaron la meta estimada de déficit.

Como a lo largo de la historia de los países en vías de desarrollo, como el nuestro, que además de pertenecer a ese grupo de países subdesarrollados, tiene la particularidad de ser el vecino del país más poderoso económicamente.

El sistema financiero se caracterizó por una gran demanda y una insuficiente generación de ahorro. El exceso de liquidez monetaria y la velocidad de crecimiento de la economía, propiciarían que a mediados de 1985 se restringieran los créditos a los sectores privado y social, y se adecuarán los recursos a las actividades prioritarias de financiamiento del Sector Público.

Las políticas proteccionistas, la disminución de los precios y demanda del petróleo, y de casi todos los productos exportables, así como la poca disponibilidad de financiamiento y las altas tasas de interés, el ascenso de las importaciones para reactivar la economía, el escaso dinamismo de las exportaciones, menor gasto de turistas extranjeros y el impacto de la reducción de ingresos del petróleo han repercutido drásticamente en nuestra economía.

Todo esto ha estado presionando al mercado cambiario, básicamente al tipo de cambio libre.

La caída del precio del petróleo significa para el Presupuesto Público una pérdida en los ingresos estimados, de alrededor de 3 millones de millones de pesos que equivalen al 12.5% de los ingresos públicos totales. Esto en la Balanza de Pagos significa que dejan de ingresar al país más o menos 6 millones de dólares equivalentes a una pérdida de la mitad de los ingresos por exportación de petróleo, la tercera parte del valor de las exportaciones totales del país y casi equivalente al monto de las demás exportaciones.

Esto como es obvio ha sumido al país al borde de la crisis total, conduciendo todos estos factores en contra, generando el famoso fenómeno de hiperinflación, del cual ya conocemos el caso en países como Brasil y Argentina.

De sobra sabemos que México es un país monoexportador y que mucho de culpa en la crisis local, la tienen la guerra de precios del petróleo que se vive desde hace tiempo. Si no fuera suficiente eso, tenemos adicionalmente que el turismo, otra fuente importante de ingresos del país, se ha desplomado en forma dramática por diversos factores incluyendo los sismos de Septiembre.

PROYECTO ECONOMICO GUBERNAMENTAL 1987

<u>Factores</u>	<u>Etapas</u>	<u>Instrumentos</u>	<u>Objetivos</u>
Credito Externo	Correccion de Precios Relativos.	1. reestructuracion de precios	Incremento moderado
		2. apertura comercial	en el P.I.B.
Baja en las Tasa de Interes	Reduccion de la Inflacion	1. reducir el déficit	Baja en la Inflacion
		2. incremento en los ingresos publicos.	
Aumento en la Disponibilidad de credito	Repunte Economico	3. credito externo	Reconver-
		4. reestructuracion del gasto publico.	sion In-
Uso Capacidad Instalada		1. incremento en la inversion pub. y priv.	Industrial del Sec-
		2. incremento en la inversion extranjera	tor Pu-
		3. incremento en las exportaciones	blico Descentra-
			lizacion.

FUENTE: Periodico Excelsior. Sección Financiera. 17 Dic. 86
Año LXX. Tomo VI. No. 25,399. p. 1.

C I T A S Y N O T A S

Apartado I. ASPECTOS GENERALES DE LA TEORIA PRESUPUESTARIA

Capítulo 1. Presupuestación Pública

1. Véase, Reyes Ponce, Agustín. Administración de Empresas, Teoría y Práctica Ed. Limusa-Wiley.
2. Consultar: Jimenez Castro, Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. Ed. F.C.E.
3. Carrillo Landeros, Ramiro. Metodología y Administración. Ed. Limusa p. 104.
4. Dado que no es un análisis peculiar de la Ciencia de la Administración, no se desarrollarán ampliamente las diferentes escuelas de estudio, tan sólo se tratara de manera general. Para profundizar más sobre este tema consultar: Muñoz Amato, Pedro. Introducción a la Administración Pública I. Ed. F.C.E.; Guerrero Omar. Teoría Administrativa de la Ciencia Política. Ed. U.N.A.M.; Carrillo Landeros, Ramiro. Metodología y Administración. Ed. Limusa; entre otros.
5. Carrillo Landeros, Ramiro. op. cit. p. 165.
6. Ibidem. p. 109 y 110.
7. "El Estado es la organización de la sociedad". Marx, Carlos. La Sociedad, el Estado y la Administración Pública. Ed. I.N.A.P. RAP. 25 Aniversario p. 257.

8. Véase, Heller, Hermann. Teoría del Estado. Ed. F.C.E.

9. La Administración Pública "es el instrumento que el Estado utiliza para realizar y dar oportunidad a la actividad gubernativa." Gamez Torruco, José. Periodico Excelsior. "Un Canal no un Digue, Política y Administración. Sección Financiera-Cultural. Julio 27 de 1983. p. 3

10. Ibidém. p. 3

11. Guerrero, Omar. Diccionario de Política y Administración. Tomo II (c-k).

12. "La política es en cierto sentido la toma de decisiones por medios público". Deustch, Karl. Política y Gobierno. p. 15

13. "la Administración se da en un contexto socio-político en dinámica permanente, que proyecta una serie de demandas a las que debe responder." Gamez Torruco, José. op. cit. p. 4.

14. Kaplan, Marcos. Estado, Derecho y Sociedad, p. 36.

15. Guevara, Julieta. Diccionario de Política y Administración. Tomo I. p. 47.

16. Martínez Chavez, Víctor Manuel. Léxico de la Técnica Presupuestaria. p. II.

17. Guevara, Julieta. op. cit. p. 64.

Capítulo 2. Economía y Presupuesto Público

18. Para ahondar más sobre este tema consultar : Economía. Tomo VII. Ed. Planeta. Barcelona. 1980. p. 495

19. Política Económica es la "acción sobre los mecanismos, las relaciones y las conexiones de fuerzas de la actividad económica con el fin de mejorar su funcionamiento y de hacerle alcanzar sus fines según las normas del interés general y para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones" citado en Léxico de Economía. Ed. Caja. Barcelona. 1975 p. 101 y 102.

20. Política Económica es el "conjunto de acciones que realiza el Estado en la actividad económica con el objeto de obtener ciertos objetivos que conduzcan al desarrollo socioeconómico del país". Diccionario de Economía. Santiago Zorrilla y Jose Silvestre M. México 1984. Ed. Oceano p. ?

21. Política Económica son "Los medios mediante los cuales el gobierno intenta regular o modificar los asuntos económicos de una nación y sus próósitos de hacerlo así", contemplando seis objetivos básicos : 1) establecer un nivel de empleo alto y estable; 2) incrementar el nivel de vida de la población; 3) evitar y/o combatir la inflación; 4) propugnar por una estabilidad en la balanza de pagos; 5) limitar la actuación de los monopolios en la economía nacional; 6) incidir sobre la distribución de la renta más real y justa. Diccionario de Economía Ed. Alhambra-mexicana. 1980. p.427 y 428.

22. Bello M., Rafael. Esquema General para el Estudio de las Finanzas Públicas (un enfoque sistémico). Ed. CIDE. DAP. 1981 p.2

23. Bello M., Rafael. Gasto Público. Ed. CIDE DAP. 1981. No. 5
p. 3

24. Rosas F. Aniceto y Santillán L. Roberto. Teoría General de las Finanzas Públicas y el Caso de México. Ed. UNAM. 1962. p. 45
- 49

25. Perez. Ma. Dolores. citada en Gasto Público. Ed. CIDE. No. 5.
p. 3

26. Ibidem. p. 6

27. Bello. Rafael. op. cit. p 22.

28. Ibidem p 22

29. Ibidem. p. 23.

30. Ibidem. p. 23.

31. Planeación, "Primera función del Proceso Administrativo que consiste en identificar las diversas alternativas que optimicen los recursos disponibles, constituyéndose la formulación de políticas, metas, procedimientos, presupuestos y objetivos, para la integración de los programas a cumplirse en un corto y mediano plazo". Martínez Chavez, Víctor Manuel en Lexico de la Técnica Presupuestaria. México. Ed. UNAM. FCPyS. Cuad. 4. p. 32.

32. Ley de Planeación. D. O. 29.Dic.82. Art. 3o.

33. Ibidem.

34. Steiner, George A. Planeación Estratégica. Ed. CECSA. México.

II. TECNICAS PRESUPUESTALES

1985. p. 163.

35. Martner, Gonzalo. citado en "Presupuestos por Programas para el Sector Público de México", por Vazquez Arroyo, Francisco. Ed. UNAM. México. 1982. p. 43.

36. Vazquez Arroyo, Francisco. op. cit. p. 43.

37. El P.N.D. "es un documento al que deben sujetarse los programas de la Administración Pública Federal. Su formulación constituye un mandato establecido en la Constitución y con él se cumple una responsabilidad del Ejecutivo de la Unión; sus objetivos, determinados por los fines del Proyecto Nacional que define la Constitución, habrán de orientar las acciones de gobierno y constituyen la respuesta a las aspiraciones y demandas de la sociedad". citado en P.N.D. p. 33.

38. P.N.D. p. 18.

39. Ibidem. p. 398.

40. Para ahondar más sobre la orientación del Presupuesto Público (gasto público) tanto a nivel global como sectorial, consultar : el Presupuesto de Egresos de la Federación 1983, 1984, 1985 y 1986. Ed. S.P.P.

41. Ley Nacional de Planeación. D. O. 29.Dic.82. art. 21.

* 3. Antecedentes. El Presupuesto Tradicional

Existen diversas definiciones del concepto de presupuesto, entre las cuales podemos señalar las siguientes:

"El presupuesto, desde el punto de vista jurídico es el documento relativo a la previsión de ingresos y gastos públicos formulado y sancionado en los terminos establecidos por la legislación de cada país. Desde el punto de vista económico, es el programa de trabajo que el Estado se propone realizar en un periodo determinado, generalmente un año, es este último caso, puede o no coincidir con el año cronológico." (1)

"El presupuesto es el instrumento principal de manejo de la economía nacional ya que establece, en primer término, la asignación de recursos entre el gobierno y la iniciativa privada y, en segundo lugar, cómo se distribuyen los recursos públicos para el logro de los objetivos gubernamentales. Por lo tanto, expresa la ideología dominante y una gran variedad de propósitos, conforme a los compromisos y equilibrios políticos ; además de que revela que sectores tendrán mayores gravámenes o beneficios. Está diseñado para anticipar gastos futuros, revisar resultados pasados, establecer la política del gobierno y fijar responsabilidades." (2)

"Un presupuesto es, esencialmente, un plan de acción expresado en términos financieros. Si se concibe así, resulta evidente que

constituye una fase de la planificación. Debe ser, entonces, un conjunto bien integrado de decisiones que determine los propósitos de una empresa y los medios para lograrlos, incluyendo la disposición de los recursos materiales y humanos, las formas de organización, los métodos de trabajo, y las medidas de tiempo, cantidad y calidad. En consecuencia, el presupuesto general de un gobierno debe ser el programa que dirija toda la actividad gubernamental en su función de orientar los procesos sociales y servir a los intereses del pueblo." (3)

"El presupuesto es, entonces, la estimación de los ingresos y gastos de una entidad pública durante un periodo determinado, generalmente un año. No obstante, en México se acostumbra llamar presupuesto únicamente a la previsión de los egresos del gobierno federal o de las entidades locales, en tanto que las estimaciones de los ingresos federales y estatales así como las disposiciones legales relacionadas con ellos, se presentan en un documento llamado Ley de Ingresos de la Federación o del Estado o entidad federativa, que corresponda." (4) *

Al analizar las definiciones anteriores, se concluye que:

@ la técnica presupuestaria permite al Administrador Público tomar decisiones más racionales en cuanto a la disponibilidad de recursos, y a la vez cumplir con las restricciones que le impone la realidad y con las exigencias de los objetivos institucionales.

* El presente estudio tiene por objeto tratar el presupuesto de egresos, puesto que es el más representativo.

@ el presupuesto de un país, al expresar las necesidades relevantes que se han de atender mediante los gastos públicos y los medios con que han de financiarse dichos gastos, se convierte en un instrumento administrativo, contable y político.

@ al referirnos al sistema del Presupuesto Público, se hace hincapie en que es la técnica que auxilia a la Administración Pública para el cumplimiento de sus objetivos y desarrollo nacional.

En nuestro país, se han observado diferentes lineamientos en cuanto al manejo y control del Presupuesto Público, y las directrices para su aplicación y utilización han sido definidos por los gobernantes en turno y de acuerdo con las épocas históricas en que les ha tocado vivir, es decir, el Presupuesto Público al mismo tiempo que incide en la actividad económica, "refleja la situación específica que lo genera, no sólo en su aspecto financiero, sino también en sus contextos político y social." (5)

Por ello, expondremos de manera concisa los acontecimientos más importantes que se han sucedido en relación con el desarrollo del Presupuesto Público, desde la época virreinal hasta nuestros días.

La Hacienda Pública en la Nueva España en la época virreinal se encontraba completamente desorganizada y sin control efectivo.

"Mas de la mitad de los fondos recaudados se destinaban al sostenimiento del aparato de gobierno, integrado esencialmente por la administración de justicia y el ejercicio; otra parte importante se orientaba al costo de la recaudación y el resto se remitía a España". (6)

En esa época el presupuesto consistía en una relación detallada de las erogaciones y de la justificación de su uso, que los distintos elementos que componían el Gobierno Virreinal utilizarían en un periodo determinado que en ocasiones era de un mes, varios meses o bien un año.

No fue sino hasta fines del siglo XVIII que se tomaron las medidas necesarias para tratar de organizar la Hacienda Pública a fin de presupuestar los gastos.

