



**UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO**

**División de Ciencias Sociales y  
Económico Administrativas**

## **Título del Trabajo**

*“Análisis de la eficacia presupuestal de los recursos financieros en el caso Colegio de Bachilleres de Quintana Roo de los ejercicios 2002 y 2003.”*

### **TRABAJO DE INVESTIGACIÓN:**

Para obtener el Grado de:

*Maestro en Economía y Administración Pública*

### **PRESENTA**

**ROCIO DEL SOCORRO BARBOZA CAAMAL.**

### **DIRECTOR DE TESIS**

**M. en C. ALEJANDRO RAFAEL RAMÍREZ LORÍA**

Chetumal, Quintana Roo, Marzo 2005

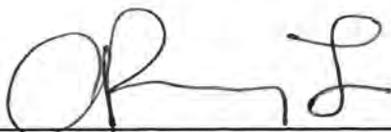
# UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

Tesis elaborada bajo la supervisión del comité de asesoría y aprobado como requisito parcial, para obtener el grado de:

## MAESTRO EN ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### COMITÉ

DIRECTOR:



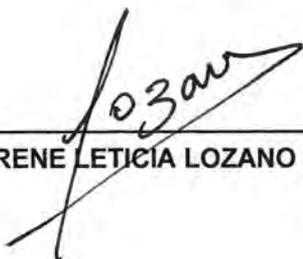
M.C. ALEJANDRO RAFAEL RAMIREZ LORIA

ASESOR:



M.C. ANDRES ALCOCER VERDE

ASESOR:



MTRA. RENE LETICIA LOZANO CORTÉS

Chetumal, Quintana Roo, Marzo de 2005

## ÍNDICE DE CONTENIDO

CAPÍTULO	TEMA	PÁGINA
	DEDICATORIA .....	4
	AGRADECIMIENTOS.....	5
	RESUMEN.....	6
	ABSTRACT.....	10
	INTRODUCCIÓN .....	12
	PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....	15
	OBJETIVOS.....	17
	HIPÓTESIS.....	18
	MARCO TEORICO.....	19
CAPÍTULO I.-	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	32
1.1	LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. ....	33
1.2	SU DEFINICIÓN. ....	42
1.3	SU IDENTIDAD .....	46
1.4	SITUACIÓN ACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:.....	49
CAPÍTULO II.-	EL EJERCICIO PRESUPUESTAL.....	55
2.1	EL EJERCICIO PRESUPUESTAL DE LOS RECURSOS .....	56
2.1.1	SUS LIMITACIONES SON: .....	57
2.1.2	ENFOQUES:.....	57
2.2	EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS DE CONTROL PRESUPUESTAL.....	58
2.2.1.	PUNTOS CRÍTICOS EN EL CASO DE MÉXICO: .....	59
2.3	HISTORIA DEL PRESUPUESTO EN MÉXICO: .....	60
2.4	MARCO JURÍDICO DEL PRESUPUESTO FEDERAL .....	66
CAPITULO III.-	LA ADMINISTRACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO .....	70
3.1	LA ADMINISTRACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO .....	71
3.2	EL COLEGIO DE BACHILLERES DE QUINTANA ROO. ....	74
3.2.1.	PERFIL DE LA DEPENDENCIA:.....	75
3.2.2.	OBJETIVO .....	75
3.2.3.	PROPÓSITOS:.....	75

CAPÍTULO	TEMA	PÁGINA
3.2.4.	MISIÓN:.....	75
3.2.5.	VISIÓN: .....	76
3.2.6.	DECÁLOGO DE VALORES .....	77
3.2.7.	MATRÍCULA ATENDIDA. ....	78
3.3.	ALUMNOS .....	79
3.3.1.	BECAS OTORGADAS.....	79
3.3.2.	ÍNDICE DE ABSORCIÓN.....	79
3.3.3.	EFICIENCIA TERMINAL.....	80
3.3.4.	DOCENTES .....	80
3.3.5.	NIVEL ACADÉMICO DE LOS DOCENTES .....	83
3.3.6.	EVALUACIÓN DEL SISTEMA .....	84
3.3.7.	INVERSIÓN .....	84
3.3.8.	ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN .....	86
3.4	PROGRAMAS EDUCATIVOS 2002-2006.....	87
3.4.1.	PROGRAMA DE ATENCIÓN A LA DEMANDA .....	87
3.4.2.	PROGRAMA DE ATENCIÓN DIFERENCIADA DE ALUMNOS.....	88
3.4.3.	PROGRAMA PARA EL MEJORAMIENTO, DESARROLLO Y ACREDITACIÓN DEL PERSONAL DOCENTE .....	88
3.4.4.	PROGRAMA PARA EL FORTALECIMIENTO Y DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA, DEL EQUIPAMIENTO Y MATERIAL DE LABORATORIOS Y BIBLIOTECAS. .....	89
3.4.5.	PROGRAMA DE ACTUALIZACIÓN Y EVALUACIÓN DE PROGRAMAS DE ESTUDIO	89
3.4.6.	PROGRAMA PARA LA PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN Y EVALUACIÓN .....	90
3.4.7.	PROGRAMA PARA LA MEJORA DE LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS, DE INTEGRACIÓN, GESTIÓN Y DE RENDICIÓN DE CUENTAS .....	90
CAPÍTULO IV.- ANÁLISIS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....		93

## ÍNDICE DE TABLA

NÚMERO	TEMA	PÁGINA
TABLA NO.1.-	MATRÍCULA ATENDIDA .....	78
TABLA NO.2.-	BECAS OTORGADAS.....	79
TABLA NO.3.-	ÍNDICE DE APROBACIÓN.....	79
TABLA NO.4.-	EFICIENCIA TERMINAL.....	80
TABLA NO.5.-	NÍVEL ACADÉMICO .....	83
TABLA NO.6.-	CATEGORÍAS... ..	83
FIGURA 1.-	PROMOCIÓN .....	83
FIGURA 2.-	ÍNDICE DE APROBACIÓN GENERACIONAL .....	95
FIGURA 3.-	ÍNDICE DE APROBACIÓN DE CICLO.....	96
FIGURA 4.-	ÍNDICE DE REPROBACIÓN GENERACIONAL .....	97
FIGURA 5.-	ÍNDICE DE REPROBACIÓN DE CICLO.....	98
FIGURA 6.-	ÍNDICE DE DESERCIÓN GENERACIONAL .....	99
FIGURA 7.-	ÍNDICE DE DESERCIÓN DE CICLO.....	100
FIGURA 8.-	