Los constantes conflictos internos y externos a los que se enfrentó el país durante sus primeros años de vida independiente distorsionaron seriamente el Presupuesto Público, ya que el gasto se orientaba principalmente a los servicios militares.

Las principales fuentes de financiamiento en esta época consistieron en préstamos del exterior, ingresos de aduanas y fronterizas, lo que originó constantes déficits del erario público y un incremento de la deuda externa.

En 1853 se elaboró por vez primera un presupuesto detallando los

gastos de la Nación conforme a las leyes sobre la administración de la República. A partir de 1868, el presupuesto se formuló anualmente y a finales del siglo XIX se decretó su obligatoriedad.

Al establecerse el régimen porfirista y con él la pacificación del país la Hacienda Pública comenzó a sanearse, se reguló la deuda exterior y se presentaron continuos superávits.

Luego sobrevino el período revolucionario el cual provocó cambios en las estructuras políticas, económicas y sociales de la Nación. Los distintos regímenes en el poder no consolidados, recurrieron a préstamos forzados, a la emisión de moneda y a otros mecanismos de captación de recursos financieros provocados por la situación bélica imperante, como la de establecer contribuciones especiales.

Finalizada la fase armada, se atendieron las tareas de reconstrucción y se sentaron las bases para el desarrollo del país. "La Constitución de 1917 permite regular técnica y administrativamente las actividades para convertir el gasto público en un instrumento que concrete los propósitos buscados."(7) En 1919 fue aprobado por la H. Cámara de Diputados el proyecto de la Ley de Egresos.

A partir de 1928 el presupuesto se convirtió en la columna vertebral de la política fiscal, se integró una Comisión del Presupuesto encargada de preparar y formular tal documento.

revisando, aumentando o disminuyendo las previsiones de gasto.

En 1930 el control del gasto público se concedió a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, creándose un Departamento de Presupuesto que absorbió las funciones de la Comisión anterior.

La administración presupuestaria, a partir de este periodo, incorporó los cambios necesarios que sentaron las bases de consolidación del presupuesto y la regularización en su parte técnica.

En 1928 la presentación del Presupuesto Público adoptó una clasificación que dividió los gastos en seis grandes capítulos :

- | | |
|-------------------|----------------------------|
| 1. Gastos | 2. Elaboraciones |
| 3. Construcciones | 4. Adquisiciones |
| 5. Inversiones | 6. Cancelaciones de Pasivo |

De esta manera, el Presupuesto Público (tradicional) empezó a ser considerado como un documento financiero en el que se efectuaron previsiones tanto de los egresos de las entidades públicas como de los ingresos que serían puestos en manos de los servidores públicos para alcanzar las metas y objetivos del Estado.

A partir de 1955 "se introducen las clasificaciones económica y por objeto del gasto, que agrupan, según la naturaleza de la erogación, los gastos en corrientes o de capital, y a la vez permiten establecer el impacto e incidencia del gasto federal en

la demanda total de bienes y servicios de la economía en su conjunto". (8) Asimismo, las clasificaciones administrativa y funcional, las cuales agrupan los presupuestos de cada una de las dependencias del Ejecutivo y de los otros dos poderes, Legislativo y Judicial, en 22 ramos y conforme a los propósitos a que se destinen independientemente de cual sea la institución u organismo que tenga a su cargo las funciones, es decir, por grupos y subgrupos.

Otro hecho significativo fue la incorporación al Presupuesto Público en 1965 de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal más importantes.

A partir de 1971 se establecieron mecanismos de soporte para el manejo presupuestario, dado el crecimiento del aparato gubernamental, que consistieron fundamentalmente en lo siguiente:

Creación del Sistema Integral de Información (SIDI), que comprendió la estructuración en computadora, de los sistemas de control presupuestal, de contabilidad federal, de ingresos y egresos de la Tesorería de la Federación y de la nómina y control del personal federal.

Asimismo, se empezó a experimentar la aplicación del presupuesto por programas, tratando de adecuarlo a nuestra realidad administrativa. Posteriormente se establecieron más cambios en la estructura del presupuesto, creandose la Secretaría de

Programación y Presupuesto encaminada a "realizar estudios macroeconómicos y a diseñar mecanismos e instrumentos específicos de programación, presupuestación y evaluación del gasto público" (9), así como, ha desarrollar " la infraestructura técnica y operativa que vincula el programa al presupuesto, permitiendo a las entidades cumplir con el precepto legal relativo y contar con la información que suscite la toma de decisiones y la evaluación del ejercicio del gasto público". (10)

Como se ha visto, paralelamente al establecimiento de medidas presupuestarias que coadyuvan a la superación de los problemas económicos, la técnica presupuestaria en México se ha enfocado hacia la consecución de los grandes objetivos nacionales.

• 4. El Presupuesto Base Cero

4.1 Antecedentes

El Presupuesto Base Cero (de aquí en adelante designado con las siglas PBC) es una herramienta administrativa diseñada fundamentalmente para auxiliar en la técnica de planeación y presupuestación. Este sistema se ha aplicado en todas las áreas funcionales de una organización, como son: mercadotecnia, producción, investigación, desarrollo y todas las actividades de la administración general.

Se concibió inicialmente para la industria privada, en 1969, en base a la necesidad de la Compañía Texas Instruments (11), de analizar, evaluar y reducir los gastos, es decir, hacer reducciones al presupuesto. Posteriormente "fue adoptado como un sistema formal dentro de la Administración Pública por el Gobernador del Estado de Georgia" (12), en los Estados Unidos.

El PBC se desarrolló tomando en cuenta que el proceso tradicional de orientación hacia las cifras, conduce a incrementos o decrementos del presupuesto, pero sin llevar a cabo una revisión de los programas en marcha, ya que ahí es donde se utiliza la mayor parte del dinero, así como los nuevos programas. Es decir, tradicionalmente los funcionarios sólo tienen que justificar los incrementos deseados en relación a la asignación del año anterior, se contempla que lo que se está gastando ahora

es autorizado como necesario sin someterse a un análisis; por lo que podrían realizarse ahorros sustanciales si se justificara la asignación total requerida para el año, como si todos los programas fueran completamente nuevos.

La planeación y presupuestación base cero requiere que se tomen decisiones en todos los niveles, desde los más bajos hasta los más altos y "alude a abandonar el procedimiento de presupuestación que consiste en establecer porcentajes de incremento según el costo de años pasados; es decir, sugiere no tomar como base el año anterior (o cualquier otro año), considerando que dicho año puede haber sido eficiente, dependiendo de las acciones realizadas, y no sólo de los efectos financieros que aparecen en los efectos contables, que por lo mismo, no revelan dichas acciones"(13).

4.2 Definición

"La importancia del método Base Cero y su aplicación en los órganos privados y públicos consiste en el hecho de que integra una serie de ideas instrumentales en la administración para ser sistematizados en el ámbito de los costos organizacionales o departamentales de la planeación, y de donde se derivan otras ideas vinculadas" (14). Esencialmente incorpora el presupuesto al proceso administrativo, constituyendo ambos conceptos: presupuesto y sistema de administración, en una sola idea.

Las decisiones de carácter presupuestario y las de índole administrativa se manejan conjuntamente; es decir, involucrar el presupuesto en todos los niveles de la organización y no como materia exclusiva de los funcionarios encargados de administrar el presupuesto o tan sólo durante el lapso de preparación del presupuesto.

El proceso se comparte por todos los funcionarios dentro de las actividades sustantivas y a los administradores se les involucra en el presupuesto.

"El Presupuesto Base Cero no reduce automáticamente costos o hace que las entidades gubernamentales operen de manera más eficiente y efectiva; únicamente el deseo político en los altos niveles, así como una buena administración interna, utilizando el Presupuesto Base Cero como herramienta, puede producir estos

resultados.

Aún cuando el Presupuesto Base Cero no es nada conceptualmente nuevo, es un proceso que combina muchos de los elementos de una administración efectiva, por ejemplo: la identificación de objetivos, la evaluación de alternativas y de cargas de trabajo y medidas de ejecución, así como el establecimiento de prioridades" ... "Lo que el Presupuesto Base Cero hace diferente es reconocer que el proceso de presupuestación es de hecho un proceso administrativo." (15)

En resumen, el PBC se define en primer lugar, como un proceso de carácter administrativo, después, un proceso de planeación y en tercer lugar un proceso presupuestario, tendiendo a :

- Eliminar programas de baja prioridad
- Mejorar la efectividad de los programas establecidos
- Redistribuir más racionalmente los recursos disponibles, y
- Disminuir el incremento anual de los recursos adicionales.

4.3 Ventajas y Limitaciones

El Presupuesto Base Cero tiene las siguientes ventajas :

a) Principia con el programa en forma inicial. "dado que los existentes programas son analizados como si fueran a ser propuestos por primera vez". (16)

b) Se analizan con profundidad enfoques o proyectos nuevos. "Los nuevos programas propuestos se colocan con una igual posibilidad de llevarlos adelante con relación a los ya existentes, dado que todos ellos se observan por resultados." (17)

c) Concluye en alternativas de varios niveles de servicio y costo, es decir, reducir gastos generales. "Permite conocer cual es el nivel mínimo de servicio, y donde se encuentra, en cada unidad de decisión ... es una forma sistemática de evaluar operaciones y programas, y fijar prioridades en los niveles de gasto." (18)

d) Origina un "mayor involucramiento de los administradores en el proceso presupuestario, dado que el Presupuesto Base Cero es una herramienta enfocada hacia la administración más que hacia los números ... La atención de los administradores decrece hacia los aumentos anuales y se enfoca a los resultados, empleando la misma cantidad de recursos" (19), se puede implantar en partes o como un todo.

En general, puede considerarse que las ventajas del método se enmarcan en que permite una reducción de costos generando una verdadera reasignación de recursos en base a una planeación estratégica de contingencias, y a que jerarquiza y evalúa alternativas de operación. Así como permite comprender y ahondar en el funcionamiento de la organización, estimulando el pensamiento y motivación del personal involucrado, facilitando con esto tanto una identificación de problemas o características comunes entre los departamentos, y una comunicación entre el jefe y las áreas operativas.

Por otra parte, entre las limitaciones de implantación y operación del PBC se caracterizan los siguientes problemas :

a) Con el PBC se da un aumento en el tiempo requerido para su preparación e implantación, dado que se intenta establecer una buena planeación y mejorar la calidad de la información administrativa, para que en ciclos posteriores el costo y tiempo de elaboración sea menor.

b) Se origina un aumento de documentación o de justificación de gastos, en base a la profundidad y claridad de la información que se genere en las unidades de decisión o unidades responsables.

c) Otro problema, pero de carácter psicológico o personal, es que los responsables de las unidades de decisión no acepten la jerarquización o priorización, ya que se piensa que su trabajo es

el que debe tener la más alta prioridad, pero como "la jerarquización lleva consigo una demostración clara de las prioridades de una entidad y si un administrador descubre que la prioridad de su programa es del décimo tercer nivel (secundario), hay un choque psicológico que es difícil asimilar". (20) .

d) El problema principal del PBC es la actitud de rechazo por parte de quienes administran o manejan el presupuesto, ya que es imprescindible que el personal se muestre atento e interesado y acepte la responsabilidad de su ejecución debido a la exigencia metodológica y participativa de todos los niveles administrativos de una organización.

4.4 Proceso Presupuestario. Descripción

Para el desarrollo e implantación del proceso presupuestario del FBC se contemplan varias alternativas de ejecución que se diferencian fundamentalmente en el número de actividades a desarrollar. Por una parte, Paul J. Stonich y D. Patillo, consideran que los pasos básicos a seguir son :

1. Establecer presunciones de planeación (propiedades los objetivos y las planeaciones a largo y corto plazo).
2. Identificar unidades de decisión.
3. Analizar cada unidad de decisión (propiedades la definición de objetivos, planeación y programación incremental a nivel de unidad decisoria que se expresa en documentos que forman un paquete).
4. Revisar y reasignar recursos: Jerarquización.
5. Preparar presupuestos detallados (aprobación del presupuesto).
6. Evaluar y controlar el desempeño.

Peter A. Phyr, destaca sólo dos pasos importantes :

1. La elaboración de paquetes de decisión (que encierra toda la filosofía presupuestal a nivel de cada unidad decisoria).

3. La consolidación de paquetes (que encierra toda la filosofía presupuestal a nivel de toda la organización).

Para Cook (1977), lo importante es destacar los objetivos :

1. Definición de objetivos.
2. Estrategia para implementación estructural.
3. Identificación de cifras, necesidades y desarrollo de documentos de apoyo.
4. Elaboración de paquetes de decisión.
5. Jerarquización de paquetes.
6. Aprobación y asignación de recursos.

El presente estudio tomará como válida la primera opción que cuenta con seis puntos básicos a desarrollar en el proceso de presupuestación Base Cero, los cuales se describirán a continuación las características generales:

1. Establecer presunciones de Planeación : referente a tasas de inflación e incrementos salariales, así como acerca de los requerimientos de operación y funcionamiento de los departamentos.

2. Identificar Unidades de Decisión : considerando estas como unidades de actividades responsables, que sean susceptibles de analizarse para tomar decisiones. Esta unidad puede ser un elemento de la organización, un proyecto, un programa o un plan de trabajo que requiera una atención individual y una evaluación.

3. Analizar cada Unidad de Decisión ; el análisis es la etapa que más tiempo requiere y la zona más vulnerable, para ello se utilizan paquetes de decisión, el cual consiste en un breve documento que identifica y describe cada unidad de decisión.

4. Jerarquización ; revisando y asignando recursos : la jerarquización se da en primera instancia en cada unidad de decisión, la cual revisa y contempla la prioridad de sus paquetes solicitados, los cuales son enviados a la entidad operativa responsable de esa unidad de decisión, la cual será analizada y revisada en superiores grados o niveles para tomar la decisión final contemplando las necesidades y estructura de toda la organización

"La jerarquización se basa en el análisis escrito y en las charlas que sostienen los gerentes de unidad de decisión con el gerente encargado de establecer prioridades. Los costos y beneficios escritos de cada incremento son los criterios formales para la jerarquización; sin embargo, el intercambio de ideas en las reuniones es también de vital importancia en la determinación de prioridades." (22)

5. Preparar presupuestos detallados : una vez que se ha tomado la decisión de asignar los recursos, se tiene como resultado una cifra de gasto integrada en forma detallada por cada objeto de gasto. Los costos imprevistos (como salarios, premios, viáticos) pasan directamente al presupuesto y al sistema

de control existente. Este presupuesto, si bien se prepara de manera muy diferente de los presupuestos tradicionales, es similar en formato al producto final de los métodos usuales de presentación.

"La ventaja de esta técnica estriba en que los diversos niveles propuestos ofrecen una perspectiva flexible para tomar la decisión y que, en el caso de tener que modificar la cifra definitiva del presupuesto total, los diversos niveles de gasto analizados permiten un ajuste automático para la elaboración del presupuesto detallado" (23).

6. Evaluación y control del desempeño : a fin de consolidar y validar la planeación y presupuestación base cero se requiere de evaluar y controlar en forma periódica el ejercicio presupuestal, mediante una revisión financiera (cuantitativa) mensual de cada unidad de decisión conforme a una simple comparación entre lo proyectado y el ejercicio del gasto. Así como una revisión trimestral o cuatrimestral de lo logrado, desempeñado o producido (cualitativamente), tomando en cuenta las metas o resultados esperados con relación al desempeño a la fecha, considerando factores ambientales, políticos, económicos y/o sociales, que hayan influido o determinado alguna varianza o modificación en lo proyectado.

Lo cual podrá permitir un control y evaluación periódica y sistemática, que valide y certifique lo gastado contra lo

logrado, lo planeado en relación con lo realizado, en forma cuantitativa y cualitativa, física y monetariamente.

• 5. El Presupuesto por Programas.

El Presupuesto por Programas, siendo un instrumento que distribuye por sectores o funciones, determinados por programas específicos a realizar y que lleva implícito un determinado número concreto de metas a alcanzar, es pues un adelanto en lo que se refiere a la racionalización del presupuesto. Que a pesar de haber surgido dentro del Sector Privado, en el Sector Público es donde propiamente se desarrolla, perfecciona y toma carácter real.

Las entidades gubernamentales han buscado a través del presupuesto por programas, satisfacer las necesidades públicas de la mejor manera posible, es así como se ha utilizado para lograr la estabilidad económica del país, ya que la Administración Pública tiene encomendado este objetivo.

Si el gobierno norteamericano impulsó y desarrolló el presupuesto por programas, también en Francia como en América Latina se le ha utilizado y perfeccionado.

En Francia, la necesidad creciente de formular presupuestos adecuados a las necesidades proyectadas de corto, mediano y largo plazo, han sido los elementos tendenciosos que han acrecentado los estudios y su perfeccionamiento.

Por otro lado en América Latina, se ha visto la conveniencia de

utilizar y manejar el presupuesto por programas en el sector público, porque para los países latinoamericanos ha representado ser una herramienta eficaz y racional de planificación y desarrollo, y en base a esto se han ido implantando para lograr los objetivos que se han trazado. Es así como México al no perder de vista las ventajas que representa el uso de dicha técnica, la ha venido aplicando a los programas y actividades, como a su planificación global, obteniendo resultados satisfactorios, aunque no generalmente, debido a los vicios administrativos que día con día la maquinaria administrativa y sus hombres han luchado por desaparecer o cuando menos minimizar.

5.1 Definición y Objetivo

A pesar de la variedad de definiciones que se tienen para conceptualizar al presupuesto por programas de una u otra manera llegan a considerar y entender lo mismo.

Si el Programa se considera como "un grupo de servicios u operaciones intimamente relacionadas entre sí, con un objetivo o conjunto de objetivos comunes o que contribuyen a él (24).

El Presupuesto por Programas podemos entenderlo a partir de la definición de programa como "el instrumento de que se sirve la Administración Pública para adoptar decisiones racionales en cuanto a sus objetivos, metas y medios para lograr tales objetivos en el corto plazo, y desde luego sobre las consecuencias financieras de tales decisiones. El Presupuesto por Programas en este sentido no sólo es una clasificación más para mostrar el costo de los programas y objetivos, sino también es una metodología para la mejor organización de los recursos (25).

Si bien es cierto que esta definición al igual que otras tiene y no elementos que manejan otros autores, se puede señalar que encuadra adecuadamente lo que se desea comprender. Es importante resaltar que el presupuesto como instrumento, cumple con el propósito de cambiar recursos disponibles en un futuro inmediato, con metas a corto plazo, para alcanzar la ejecución de los

objetivos a plazos más largos, cumpliéndose así el objetivo de la definición, dar con el objetivo preciso de racionalizar y organizar los recursos.

Tomando en cuenta las características y la naturaleza del presupuesto por programas, se le considera como un instrumento de Planeación, de Programación y de Administración, en donde se ponen en juego una serie de factores correlacionados de tal manera que facilitan la toma de decisiones para desarrollar las acciones planteadas en concordancia con los objetivos establecidos.

Debe considerarse que el Presupuesto por Programas es un sistema de asignación racionalizada de recursos humanos, materiales y financieros, destinados al logro de resultados o metas específicas establecidas a diferentes niveles de una organización, en un periodo determinado.

Por lo cual se plantea que esta técnica no constituye un fin, sino un medio para lograr los objetivos establecidos en la planeación, es por eso que su importancia no reside en elaborar un documento financiero, sino fundamentalmente en vincular los fines (objetivos con metas) con los medios (actividades con costos), integrándose así un instrumento que permita mejorar los procesos de planeación y administración a través de racionalizar el uso de los recursos, incrementar la productividad, prever los resultados que se esperan obtener, integrar un sistema de

información para conocer sistemáticamente el desarrollo que en forma periódica alcanza cada programa comparado con lo planeado, a fin de detectar desviaciones e inducir a la toma de decisiones para su corrección y evaluar la eficiencia con que se operan los programas, los proyectos y las unidades ejecutoras.

Se puede concluir que el Presupuesto por Programas es una técnica de Planeación, Administración y Control que identifica los programas y las acciones concretas a realizar para lograr objetivos y metas previamente establecidos, con los responsables de su realización y con el costo presupuestario necesario para su desarrollo, es decir, permite programar actividades congruentes a los propósitos fundamentales vinculando resultados con medios para imponer mayor racionalidad en el gasto.

5.2 Antecedentes

El origen del Presupuesto por Programas (Planning Programming-Budgeting System) fue en el Gobierno Federal de los Estados Unidos de Norteamérica donde se establece por primera vez. Fue prácticamente en la empresa General Motors Co. en 1924 y en el Plan de Control de materiales de la Junta de Producción de Guerra (2a. Guerra Mundial), donde se practica por primera vez, y una vez visto los primeros resultados se originaron algunas investigaciones más profundas, como la realizada en el Departamento de Defensa por la corporación Rand, durante los 50's.

En el año de 1946, el Departamento de Marina (E.U.A.) presentó su presupuesto para 1948, manejando dos sistemas de clasificación; uno por objeto del gasto y otro por programas lográndose así posteriormente unificar un presupuesto incluyendo los gastos del Gobierno Federal proyectados, más que comparados.

Es así como se siguieron una serie de investigaciones sobre la trayectoria de la técnica del Presupuesto por Programas, lográndose cada vez más su perfeccionamiento. Rand. encontró que los programas deberían manejarse por paquetes o embajadas y una vez que Robert Mc.Namara llegó a Secretario de Defensa, lo primero que hizo fue adoptar el presupuesto por programas (1964), para todo el Departamento.

Pero es hasta el año de 1965 cuando el Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, con base en los resultados del presupuesto del Departamento de Defensa, lo introdujo en todo el gobierno a fin de lograr la forma racional en que se presentaban los resultados de cada una de las operaciones en función de su costo real. Esto originó la creación del Departamento de Presupuesto el cual se integró por una serie de especialistas, administradores, técnicos, quienes a partir de los elementos que manejaban del presupuesto programático daban las bases para que cada una de las Secretarías formularan adecuadamente su presupuesto, indicando cada una de las categorías y de los objetivos básicos para cada caso. Una vez entregados cada uno de los presupuestos al departamento del presupuesto, estos hicieron una comparación entre cada uno hasta llegar a concentrar y organizarlos, con el objetivo de que no existieran desviaciones, mal entendidos o duplicidad y así formular el Presupuesto por Programas ya definido.

Ahora bien lo que intento el gobierno Norteamericano fue el de adoptar un presupuesto basado en funciones, actividades y proyectos, los cuales tuvieron la particularidad de tener una base de aplicación en los costos de cada una de las dependencias ejecutorias de los programas ya medidos y calculados. Esto nos dice que se persigue con el presupuesto por programas, racionalizar el presupuesto acorde a los planes globales de desarrollo, una vez analizados cada uno en sus diferentes categorías y objetivos perseguidos, esto viene a considerar al

presupuesto por programas como una declaración de la política pública, consecuencia de la necesaria vinculación entre la política económica y el presupuesto.

En México, a fines del año de 1974 se iniciaron los primeros estudios para que el Presupuesto Público se organizará bajo el sistema de la programación-presupuestación, pero siendo la U.N.A.M. en 1968 la primera institución que lo estudió e implantó dentro de su estructura administrativa.

En coordinación las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Presidencia de la República y de Patrimonio Nacional, en 1975 determinaron las estrategias tendientes a implantar el presupuesto por programas suprimiendo el presupuesto tradicional, bajo los siguientes criterios :

- 1) El ámbito de aplicación del sistema sería global en todo el Sector Público.

- 2) La Técnica del Presupuesto por Programas se manejaría exclusivamente en la formulación y ejercicio del presupuesto público.

- 3) Se definirían responsabilidades de las funciones en todos los niveles.

- 4) Se determinarían objetivos y metas a lograr.

Con base en estos criterios, el Presupuesto Público para el ejercicio fiscal de 1976 se formuló con una orientación programática, identificando la estructura programática en la organización administrativa, es decir, los programas de los ramos se identificaron con las Secretarías, Subsecretarías y Oficinas Mayores, y los subprogramas con las Direcciones Generales o equivalentes. En el caso de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal controlados presupuestalmente, se identificaron los programas con las direcciones generales y los niveles inmediatos inferiores, con Subprogramas.

La evaluación del presupuesto de 1976 permitió modificaciones y ajustes sustanciales en la presentación, estructura, operación y manejo del presupuesto de 1977, siendo los más significativos los siguientes :

- 1) se estructuró la clave presupuestal de control
- 2) se solicitó la formulación del anteproyecto de presupuesto a las entidades del sector público sujetas a control directo
- 3) se maneja exclusivamente la categoría programática en las entidades paraestatales

En el año de 1977, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece la reasignación de funciones de las diferentes dependencias del Ejecutivo Federal y formalizando la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) como dependencia globalizadora y normativa del sector Público, lo

cual permitió concentrar en una sola entidad las funciones encomendadas a la elaboración de los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, programar su financiamiento, presupuestar el gasto público, controlar su ejercicio, evaluar su gestión, es decir, la SPP se le facultó para establecer los lineamientos generales, normativos y metodológicos del proceso de programación-presupuestación del sector público e instrumentar los mecanismos de vinculación entre el proyecto económico (Plan de desarrollo) y las acciones concretas a desarrollar que deberán reflejarse en el Programa Presupuesto Anual.

Los avances más relevantes para 1978, en cuanto a la programación-presupuestación y como consecuencia de la creación de la SPP fueron :

- 1) se incorporó la programación sectorial
- 2) se vincularon los lineamientos de política económica con la planeación en el corto y mediano plazo.
- 3) se elaboraron formatos e instructivos para la captación del Presupuesto Público y del Programa Sectorial Quinquenal 1978-1982.
- 4) se desarrollaron metodologías de análisis de los Anteproyectos que permitieron una mejor racionalización en la asignación de los recursos y en la jerarquización de programas y proyectos.
- 5) se logró una vinculación del programa y el presupuesto, así

como una mayor congruencia entre objetivos y metas adecuados a la realidad en función de los recursos disponibles.

Para 1979 se mejoró el marco estructural del proceso de programación-presupuestación, para lo cual se establecieron los siguientes criterios :

1) Se implantó con carácter obligatorio la calendarización de los recursos conforme a las necesidades a fin de minimizar las transferencias de recursos, las ampliaciones presupuestales y racionalizar el ejercicio del presupuesto.

2) Se promovió una mayor comunicación intersectorial.

3) Se captó a través de sistemas de cómputo la información programática-presupuestal del Anteproyecto de Presupuesto Público.

Con el fin de establecer las bases que permitieran solucionar problemas técnicos del proceso de planeación-programación-presupuestación y evitar obstáculos operativos en la Formulación del Presupuesto de Egresos de la Federación, el proceso programación-presupuestación evolucionó introduciendo los siguientes avances metodológicos para 1980 :

1) Se estableció un Catalogo de Actividades del sector Público Federal.

- 2) Se modifico la clasificación sectorial programática por una sola clasificación sectorial administrativa de las dependencias del Sector Público.
- 3) Se incluye la programación de acciones de Reforma Administrativa como elemento racionalizador.

5.3 Ventajas y Limitaciones

Al utilizar la técnica del Presupuesto por Programas se derivan una serie de ventajas que permite o facilita realizar el presupuesto por programas por su aplicación. En las siguientes líneas se tratan de mencionar de manera sucinta algunas de estas principales ventajas.

1. "... precisa los niveles de eficiencia en que puede operar una entidad pública a través de los programas que maneja ya que hace explícita la relación insumo-producto para lograr los objetivos de la organización" (26), dado que supone el establecimiento de un sistema de medición de resultados, que hace posible comparar los resultados previstos con los objetivos, medir el rendimiento y eficacia de los programas y, corregir y ajustar las metas programadas.

2. Hace posible cuantificar en términos de costos los recursos necesarios para obtener las metas programadas, así como establecer criterios definidos en cuanto al volumen y calidad de los recursos requeridos y a su utilización más adecuada para alcanzar los objetivos propuestos ya que "se precisan mejor los presupuestos en materia financiera porque primero se tiene que pensar que servicios van a prestar o bienes a producir y en que volumen, determinar las actividades necesarias a desarrollar para alcanzar las metas propuestas y en consecuencia los insumos que requiere el desarrollo de tales actividades, mismos que

multiplicados por sus precios proporcionan los costos de los programas, subprogramas y actividades"(27), lo cual facilita el periodo y negociación de los recursos y su asignación apropiada en función del tiempo.

3. Establece además de responsabilidad legal y financiera, también la responsabilidad por falta de ejecución conforme a las metas, "ya que la unidad ejecutora no sólo es responsable del honesto manejo de los fondos sino también de las metas programadas y determinados costos"(28).

4. El Presupuesto por Programas identifica casi de inmediato las duplicaciones mediante la clasificación combinada-sectorial, dado que los programas deben tener una denominación suscita y explícita de las funciones que desarrolla el organismo a cargo del cual se encuentran los programas.

5. Forma parte del proceso de Planeación ya que se convierte en un instrumento operativo de la planificación y en tal carácter sus objetivos y metas deben reflejar las del Plan, así como el utilizar muchas clasificaciones : económica, funcional, por programas, institucional, por objeto de gasto, etc.; facilita cualquier análisis, control, evaluación y ajuste dentro de lo planificado.

6. Por la forma de presentación programática debidamente estructurada con relación a diversos factores que facilitan

amplia información sobre el gasto, se hace más comprensible a los órganos legislativos y al público en general, el presupuesto y su contenido por el sólo hecho de decir que se va hacer y cuanto va a costar dando elementos de juicio más sólidos a la representación legislativa y al público para juzgar acerca de los resultados que se obtienen de la gestión de los organismos públicos.

7. El Presupuesto por Programas por la forma de control del cumplimiento de las realizaciones físicas en todos los niveles programáticos, pone énfasis en lo que se logre producir, obtener u elevar el servicio, ya que fija y jerarquiza los objetivos y metas establecidos para la realización de programas a corto plazo.

Por otra parte, la aplicación del presupuesto por programas también presenta limitaciones, debidas principalmente a que el cambio debe realizarse en las estructuras organizacionales dadas, y otras debidas a fallas propias de la técnica, entre ellas las siguientes :

1. En programas de administración o en algunos de investigación no es posible identificar productos finales ni Unidades de Medida, ni Metas, por lo que se dificulta el control y evaluación de los resultados, programas y actividades.

2. "El presupuesto por programas no muestra de por sí que se

está obteniendo mejor salud, mejor transporte, mejor educación o mejor habitación, a lo más, muestra la variedad y carácter de los logros, aspectos cuantitativos que ayudan a formarse un juicio acerca de la orientación y volumen de la actividad del sector Público y los costos respectivos."(29)

3. La legislación en materia presupuestaria no ha evolucionado al mismo ritmo que la técnica del presupuesto, por lo que el presupuesto por programas se desarrolla en el marco legal que establece el ordenamiento de que la aprobación del presupuesto de egresos debe ser por dependencias, objeto de gasto y partidas.

4. Los esquemas del presupuesto por programas se han adaptado a la estructura administrativa de la organización, y no esta a la estructura programática lo que ha obstaculizado la aplicación y desarrollo de la técnica en las Instituciones del Sector Público.

5. Falta consolidar de manera permanente la etapa de Evaluación a fin de poder determinar el costo-beneficio para comparar la magnitud del impacto social de los servicios y bienes producidos por el sector público con los sacrificios sociales que implica el costo de la realización de tales bienes y servicios, lo que traería como consecuencia mejores elementos de juicio para la adopción de decisiones en cuanto a objetivos.

5.4 Definición de los Elementos del Presupuesto por Programas

A) Estructura Programática

La estructura programática es la parte central del Sistema de Presupuesto por Programas, en ella se correlacionan sistemáticamente los programas y subprogramas que comprenden las actividades que conducen al desarrollo de las funciones básicas de cualquier organismo u institución del sector público.

Esta estructura es el marco conceptual en el que se presentan los objetivos y metas que se pretende lograr, así como los recursos humanos, materiales y financieros que se requiere para llevarlos a cabo, lo cual permite una conjunción entre resultados y recursos.

En la integración y/o conformación de la estructura programática se debe considerar de manera relevante las dependencias, direcciones o unidades de medición o decisión por la información cuantitativa y cualitativa que deben proporcionar a priori y a posteriori de cada ejercicio presupuestal.

B) Niveles Programáticos.

Dada la vasta y compleja actividad que desarrollan las organizaciones o instituciones del sector público se debe ordenar con base en criterios de homogeneidad y coherencia en los niveles

que a continuación se describen :

1. En Programas de FUNCIONAMIENTO

F u n c i ó n .

"Es la finalidad establecida por los órganos políticos que deben cumplir las instituciones públicas a través de la prestación de servicios públicos determinados y de la producción de ciertos bienes para satisfacer las necesidades de la comunidad; estas finalidades pueden referirse a la Educación, la Salud Pública, la Defensa Nacional, el Fomento Económico, etc."(30), es decir, se define como la parte del esfuerzo total u objetivo institucional, que se encamina a lograr los propósitos generales de la Institución.

S u b f u n c i ó n :

Característica similar a la anterior, solamente que se determina con mayor especificidad y se relaciona con la siguiente característica.

P r o g r a m a :

Es un conjunto de actividades relativamente homogéneas encaminadas a cumplir con los propósitos genéricos expresados en una función por medio del establecimiento de objetivos y metas, a los cuales se asignan recursos humanos, materiales y financieros y son administrados por una unidad ejecutora, es decir, "es el instrumento mediante el cual las Instituciones Públicas cumplen

sus funciones procurando la realización de objetivos y metas cuantificables a través de actividades y obras específicas integradas, coordinando los recursos humanos, materiales y financieros con resultados mensurables y costo globales y unitarios"(31).

El Programa es el elemento principal de la técnica del presupuesto por programas y es la base para la elaboración, asignación de recursos, aprobación, ejecución, control y evaluación del presupuesto.

S u b p r o g r a m a :

Es la desgregación de un programa complejo con el propósito de asegurar el cumplimiento de los objetivos y metas parciales contenidos en él.

A c t i v i d a d :

Es una división menor de los programas o subprogramas de funcionamiento que en consiste la ejecución de ciertas acciones que demandan la utilización de recursos humanos, materiales y financieros, para el logro de los objetivos y metas establecidos.

T a r e a :

Es operación específica a efectuar dentro de un proceso para la obtención de un resultado determinado, es decir, es una división menor de las actividades integradas por acciones.

2) En Programas de INVERSION :

Al igual que en los programas de funcionamiento se contempla el Programa y Subprograma como parte esencial en los niveles programáticos, los cuales ya han sido detallados.

Proyecto :

Es un conjunto de obras integradas que se realizan en programas o subprogramas de inversión para la creación de bienes de capital realizados por una unidad productiva capaz de funcionar en forma independiente.

Obra :

Cada una de las unidades físicas constituidas de un proyecto, es decir, es un bien de capital específico que forma parte de un proyecto como un edificio, una escuela, un hospital, una carretera, etc.

Operación o Trabajo :

Combinación de esfuerzo mental y físico que hay que desarrollar, a efecto de cumplir con la obra, el proyecto.

"El último nivel de programación señalado, operación al igual que las tareas en los programas de funcionamiento sólo se señala en el documento en términos de unidades físicas a fin de servir como auxiliar en el análisis principalmente en la etapa de elaboración del presupuesto."(32)

C). Elementos de un Programa

El Programa es el instrumento central del sistema de Presupuesto por Programas, a través de éste se plantean las necesidades y se analizan posibilidades, se asignan los recursos, se ejecutan las acciones, se contabiliza el gasto y se evalúa el cumplimiento de las metas. Se integra de los siguientes elementos :

* Objetivo :

Es la expresión cualitativa, pero susceptible de ser cuantificada, de los fines que se pretende alcanzar. Los objetivos deben ser claros, realistas, razonables y lógicos.

* Unidad de Medida :

Se le denomina al bien o servicio que se considera como representativo del resultado final a alcanzar en un programa y de cuya cantidad a lograr resulta una meta.

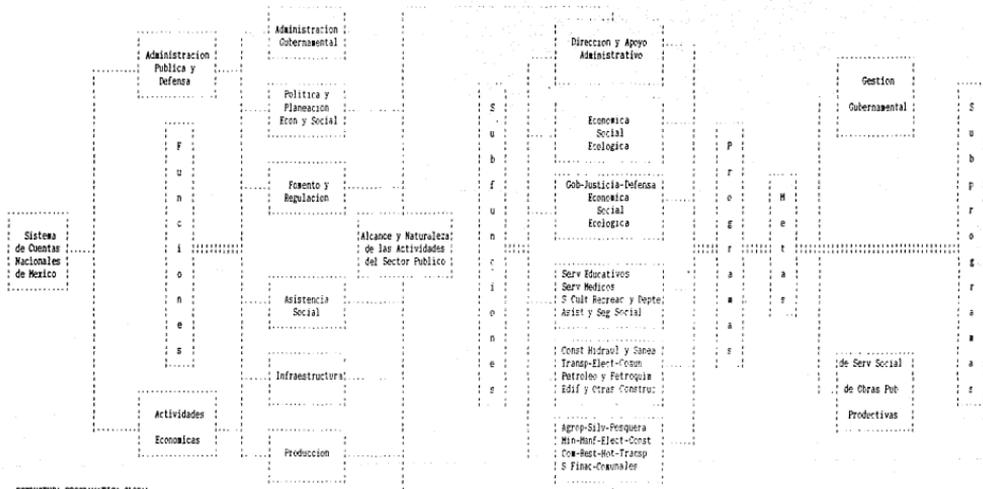
* Meta :

Es la expresión cuantitativa del objetivo que se persigue.

* Recursos :

Son los insumos, tanto financieros como materiales y humanos que harán posible la realización de las actividades que permitan alcanzar objetivos y metas.

ESTRUCTURA PROGRAMATICA GLOBAL :



ESTRUCTURA PROGRAMATICA GLOBAL :

Refleja el universo de acciones del Gobierno Federal, las cuales una vez sistematizadas garantizan el establecimiento de parámetros que permitan medir el impacto de los recursos asignados y los resultados en producción de bienes y la prestación de servicios, en el contexto nacional.

5.5 Proceso Presupuestario, Ejecución y Secuencia

Se define al ciclo presupuestario como un proceso continuo, dinámico y flexible, a través del cual se programa, formula, discute y aprueba, ejecuta, controla, evalúa y reformula la actividad de una entidad pública en sus dimensiones física y financiera.

Dicho Proceso Presupuestario, contempla cuatro etapas primordiales que permiten delimitar las actividades que deben realizarse en cada una de ellas, esta clasificación es solamente en razón de su estudio, aunque ciertos aspectos se establecen por calendario, otros, como la evaluación debe ser permanente.

Proceso Presupuestario :

1. Planeación
2. Programación
3. Ejecución
4. Evaluación

5.5.1 Planeación

La Planeación tiene como base determinar los objetivos (33) y metas que se desean alcanzar en el desarrollo de las actividades de la Institución, para lo cual se deben especificar los recursos necesarios, ya sean : humanos, materiales, financieros, etc., lo cual permite detectar los recursos con los que se cuenta o de los que se carece, para llevar a cabo el cumplimiento de sus objetivos, es decir, consiste en la fijación de metas, es un proceso que transforma las metas de largo plazo en metas de corto plazo definiendo su contenido, a través de programas específicos de trabajo.

La planeación puede ser tan específica o tan general como la organización o Institución lo requiera.

Una de las características principales con las que debe contar la planeación en general, es el tener información; sin ésta es como no saber en donde se encuentra situada la organización. Para tener una proyección de las necesidades futuras que requiere la organización, se necesita un elemento importante que es la información.

Las bases de donde parte la Planeación son :

' Fuentes Externas .- En la planeación es necesario tomar en cuenta los pronósticos de la organización. El pronóstico esta

relacionado siempre con el futuro, es una adivinanza de casos ciertos e inciertos, es una conjetura acerca de lo que puede suceder y todo pronóstico puede influir en la organización.

Los pronósticos que se pueden tomar en cuenta son los siguientes:

a) de la Economía Nacional, es decir, una serie de datos que nos van a mostrar en que situación se encuentra el país; el crecimiento del Producto Interno Bruto; como se encuentra la rama industrial o sector a la que pertenece nuestra organización; que demanda existe hacia el producto o servicio que ofrece la organización; el número de desempleados que existe en el país; el crecimiento de la inflación; la importación y exportación de productos y en general todo aquello que económicamente afecte a la organización.

b) la tendencia de la Economía mundial, al nivel de mercado, tasas de interés, fluctuaciones en la paridad de monedas, fluctuaciones de precios de materias primas, tendencias de inversión, entre otros.

* Fuentes Internas .- estas fuentes se encuentran dentro de la misma organización :

a) La organización debe tener los objetivos que pretende alcanzar en la planeación, en un plazo de tiempo establecido. Estos objetivos dirán el requerimiento de recursos que se necesita.

Asimismo, es importante hacer pronósticos de cómo se encuentra económicamente la organización a partir de la aceptación de su producto o del servicio que se ofrece, porque también a partir de este momento se puede establecer el requerimiento de personal, recursos materiales, técnicos, financieros, para el logro de los objetivos.

b) Es también importante tomar en cuenta los pronósticos tecnológicos que se adecuen a las necesidades de la organización, tanto en el aspecto productivo como en el administrativo.

Gracias a los datos informativos de las fuentes de planeación, podremos obtener los pronósticos del presupuesto público :

- se debe hacer un pronóstico de los requerimientos de personal, es decir, se debe prever que tipos de personas se necesitan o necesitarán en un futuro, que materiales se requieren para la operación mínima de la organización, que tecnología puede ser aplicable al desarrollo organizacional a fin de incrementar el servicio o producto que se realiza.

- además, debemos determinar las necesidades de nuevos proyectos que permitan ampliar el espectro de trabajo, a fin de eficientizar e incrementar el desarrollo de la institución.

Cabe señalar que la planeación parte de ciertos principios básicos de validez general, independiente del contexto en que se

de, los cuales constituyen las categorías del análisis conceptual: Racionalidad, Previsión, Universalidad, Unidad, Continuidad e Inherencia.

1). Racionalidad

Al obtener varias alternativas para cada objetivo, se deben analizar sus ventajas y desventajas a fin de seleccionar la alternativa óptima.

2). Previsión

Consiste en la formulación de estimaciones sobre la problemática futura para orientar la conducta de la organización hacia adelante, por lo cual se deben fijar los plazos o límites de tiempo para la realización de las acciones, lo que dependerá naturalmente de la clase de actividades, de los recursos disponibles, de las posibilidades de control y de los objetivos planteados.

3). Universalidad

Se fundamenta en la necesidad de que toda la actividad económica del Sector Público se encuentre incluida en el Presupuesto, es decir, se requiere que no haya fondos fuera del control del proceso presupuestario, eliminando los fondos especiales.

4). Unidad

Este principio plantea que todos los planes se integren y formen uno sólo, a fin de permitir la debida integración de los planes sectoriales en el programa global, que impida una duplicidad de acciones, un mal gasto de los recursos.

5). Programación

Se basa en regular y modificar, si es el caso, con anticipación la marcha de los acontecimientos por medio del establecimiento de un conjunto coherente de objetivos y metas compatibles con los medios indispensables y los plazos necesarios a fin de obtener los resultados deseados, ya que la falta de continuidad en los programas va en contra de la idea misma de la planeación.

6). Periodicidad

Se contempla al presupuesto como un programa específico de corto plazo que debe revisarse y formularse periódicamente, en términos generales es de uno o dos años.

En cuanto a las actividades que se desarrollan en la fase de Planeación se enmarcan las que a continuación se describen :

			[	Objetivos y Metas
			[
			[	Políticas
			[
			[	Catálogos e Instructivos
			[
			[	Formatos
			[
Planeación	[	Formulación	[	Capacitación
	[[
	[		[	Entrega de material
	[[
	[		[	Aseorías
	[[
	[		[	Recepción de material

" En esta fase las autoridades definen las políticas respecto a objetivos y medios en base a las necesidades públicas que se tratan de satisfacer y de acuerdo con esas pautas de acción las unidades presupuestarias definen los programas con todos sus componentes, que incluyen las unidades de medida de los programas, subprogramas y actividades expresados en términos de productos finales" (34).

Es decir, la formulación se inicia después de que el órgano central define las políticas programáticas para el ejercicio y el personal técnico, diseña los formularios para obtener la información, es decir, al momento en que las entidades responsables reciben las especificaciones acerca de los objetivos generales, los alcances y las posibilidades establecidas bajo cuyos lineamientos deberán efectuar su programación. La experiencia y los resultados anteriores, su capacidad de acción, así como los objetivos particulares serán los elementos a considerar en esta fase.

5.5.2 Programación

Dentro del Proceso Presupuestario la programación consiste en la asignación y aprobación de los recursos humanos, materiales y financieros; es un proceso que transforma las metas de largo plazo en metas de corto plazo, definiendo su contenido a través de programas específicos de trabajo.

Esta fase se compone de la siguiente manera :

		[	Instructivo de análisis
		[	Modelo de asignación
	[	[	Políticas y Criterios Asig.
	[	[	Informes auxiliares
	[	[	Informes especiales
Programación	[	[	Discusión, Ajuste y Reprogramación
	[[
	[	[	Integración del documento
	[	[	Presentación a Autoridad
	[	[	Modificación ó Corrección
	[	[	Impresión
	[	[	Difusión

" En esta etapa se realizan todos los estudios técnicos de programación para confeccionar el proyecto de presupuesto del siguiente año; se elabora además un Plan de trabajo que debe influir desde el diseño de formularios para recolectar la información hasta la preparación misma del documento presupuestal y un calendario de actividades bastante estricto a fin de evitar retrasos que impidan la oportuna vigencia del presupuesto". (35)

La fase de la asignación, se fundamenta en el estudio y análisis que deben efectuar a los anteproyectos las autoridades correspondientes a través de sus órganos técnicos, para determinar, tras los posibles ajustes, la distribución de los recursos existentes; la cual debe hacerse siguiendo los criterios que se indican :

- 1) Programas prioritarios o de operación
- 2) Recursos disponibles
- 3) Resultados obtenidos
- 4) Nuevos programas

La aprobación del documento (presupuesto) constituye la legitimación del Programa de acción propuesta y de las facultades para iniciar el ejercicio de los programas.

Se puede determinar que la programación es un importante factor, ya que será en última instancia la que permite evaluar; una programación deficiente motivará una ejecución defectuosa lo que impedirá una correcta valoración.

5.5.3 Ejecución

Se define a la etapa de aplicación del contenido del programa conforme al cronograma financiero y de realizaciones; esta etapa dura todo el periodo presupuestal que como se ha planteado, generalmente es de un año y se refleja en dos tipos de registros:

a) Los Contables .-

"en los que no sólo deben figurar las erogaciones, transferencias, ampliaciones, etc., que se hacen por dependencia y por objeto del gasto sino además por cada nivel presupuestario, es decir, por función, programa, subprograma y actividad" (36); este control deberá ser llevado por las unidades centrales de contabilidad y por otro lado por las propias unidades ejecutoras a fin de estar siempre en posibilidad de conciliar saldos; y

b) Los Físicos

"son en donde se deben reflejar la ejecución de los programas en sus diversos niveles, a través de los informes de las unidades ejecutoras y la verificación de unidades centrales acerca de las realizaciones y avances registrados en los niveles programáticos" (37).

		[Gastos de Operación
		[
	[Registro	[Gastos de Inversión
		[
		[Movimientos Presupuestales
		[
		[Análisis
		[
		[Acción
Ejecución	[Operación	[
		[Gestión
		[
		[Decisión
		[
		[Físico
	[Control	[
		[Financiero

Con la ejecución, una vez aprobado el documento (presupuesto) regresa a los niveles encargados de su operación para su ejercicio efectivo, la ejecución inicia una serie de acciones y decisiones y también numerosas operaciones financieras y contables para registrar y permitir la utilización de los recursos asignados.

En esta etapa el aspecto de control tiene la validez del mecanismo que permitirá posteriormente servir de base a la evaluación, ya que los registros del avance del gasto permitirán ser comparados con los avances en las realizaciones estableciéndose así el instrumento de medición; los registros y la contabilidad son los instrumentos básicos, pero sin embargo, es recomendable que el sistema contable sea flexible y se adecue a esta nueva filosofía de resultados.

5.5.4. Evaluación

La evaluación es la etapa que cierra el ciclo y al mismo tiempo lo reinicia, es sin duda una etapa tan importante como la programación misma; una y otra se complementan y se retroalimentan.

La evaluación, dentro del proceso presupuestario, se define como la etapa que "permite medir la eficacia y la eficiencia en la ejecución de los programas presupuestarios, comparando las metas proyectadas con los resultados obtenidos para determinar el grado de cumplimiento o desviación y adoptar las medidas correctivas del caso" (38), es decir, medir la ejecución de programas, de producción de bienes, prestación de servicios con recursos, plazos, costos y metas determinadas.

		[Unidades de Medida
		[
	[Medición	[Coeficientes de rendimiento
	[[
	[	[ Indicadores de Actividad
	[[
	[	[ Metas Previstas/Resultados
	[	[ Alcanzados = EFICACIA
Evaluación	[Análisis	[
	[	[ Metas Alcanzadas/Resultados
	[	[ Financieros = EFICIENCIA
	[[
	[	[ RetroalimentaciónPrograma
	[	[ Modificación de Sist y Proce
	[Corrección	[Nuevas Fuentes Financiamiento
	[	[ Cambios Dirección Programa
	[	[ Eliminación del Programa

5.6 Clasificaciones Presupuestarias

Las clasificaciones presupuestarias son un medio de ordenamiento de las operaciones que realiza la Institución u organismo, dando forma y estructura a los datos del presupuesto permitiendo la toma de decisiones en su Programación, Ejecución y Evaluación.

A la vez que dan sentido y significado a las cifras de ingresos y egresos, las cuentas presupuestarias permiten reflejar con precisión lo que cada Institución se propone hacer con los recursos de que dispone.

Las clasificaciones básicas con las que se presenta el Presupuesto por Programas son :

- a) por Funciones
- b) por Programas
- c) por Ramos
- d) por Objeto del Gasto
- e) Económica
- f) Administrativa o Sectorial
- g) Combinada

* Clasificación por FUNCIONES :

En esta se especifican los recursos de acuerdo a las más amplias finalidades que persigue la Institución u Organismo, conforme a las funciones que tiene encomendas.

* Clasificación por PROGRAMAS :

Dentro del Sistema de Presupuesto por Programas, esta es la clasificación fundamental, ya que establece relaciones entre los resultados previstos y sus costos dentro de cada programa establecido para cumplir con las funciones institucionales.

* Clasificación por RAMOS :

Agrupar a las dependencias o unidades responsables de la Institución y sus asignaciones presupuestales, de acuerdo a la naturaleza predominante de sus actividades.

* Clasificación por OBJETO de GASTO :

Esta clasificación agrupa los bienes y servicios que la Institución adquiera de acuerdo a la naturaleza intrínseca de los mismos.

* Clasificación ECONOMICA :

Nos muestra la ordenación de los gastos e ingresos institucionales de conformidad a su naturaleza económica, ya sean estos corrientes o de inversión, para hacer posible evaluar los

efectos del gasto en el desarrollo de la institución y su capacidad para financiar su crecimiento.

▪ Clasificación ADMINISTRATIVA o SECTORIAL :

Es el ordenamiento de los gastos en función de los sujetos que ejecutan las transacciones que en este caso son las entidades o sectores que constituyen una Institución.

▪ Clasificaciones COMBINADAS :

Se refiere a la interrelación de las clasificaciones anteriores con las cuales se pueden hacer varias combinaciones, por ejemplo: por Programas y Objeto del gasto; por Programas y ramos; por Ramos y Objeto del Gasto; por Partidas, Programas y Funciones; etc.

5.7 Codificación Programática

El código programático es un ordenamiento numérico de claves que identifican integralmente a través de dígitos, todos los movimientos presupuestales que se efectúan durante el ejercicio, y que permiten la fácil identificación y la cuenta de gastos que va a ser afectada, es decir, es un conjunto de dígitos que ordenados en forma sistemática, se constituye en el elemento central para procesar el cúmulo de información que demanda y genera el Presupuesto por Programas.

Este código debe diseñarse para ser operado automáticamente por la computadora, permitiendo tanto la formulación como el ejercicio del presupuesto, así como registrando fácilmente los movimientos presupuestales y que permita procesar la información deduciendo de la asignación inicial, las cantidades comprometidas y/o gastadas, proporcionando los nuevos saldos.

Algunas entidades descentralizadas o empresas públicas, tienen un sistema de codificación más sencillo que a nivel central; dicese Administración Pública Centralizada (Secretarías de Estado, Procuraduría General de la República, Procuraduría del D.F., Departamento del D.F., y Organismos u Empresas sujetas al control directo por el nivel central). Por lo cual se ejemplificarán ambos casos para su mayor comprensión.

La Universidad Nacional Autónoma de México, es un organismo

público descentralizado el cual aplica el Presupuesto por Programas desde hace unos años, lo que le a permitido eficientizar y actualizar la aplicación de la técnica presupuestaria, por lo que ha desarrollado un sistema que a la vez de ser sencillo en su ejercicio es complejo por la amplia magnitud que tiene la U.N.A.M.

A continuación se presenta la codificación programática en la UNAM :

PR	SP	DEP	SD	PAR	DC
13	02	417	01	127	07

De izquierda a derecha, los dígitos representan :

- PR La función y el número del programa
- SP El subprograma
- DEP La dependencia
- SD La subdependencia
- PAR La partida del gasto
- DC El dígito de control, de estos dos números el primero identifica a la dependencia centralizadora del gasto y el segundo constituye, el dígito verificador de la correcta integración del código programático.

Codificación programática en el sector público :

Elementos	Abreviatura	No. Digos	Datos Hipoteticos
Año	A	1	1
Entidad	ENT	5	0009
Programa	P	2	NN
Subprograma	SP	2	01
Proyecto	PY	2	00
Und Responsable	UR	3	100
Partida	PTDA	4	2100
Digito Identificador	DI	2	10
Digito Verificador	DV	1	1

Al anotar la clave presupuestaria se debe conservar el orden de los elementos :

A	ENT	P	SP	PY	UR	PTDA	DI	DV
1	00009	NN	01	00	100	2100	10	1

5.6 Requisitos para la Implantación y Elaboración del Presupuesto por Programas

El procedimiento así como la aplicación es un compuesto de pasos a seguir que progresivamente y armónicamente conllevan al logro del objetivo pretendido, que es el de elaborar, implantar, desarrollar y perfeccionar el sistema de presupuesto por programas para los fines específicos con los que nos han inducido a su uso.

Las etapas del procedimiento que deben de seguirse en la implantación de un presupuesto por programas son :

- 1). Obtener el apoyo de las autoridades políticas
- 2). Formar grupos de trabajo que se encarguen del diseño del sistema (a nivel de oficina control).
- 3). Adiestrar funcionarios (organizar seminarios) y en conjunto con ellos cooperar para imponer las modalidades de aplicación del sistema.
- 4). Preparar y diseñar manuales, instructivos y formularios (para confeccionar programas y peticiones de gastos).
- 5). Difundir la técnica presupuestaria (entre funcionarios y opinión pública)
- 6). Dar estímulos a los funcionarios encargados (para promoción del sistema).
- 7). Proporcionar asistencia técnica a las unidades ejecutoras.
- 8). Coordinar y preparar proyectos de presupuesto (conforme a

la técnica).

Asimismo, considerar su estudio, análisis y desarrollo de los puntos a continuación señalados :

a) Determinar la estructura Programática de la Organización (descrita con anterioridad).

b) Establecer el Catalogo de cuentas por objeto de gasto, generalmente se desprenden de las erogaciones que realiza cada organismo :

- Remuneraciones personales
- Servicios no personales
- Becas y prestaciones
- Artículos y Materiales de consumo
- Mobiliario y Equipo
- Inmuebles
- Asignaciones Complementarias

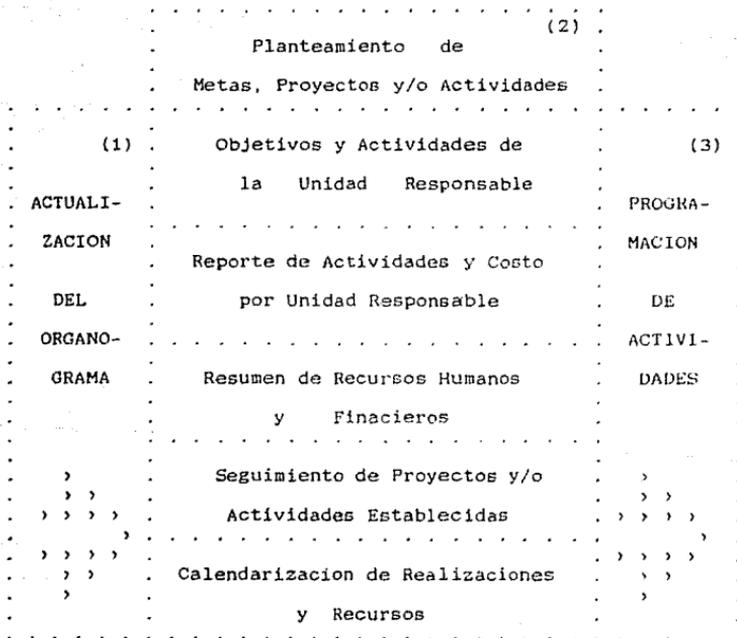
Es decir, debe contener todos los rubros tanto de ingresos como de egresos, y debe abarcar todas las posibilidades presentes y futuras, de tal manera que no exista un egreso no previsto.

c) Código Programático (descrito en páginas anteriores) y Sistema de información, el cual deberá permitir en el menor tiempo posible, la recuperación de los datos contenidos.

d) Formas e Instructivos, son fundamentales en la etapa de

formulación, a través de los cuales se expresan todas las necesidades para el periodo considerado, para que puedan ser justificados los recursos solicitados, conforme a las actividades, tareas y proyectos que se hayan planeado y/o programado.

D I A G R A M A O P E R A T I V O



b) Instrumento : Información interna de la Dependencia

(2). Planteamiento de Metas, Proyectos y/o Actividades por Unidad Responsable.

a) Objetivo : Conocer los proyectos y/o actividades programadas por Unidad responsable, así como la justificación de los mismos conforme a las políticas institucionales.

b) Instrumento Formatos que deben elaborarse :

- Proyectos y/o Actividades por U. R.
- Registro de Proyectos por U. R.
- Registro de Actividades por U. R.

* Justificación de Solicitudes Presupuestales

a) Objetivo Fundamentar los requerimientos por partida y grupos de gasto de los bienes o recursos solicitados, así como identificar estos con las actividades o proyectos a desarrollar por cada U. R.

- Plantilla de Honorarios
- Solicitud de Recursos por U. R.
- Solicitud de Mobiliario y Equipo
- Justificación Equipo Audiovisual
- Justificación Equipo de Transporte
- Justificación Equipo Electromecánico y Electrónico para computación
- Solicitud de Recursos por U. R.

(3). Programación de la Dependencia

a) Objetivo : Conocer los propósitos que persigue la Dependencia en los diferentes programas institucionales en que participa, así como las metas que estima alcanzar, y la programación mensual de las mismas expresadas en unidades de medida o indicadores de actividad.

b) Instrumento : - Programa de Trabajo
Posteriormente se establecerá la evaluación y control cuatrimestralmente, conforme a los siguientes instrumentos

- Seguimiento del Programa de Trabajo
- Reporte de Actividades Desfasadas
- Reporte de Actividades No Programadas

* Solicitud Total de Recursos

a) Objetivo : Conocer en forma agregada la solicitud total de recursos financieros de la Dependencia, de acuerdo a las peticiones formuladas por las U. R. que la integran.

b) Instrumento : Solicitud Total de Recursos

* Información Complementaria

- Ingresos Extraordinarios

a) Objetivo : Estimar los ingresos extraordinarios que percibirá y conocer su aplicación que se harán de dichos ingresos

- Requirimiento de Divisas

a) Objetivo : Conocer las erogaciones que en moneda extranjera (dolares) deberán efectuar las dependencias

b) Instrumento : Formato de Captación de información

Por otra parte, en las etapas para su asignación tendríamos que provee y tomar en cuenta los siguientes puntos :

1) Se asignará fijando las cuotas del ingreso nacional que el Sector Público absorviera, y la forma en que se distribuirían dichos ingresos entre los diferentes órganos del Sector Público debe distinguirse lo destinado a inversiones y lo destinado a fondos de consumo.

2) Se aplicará elaborando programas concretos de trabajo, delineando y deslindando responsabilidades a cada uno de los funcionarios.

3) Se analizara la estructura administrativa para responsabilizar a los diferentes departamentos de un órgano, de un programa o parte de él.

(3). Programación de la Dependencia

a) Objetivo : Conocer los propósitos que persigue la Dependencia en los diferentes programas institucionales en que participa, así como las metas que estima alcanzar, y la programación mensual de las mismas expresadas en unidades de medida o indicadores de actividad.

b) Instrumento : - Programa de Trabajo
Posteriormente se establecerá la evaluación y control cuatrimestralmente, conforme a los siguientes instrumentos
- Seguimiento del Programa de Trabajo
- Reporte de Actividades Desfasadas
- Reporte de Actividades No Programadas

* Solicitud Total de Recursos

a) Objetivo : Conocer en forma agregada la solicitud total de recursos financieros de la Dependencia, de acuerdo a las peticiones formuladas por las U. R. que la integran.

b) Instrumento : Solicitud Total de Recursos

* Información Complementaria

- Ingresos Extraordinarios

a) Objetivo : Estimar los ingresos extraordinarios que percibirá y conocer su aplicación que se harán de dichos ingresos

- Requirimiento de Divisas

a) Objetivo : Conocer las erogaciones que en moneda extranjera (dolares) deberán efectuar las dependencias

b) Instrumento : Formato de Captación de Información

Por otra parte, en las etapas para su asignación tendríamos que proveer y tomar en cuenta los siguientes puntos :

1) Se asignará fijando las cuotas del ingreso nacional que el Sector Público absorviera, y la forma en que se distribuirán dichos ingresos entre los diferentes órganos del Sector Público debe distinguirse lo destinado a inversiones y lo destinado a fondos de consumo.

2) Se aplicará elaborando programas concretos de trabajo, delineando y deslindando responsabilidades a cada uno de los funcionarios.

3) Se analizará la estructura administrativa para responsabilizar a los diferentes departamentos de un órgano, de un programa o parte de él.

4) Se aplicará definiendo metas por programa o actividad a llevar a cabo.

5) Podrá organizarse un sistema de informes internos que al compararse con los resultados obtenidos se podrá evaluar, si se ha cumplido con lo pretendido.

6) Se aplicará con la elaboración de registros contables para la clasificación de los gastos en unidades representativas del trabajo.

Una vez aplicada cada una de las actividades y/o funciones descritas podremos coadyuvar al logro de nuestro objetivo de implantación y desarrollo del sistema.

CITAS y NOTAS

Apartado II. Técnicas Presupuestales

Capítulo 3. Antecedentes. El Presupuesto Tradicional

1. Rosas Figueroa, Aniceto y Santillán Lopez, Roberto. Teoría General de las Finanzas Públicas y el caso de México. p.167
2. Guevara, Julieta. Diccionario de Política y Administración. Tomo 1. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. p. 64
3. Muñoz Amato, Pedro. Introducción a la Administración Pública I p. 141
4. Anguiano Equihua, Roberto. Las Finanzas del Sector Público en México. Ed. U.N.A.M. p. 17
5. Martínez Chavez, Víctor Manuel. Lexico de la Técnica Presupuestaria. Ed. F.C.P.y S. U.N.A.M. p. 1
6. Ibidém. p. 2
7. Ibidém. p. 3.
8. Ibidém. p. 4.
9. Ibidém. p. 11
10. Ibidém.

Capítulo 4. El Presupuesto Base Cero

11. "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 Texas Instruments. La instrumentación en la Texas Instruments se describe a cabalidad en el libro de Pyhrr: Presupuestación Base Cero: una herramienta práctica para la evaluación de los gastos, 1972." citado por Stonich, Paul J. en Base Cero, Planeación y Presupuesto, Ed. Trillas.
12. De Paz Saldivar. Presupuesto Base Cero, p. 15
13. Ibidém. p 25.
14. Ibidém. p. 9.
15. Vilchis Melgarejo y otros. Viabilidad de Aplicación del Presupuesto Base Cero en México. Serie Praxis No. 22. p. 15.
16. Ibidém. p. 17
17. Ibidém.
18. Stonich, Paul J. op. cit. p. 25.
19. Vilchis Melgarejo y otros. op. cit. p. 16 y 17.
20. Ibidém. p. 32 y 33.
21. "El Paquete de Decisión se puede definir como un nivel de incremento dentro de una unidad de decisión. De esta manera, pueden existir diversos paquetes dentro de una unidad de

decisión. Son precisamente estos niveles incrementales, los que han de ser jerarquizados para obtener el financiamiento de las actividades" Vilchis Melgarejo y otros. op. cit. p. 22.

22. Stonich, Paul J. op. cit. p. 42.

23. Vilchis Melgarejo y otros. op. cit. p. 23.

Capítulo 5. El Presupuesto por Programas

24. Walter Steiss Alan. Administración y Presupuestos Públicos. Ed. Diana. México. 1975. p. 206.

25. Ferreiro, Luis Alberto. Introducción a la Técnica del Presupuesto por Programas. Ed. UNAM. México. 1982. p. 43.

26. Ibidem. p. 70.

27. Ibidem.

28. Ibidem.

29. Ibidem p. 73.

30. Ibidem. p. 49.

31. Ibidem p. 50.

32. Ibidem p. 53.

33. Steiner, George A. Planeación Estratégica. Ed. CECOSA. México. 1985. p. 163.

34. Ferreiro, Luis Alberto. op. cit. p. 64.

35. Ibidem p. 66.

36. Ibidem p. 67.

37. Ibidem

38. Ibidem p. 68.

III. ASPECTOS LEGALES DEL PRESUPUESTO PUBLICO

* 6. Marco Legal y Bases Jurídicas.

Dentro del programa de Reforma Administrativa se promulgo a fines de 1976, la Ley Organica de la Administración Pública Federal; la Ley General de Deuda Pública y el decreto que reforma y adiciona diversos articulos de la Ley Organica de la Contaduria Mayor de Hacienda.

Estas leyes y disposiciones fueron promulgadas con el propósito de que el Ejecutivo Federal contará con un marco juridico que le permitiera facultar legalmente a favor de las entidades públicas, a fin de que desarrollen en forma eficiente su actividad, y para fortalecer e impulsar en forma ordenada el proceso de programación-presupuestación emprendido en nuestro país.

ESTRUCTURA DEL SECTOR PUBLICO

```
{
  {
    {
      { Sector
        {
          { Central
            {
              { Administracion
                {
                  { Gobierno Federal
                    {
                      { (Poderes, Secretarias
                        {
                          { y Ramos Generales)
                    }
                  }
                }
              }
            }
          }
        }
      }
    }
  }
  {
    { Central
      {
        { Administracion
          {
            { Gobierno del D.F.
              {
                { Gobierno Estatal
                  {
                    { Local
                      {
                        { Gobierno Municipal
                      }
                    }
                  }
                }
              }
            }
          }
        }
      }
    }
  }
  {
    {
      { Organismos y Empresas
        {
          { (Sujetos y no sujetos a control
            {
              { presupuestal directo)
            }
          }
        }
      }
    }
  }
  { Sector
    {
      { Paraestatal
        {
          { Fondos y Fideicomisos, Institu-
            {
              { ciones Nacionales de Credito,
                {
                  { Organizaciones Auxiliares e
                    {
                      { Institucionales Nacionales de
                        {
                          { Seguros y Fianzas
                        }
                      }
                    }
                  }
                }
              }
            }
          }
        }
      }
    }
  }
}
```

6.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El Estado Mexicano desde sus orígenes ha conducido el proceso de desarrollo socio-económico, mediante la conjunción y armonización de los diversos intereses de los grupos sociales del país, en base a los ideales de una sociedad justa, libre y democrática, que se sintetizan en la Constitución Política de 1917.

"La Constitución articula orgánicamente al pueblo de México, titular de la soberanía nacional, y establece las competencias de los Poderes de la Unión, medio del que dispone el pueblo para ejercer su soberanía." (1)

La Constitución se puede dividir en dos grandes líneas de acción, del artículo 1o. al 38o. se conforma de una manera dogmática e ideológica, enuncia y enumera las Garantías Individuales de los ciudadanos Mexicanos y Extranjeros.

Del artículo 39o. en adelante, se le conoce como la parte orgánica: plantea la forma de gobierno; las partes integrantes de la Federación; la División de Poderes; las Responsabilidades de los Servidores Públicos; de los Estados de la Federación; del Trabajo y de la Previsión Social; entre otros temas de relevancia.

En general, se plantea que la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos dicta alcances y limitaciones del Estado; es el margen que delimita su accionar.

Con relación a la base jurídica del Presupuesto Público, como tal del Presupuesto de Egresos de la Federación, se delimita, justifica y apoya en las facultades en materia hacendaria del Congreso de la Unión; en los siguientes artículos :

Las fracciones VII y XXIX del artículo 73 (2), facultan al Congreso para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, esto es, determinar y delimitar las aportaciones que en forma obligatoria tienen que hacer todos los habitantes del país (impuestos y contribuciones) a fin de hacer frente a los gastos del Estado.

Cuando el gasto público no puede ser cubierto con los ingresos ordinarios, el Congreso puede dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo Federal celebre empréstitos (3) y posteriormente aprobarlos, así como reconocer y mandar pagar la Deuda Nacional (Art. 73 fracc. VIII).

Con la adición de las fracciones XXIX-D y XXIX-E al Artículo 73, las cuales autorizan al Congreso expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social; y para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, se intenta contar con un conjunto explícito de atribuciones y con instrumentos económicos que permitan

fortalecer la Rectoría del Estado, la economía mixta y el desarrollo económico y social del país.

El artículo 74 fracción IV (4), establece la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados en materia hacendaria de examinar, discutir y aprobar el Presupuesto anual de Egresos de la Federación y del Distrito Federal, para lo cual primero se contemplan los impuestos o contribuciones que debe cubrir el pueblo, tarea que comparten las dos Cámaras como integrantes del Congreso de la Unión.

Asimismo compete a la Cámara de Diputados la revisión de la Cuenta Pública, con el objeto de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados y al cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, de no ser estos, se determinaran las responsabilidades de acuerdo con la ley.

Por último, en virtud de que el manejo del Presupuesto Público no puede ni debe estar sujeto a la libre voluntad de los funcionarios, se establece el requisito de que cualquier pago que haga la Federación debe estar previsto en el Presupuesto de Egresos (gastos) o fijado por una ley posterior para cualquiera de los tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal (Art. 126). Es decir, es necesaria una cuidadosa programación del presupuesto federal, para calcular el gasto regular de la Administración Pública, así como planear las inversiones de

6.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Conceptualmente la Administración Pública ha sido considerada como el brazo ejecutor de la política gubernamental, y como una organización para atender en forma ordenada y sistemática las demandas y necesidades sociales, es decir, es una organización que requiere de la integración de estructuras, procesos administrativos y recursos humanos, financieros, materiales y técnicos para alcanzar los fines del gobierno.

A fin de delimitar el marco de acción del gobierno se establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (A.P.F.), la cual es el instrumento jurídico-político del Estado, que establece atribuciones y facultades de cada órgano de la A.P.F.

En base a la Ley, se le otorga a la A.P.F., un modelo de organización y funcionamiento dividido en dos ámbitos de acción :

- a) el CENTRAL : Secretarías de Estado; Departamentos Administrativos; Procuraduría Gral. de la República y del D.F.

- b) el PARAESTATAL : Organismos Descentralizados; Empresas de Participación Estatal; Sociedades Nacionales de Crédito; Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas; y Fideicomisos.

La Ley Orgánica de la A.P.F. (5) tiene sus antecedentes en todas las leyes orgánicas similares del Poder Ejecutivo pero principalmente las que cubren el periodo histórico de la Revolución Mexicana, pero fundamentalmente se basa en la Ley Orgánica de 1976.

Desde su aprobación ha tenido las siguientes reformas :

1) En los artículos 31, 32 y 34, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de Diciembre de 1978;

2) En los artículos 27 fracción XXVI y 32 fracción XVIII publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 1980;

3) La de los artículos 6, 9, 13, 26, 27 fracción XXVI, 28 fracciones II y V, 32, 34 fracciones III y IX, 37 fracciones IV, XII, XVII y XVIII, 43 primer párrafo, 46 inciso A y 49 primer párrafo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de Enero de 1982.

4) La Ley de Orgánica de 1982 presenta en su contenido un cúmulo de reformas y adiciones, para constituirse como la primera acción para llevar a cabo el proceso de Modernización de la Administración Pública Federal. El Congreso de la Unión aprobó el Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicado en el Diario Oficial de

la Federación el 29 de Diciembre de 1982, que reforma los artículos 6, 7, 8, 9, 22, 25, 26, 27 fracciones III, IX, XX, XXV, XXVI, XXVII, y XXIX, se recorre en su orden la fracción XXX para pasar a ser XXXII y se adicionan las fracciones XXX y XXI; 2ª fracción 1: 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38 fracciones XI y XXIX; 3ª fracciones I, II, VII y XXI, se deroga la fracción VI, se recorre en su orden la fracción XXII para pasar a ser XXIII y se adiciona la fracción XXII: 40, 41, 42, 43, 48, 50, 51 y 52. Se adicionan a esta Ley los artículos 32 bis, 55 y 56.

5) Se reforman los artículos 45, 46, 47, 48, 49 y 50, así como se derogan los artículos 49 bis, 51, 52, 53, 54, 55 y 56; mediante decreto publicado en el Diario Oficial el 14 de Mayo de 1986.

Estas últimas reformas y adiciones no sólo modifican formalmente la Ley, sino que además tratan de adoptar los ordenamientos que influyen y rigen la Administración Pública Mexicana, a fin de que la modernicen "...para hacer frente a los retos que plantea la evolución dinámica de un Estado Moderno" (6), tendientes a "...incrementar la participación de los estados y municipios en las decisiones nacionales, a precisar la rectoría del Estado en la atención de los problemas económicos del país, a sentar las bases con las que éste controlará las actividades de dependencias y entidades, y a definir en el ámbito de la administración pública, las normas de su renovación moral" (7).

La nueva Ley (8) : intenta redefinir las responsabilidades de las

dependencias que la integran y fija nuevas competencias; precisa y clarifica el sentido político-económico-administrativo de la sectorización, de la coordinación sectorial; crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (9); establece los lineamientos de control y vigilancia del sistema bancario nacionalizado; transforma la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial en dos ;

- @ Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, y
- @ Secretaría de Comercio (que ya existía) y Fomento Industrial;

- Desaparece la Secretaría de Asentamientos y Obras Públicas.
- Reintegra la facultad de construcción de las obras públicas relacionadas con la comunicación, a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Crea la Secretaría de Ecología y Desarrollo Urbano (SEDUE) con dos ramas : la de Desarrollo Urbano, que la toma de la antigua SAHOP, y la de Ecología, que la toma de la exSubsecretaría del Mejoramiento del Ambiente de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.
- A todas las Secretarías de Estado les da una coordinación específica de un grupo de entidades paraestatales para coordinarlas (sector financiero, sector industrial, sector pesca, sector comercio, sector salud, etcétera).
- A la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SS), le otorga la competencia de la coordinación del sector salud para coordinar

tres aspectos:

- ^ la Asistencia Social (DIF)
- ^ los Servicios Médicos (ISSSTE, IMSS, Servicios Propios)
- ^ la Salubridad General (Entidades Paraestatales, Entidades Regionales)

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal esta constituida de manera siguiente :

- * Titulo Primero; se denomina "De la Administración Pública Federal" y su Capitulo Unico contiene diversos articulos (del 1o. al 9o), que constituyen las bases de organización de la A.P.F., Centralizada y Paraestatal.
- * Titulo Segundo; "De la Administración Pública Centralizada" con un Capitulo I que enmarca la normatividad de las Secretarias y los Departamentos Administrativos (art. 10 al 25) y un Capitulo II que determina la competencia de las Secretarias de Estado y los Departamentos Administrativos (art. 26 al 44); y,
- * Titulo Tercero; se denomina "De la Administración Pública Paraestatal y su Capitulo Unico (del 45 al 56) que constituyen las bases generales para su creación, así como para intervención del Ejecutivo Federal en su operación tal y como lo ordena el actual articulo 90 de la Constitución. (10)

Las entidades de la Administración Pública Centralizada que tienen un carácter globalizador y estrecha vinculación con respecto a los ingresos y egresos (presupuestos públicos) de la Federación son .

a) Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) que tiene entre otras atribuciones (art. 31 de la Ley Orgánica de la A.P.F.); recaudar los ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, formular los proyectos de leyes y disposiciones impositivas considerando las necesidades del gasto público, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera y coordinar el sistema bancario del país.

b) Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) la cual es la encargada de (art. 32 L.O.A.P.F.); proyectar la planeación nacional de desarrollo y coordinar la planeación regional con la participación de los gobiernos estatales y municipales, elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, formular el proyecto de presupuesto de egresos de la federación, autorizar los programas de inversión pública federal, y promover la modernización administrativa.

c) Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) que tiene como principales atribuciones (art. 32 bis L.O.A.P.F.); coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos, y

expedir las normas que aseguren su cumplimiento.

En cuanto a las entidades paraestatales, estas se sujetan a la normatividad establecida en los artículos 48, 49 y 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES

Art. 4	Art. 8	Art. 9
Entidades del Sist. Financiero con trato difer.	Competencias del Coordinador	Competencias de las Globalizadoras en los Organos de Gob.
Art. 10	Art. 11	Arts. 14 a 23
Suministro de Informacion	Autonomia de Gestion	Constitucion, Organizacion y Funcionamiento de Org. Desc.
Art. 16	Arts. 24 a 27	Arts. 28 a 39
Disolucion, Liquidacion o Extincion de Org. Descent.	Registro Publico de Organismos Descentralizados	Empresas de Participacion Estatal Mayoritaria
Art. 39	Arts. 40 a 45	Arts. 46 a 59
Fusion o Disolucion de E. P. E.	Fideicomisos Publicos	Desarrollo y
Art. 47	Arts. 50 y 51	Art. 52
Sujecion a la Planeacion y a las Asig. de G.	Formulacion de los Presupuestos	Manejo de los Recursos Propios
Art. 53	Art. 55	Art. 56
Formulacion de los Prog. Financ.	Ejercicio del Presup. e Informac.	Formacion de Comisiones Mixtas
Arts. 57 y 58	Art. 59	Arts. 60 a 68
Func. y Atribuciones del Org. Gob.	Facult. de los Tit. de las Paraestatales	Control y Evaluacion

6.3 Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta a la Cámara de Diputados para ser esta quién realice una revisión detallada de la Cuenta Pública en forma anual, es decir, evaluar no sólo los resultados de la gestión financiera (la cual deberá precisar el gasto corriente de las entidades del sector central y las comprendidas en dicho presupuesto del sector paraestatal), sino también de comprobar si la misma se ajustó a los criterios señalados en el presupuesto, y se cumplieron los objetivos contenidos en los programas.

La Contaduría Mayor de Hacienda es el Órgano técnico de la Cámara de Diputados, a la cual se le remiten los resultados de sus trabajos de revisión de la Cuenta Pública en dos informes : el previo y el de resultados. Estos informes se presentan al pleno de la Cámara, el primero a través de la Comisión de Presupuestos y Cuenta de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, el cual debe contener opinión fundada acerca de los siguientes conceptos :

- 1.) Observancia en los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental.
- 2.) Resultados de la gestión financiera.
- 3.) Adhesión a los lineamientos indicados en el Presupuesto de Egresos y cumplimiento de las disposiciones legales aplicables.

- 4.) Cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas y subprogramas aprobados.
- 5.) Análisis de los subsidios y transferencias.
- 6.) Análisis de las desviaciones presupuestales.

En base a este informe previo, la Comisión mencionada elaborará un dictamen sobre la Cuenta Pública, el cual incorporará el análisis e interpretación de los hechos consignados en dicho documento.

El informe de resultados se remite también por conducto de la Comisión de Vigilancia, el cual contendrá además, el señalamiento de las irregularidades que se hayan advertido, la formulación de recomendaciones sobre la intensificación de las medidas de control en áreas o aspectos que lo requieran y determinar las discrepancias existentes entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del Presupuesto, o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, a fin de determinar las responsabilidades de acuerdo a la Ley.

6.4 Ley General de Deuda Pública

Este ordenamiento tiene como fin establecer en un sólo instrumento, las disposiciones vigentes en la materia, con el objeto de delimitar con mayor claridad las bases sobre las cuales el Ejecutivo Federal "puede concertar o autorizar empréstitos y pagar la deuda pública de la Federación, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Esta Ley considera a la deuda interna y externa en forma unitaria, dado que existe estrecha interdependencia entre ambos conceptos, por lo cual se les somete a sistemas similares de control y vigilancia. "Las entidades acreditadas, ya sean del Gobierno Federal o del sector paraestatal, llevarán los registros de los financiamientos en que participen conforme a las reglas que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público"(10).

Establece además las modalidades para obtener la contratación de los financiamientos tanto para el Gobierno Federal como para entidades que no estén comprendidos dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación (organismos descentralizados; empresas de participación estatal mayoritaria; sociedades nacionales de crédito, de seguros y de fianzas; y fideicomisos.

Los montos propuestos de endeudamiento directo interno y externo que sean necesarios para financiar a las entidades del sector público federal, deben incluirse en el Presupuesto de Egresos de

la Federación proporcionando los elementos de juicio suficientes para fundamentar su propuesta, a fin de contar con la autorización del Congreso de la Unión. Para ello, las entidades coordinadoras de sector deberán presentar a la SHCP todos los proyectos y programas de las entidades correspondientes, debidamente aprobados por la SPP, cuando éstos requieran financiamiento para su realización.

En general, se le otorga a la SHCP el papel de entidad facultada para autorizar, vigilar, programar y contratar lo referente a los montos de la deuda pública, interna o externa del ejercicio fiscal de la Federación.

6.5 Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público

Esta disposición constituyó un paso importante en normar la administración del gasto público federal, ya que en esta Ley quedaron incluidas "las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física y financiera y pagos de pasivo o deuda pública", tanto de las dependencias centralizadoras como de las entidades paraestatales, o sean los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades nacionales de crédito, seguros y fianzas y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito federal o alguna de las entidades mencionadas en su artículo 2, en las fracciones VI y VII.

La Ley señala que la programación del Gasto Público Federal "se basará en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto (art. 4).

Igualmente establece que las entidades que realizan gasto público deben contar "con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades" (art. 7) y determina que los presupuestos se deben formular "con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución" (art. 13).

La SPP se constituye como la entidad responsable de las

actividades de programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal, para lo cual debe emitir normas que regiran la información presupuestal, contable, financiera y de otra índole que requiera, a fin de poder vigilar y controlar el ejercicio del gasto público federal, tanto de las dependencias de la Administración Pública Centralizada como de la Administración Pública Descentralizada.

DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION PARA 1988

ART. 1	ARTS. 2 a 7	ART. 9
Cobertura del Gasto Publico	Importes del Presupuesto	Responsabilidades
ART. 11	ART. 13	ART. 14
Calendarios de Gasto	Ministracion de Fondos	Apego a los Presupuestos
ART. 15	ART. 16	ART. 18
Recursos Adicionales	Reducciones Presupuestales	Economía Presupuestal
ART. 24	ART. 25	ART. 26
Reduccion Selectiva de los Gastos Admvtos.	Arrendamiento o Adquisición de Bienes Muebles e Inmuebles	Conceptos de Gasto Restringido
ART. 28	ARTS. 29 a 31	ART. 32
Inversiones Publicas	Transferencias	Convenios de Deficit-Superavit
ART. 35	ART. 36	ART. 42
Reducciones, Diferimientos o Cancelaciones de Gasto	Disponibilidades Financieras	Sistema Integral de Informacion

Apartado III. ASPECTOS LEGALES DEL PRESUPUESTO PUBLICO

Capítulo 6. Marco Legal y Bases Jurídicas

1. Plan Nacional de Desarrollo, p. 35
2. Artículo adicionado según decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 28 de Diciembre de 1982 y 3 de Febrero de 1983.
3. Empréstitos son los préstamos hechos al Estado y que aumentan su Deuda Pública.
4. Artículo reformado según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de Diciembre de 1982.
5. "...se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Diciembre de 1976 y entro en vigor el 1o. de Enero de 1977. Esta Ley abrogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado el 23 de Diciembre de 1958". citado en L.O.A.P.F. p. 7.
6. *Ibidem*. p. 11.
7. *Ibidem*. p. 12.
8. Publicada en el Diario Oficial el 29 de Diciembre de 1982.
9. "se pretende dar transparencia de ejercicio de las responsabilidades que en cada dependencia, entidad órgano y

unidad administrativa tienen los funcionarios y empleados con respecto a la aplicación eficiente del gasto público, del manejo de los presupuestos de egresos, y de la administración y custodia de los ingresos, bienes, fondos y valores federales". L.O.A.P.F. p. 13

10. Reformas publicadas en el Diario Oficial el 21 de Abril de 1981.

& CONCLUSIONES

Hoy en día, en el marco de las relaciones económicas del Gobierno Federal, en tanto las dependencias u organismos que componen la Administración Pública Federal así como su relación con otras naciones, se realiza la importancia primordial con que se debe conocer, manejar y analizar el Presupuesto Público; y siendo la carrera de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública (especialidad en Administración Pública) su campo de desarrollo el sector público debe proporcionarse al estudiante los elementos mínimos indispensables para conocer, analizar y, por que no, manejar el presupuesto de las dependencias federales.

El presente estudio, como se mencionó, se propuso recopilar y analizar las bases fundamentales que conlleven a un mejor conocimiento de la Teoría Presupuestaria, enmarcándose dentro de la Política Económica Gubernamental, destacando y siendo parte de la Planeación Nacional del Desarrollo. Para ello se describieron los lineamientos generales de las principales técnicas presupuestales, el Presupuesto Base Cero y el Presupuesto por Programas.

En México, la importancia del presupuesto por programas se ha visto reflejada en el último lustro ya que tiene poco de haberse implantado en algunos organismos gubernamentales, se han hecho una serie de modificaciones a los presupuestos existentes hasta la fecha. Las modificaciones realizadas se han hecho con el fin

de buscar cambios armónicos entre los programas y actividades de acuerdo a la realidad administrativa mexicana, para lograr una mejor racionalización y aplicación de los recursos materiales, financieros y humanos, y lograr así una eficiencia en sus rendimientos.

Si se ha querido lograr que la elaboración del presupuesto se convierta en un proceso de programación del gasto público, es pues un objetivo o uno de los objetivos primordiales que más atención han llamado debido al mal uso del Gasto (despilfarro). Así también se pretende por ello, dotar de los elementos de juicio suficientes para evaluar los beneficios o repercusiones de un gasto público determinado y facilitar por tanto, la toma de decisiones de manera clara.

Los estudios que se han hecho a la fecha de aplicar el presupuesto por programas a las actividades y programas del sector público, a través de sus dependencias oficiales como secretarías y demás organismos que conforman la gran maquinaria administrativa; son pues como una prueba viva de un aparato administrativo que busca salir adelante por lo que se refiere a la elaboración y manejo de sus presupuestos.

El Presupuesto por Programas a tenido que ajustarse a ciertas variables pero a demostrado, que en México su debida utilización y manejo representan una gran ventaja para la racionalización de todos los recursos disponibles con los que cuenta el país y que

debieran canalizarse apropiadamente, para cubrir aunque sea las metas primordiales de la planificación socioglobal.

Pero hay que resaltar que a pesar de las ventajas que representa su uso, saliendo de los vicios de la Administración Mexicana no sea ha logrado alcanzar su verdadero rendimiento; ya que mientras en la administración siga existiendo preferencias para dar presupuesto, siga existiendo malos manejos de las partidas asignadas y sigan existiendo hombres inconcientes y corruptos que manejan los bienes del Pueblo, no se podrá alcanzar las metas en el desarrollo de la técnica.

Ahora bien, en cuanto al Presupuesto Base Cero este no a sido difundido en su apliación y técnica de sus elementos en el Sector Público, como se recordará tan sólo se han presentado pequeñas aplicaciones de esta técnica, respondiendo a las necesidades requeridas en su implantación, ejercicio y manejo, lo que permite considerarla como un elemento que enmarca la importancia del Presupuesto Público.

La aplicación de la técnica del Presupuesto Base Cero en todo el sector público representaría, de manera similar como lo fue el Presupuesto por Programas, una restructuración administrativa en todos sus órdenes de acción, por lo cual se propone como resultado de la experiencia en la aplicación del Presupuesto por Programas dentro del Sector Público y conjunción de ambas técnicas a fin de aplicar aquellos elementos que permitan

sustentar la eficiencia y eficacia con que debe responder la Administración Pública Federal a la ciudadanía en el ejercicio del Presupuesto Público. Por lo que en aquellos requerimientos que no son operativos y que representan una erogación mayor (Mobiliario y Equipo) se debería justificar su gasto mediante la técnica del Presupuesto Base Cero, es decir, partir de la base inicial a fin de justificar y sustentar por que se requiere y cuales las necesidades de operación.

Ambas técnicas se sustentan en los puntos básicos que permiten analizar y contar con la información requerida para la toma de decisiones, puntos que a continuación se mencionan :

a) Comparación de Programas de los diferentes sectores de la actividad pública.

b) Apreciación de los beneficios del programa y sus costos (preferencia entre un programa y otro).

c) Compatibilidad y consistencia interna de cada programa, ya que muestran metas y medios para alcanzar el objetivo y su costo total por programas.

d) Coordinación de Programas de corto y largo plazo y de proyectos de desarrollo de corto y largo plazo, estructurandolos.

e) Facilita medir e identificar costos finales de cada una de

las actividades específicas.

f) Control de resultados y compatibilización de gastos (evalúa la eficiencia de operaciones).

Ahora bien en tanto al desarrollo del presente documento, se considera que en forma general satisface los elementos mínimos indispensables con que debe de contar un estudiante en cuanto al conocimiento de las técnicas presupuestales, así como una parte de su aplicación y desarrollo en algún organismo o institución público.

© B I B L I O G R A F I A

I. Aspectos Generales de la Teoría Presupuestaria

1. Bello Maldonado, Rafael.
Gasto Público
México. Ed. CIDE
2. Bello Maldonado, Rafael
Esquema General para el Estudio de las Finanzas Públicas
(un enfoque sistémico)
México. Ed. CIDE
3. Carrillo Landeros, Ramiro.
Metodología y Administración
México. Ed. Limusa
4. Cardoso, Miriam
Formulación de Políticas Públicas
México. Ed. CIDE
5. Deustch, Karl
Política y Gobierno
México. Ed. F. C. E.
6. Games Torruco, José
Periodico Excelsior. "Un Canal no un Dique.
Política y Administración"
México. Sección Financiera-Cultural. 27 de Julio de 1983.
p. 3.
7. Guerrero, Omar
Teoría Administrativa de la Ciencia Política
México. Ed. U. N. A. M.
8. Martínez Chavez, Victor Manuel.
Léxico de la Técnica Presupuestaria
México. Ed. U. N. A. M. FCPyS. Depto. de Ad. Pub. Cuad. 4.
9. Marx, Carlos
Revista de Administración Pública 25 Aniversario. "La

Sociedad, el Estado y la Administración Pública"
México. Ed. I. N. A. P.

10. Mercado Rosas, Yolanda
La Función de Evaluación en la Política Pública
México. Ed. CIDE, serie Administración Pública, no. 14
 11. Fortalecimiento de la Administración Pública y de las Finanzas para el Desarrollo en el Decenio de 1980 : problemas y enfoques
México. Ed. I. N. A. P. serie praxis no. 20
 12. Sharkansky, Ira
Administración Pública
México. Ed. EDAMEX
 13. Tinbergen, J.
La Planeación del Desarrollo
México. Ed. F. C. E.
 14. Lichtensztein, Samuel y otros
Lecturas de Política Económica
México. Ed. Cultura Popular. Fac. de Economía, U.N.A.M.
 15. Flores de la Peña, Horacio y otros
Bases para la Planeación Económica y Social de México
México. Ed. Siglo XXI
 16. De la Madrid Huratdo, Miguel
Plan Básico 1982 - 1988 y Plataforma Electoral
México. Ed. I. E. P. E. S., P.R.I.
 17. Poder Ejecutivo Federal
Plan Nacional de Desarrollo
México. Ed. S. P. P.
- II. Técnicas Presupuestales
18. Angiano Equihua, Roberto
Las Finanzas del Sector Público en México
México. Ed. U. N. A. M.

19. Dirección General del Presupuesto por Programas. U.N.A.M.
Catálogos Presupuestales 1983, 1984, 1985 y 1986
México. Ed. U. N. A. M.
20. Ferreiro Santana, Luis Alberto
Introducción a la Técnica del Presupuesto por Programas
México. Ed. U. N. A. M.
21. Molina Lopez, Guillermo
Planificación, Programación, Presupuestación
México. Ed. U. N. A. M.
22. Munoz Amato, Pedro
Introducción a la Administración Pública
México. Ed. F. C. E.
23. Ohmae, Kenichi
La Mente del Estratega
México. Ed. McGraw-Hill
24. Rosas Figueroa, Aniceto y Santillán López, Roberto
Teoría General de las Finanzas Públicas y el Caso de México
México. Ed. U. N. A. M.
25. Saldaña Harlow, Adalberto
Teoría y Práctica del Presupuesto por Programas en México
México. Ed. I. N. A. P.
26. Saldivar, De Paz
Presupuesto Base Cero
México. Ed. ECASA
27. Steiner, George A.
Planeación Estratégica
México. Ed. C. E. C. S. A.
28. Stonich, Paul J.
Base Cero, Planeación y Presupuesto
México. Ed. Trillas
29. Vilchis Melagrejo, Rón y otros
Viabilidad de Aplicación del Presupuesto Base Cero en México
México. Ed. I. N. A. P. serie praxis no. 22

30. Varios Autores.
Elementos de Administración Presupuestaria.
México. Ed. D.G.P.P.P. U. N. A. M.

III. Aspectos Legales del Presupuesto Público

31. Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de la Ley de Ingresos y Egresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; 1983, 1984, 1984, 1985, 1986 y 1987 México. Ed. Presidencia de la República
32. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
33. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
34. Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda
35. Ley General de Deuda Pública
36. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público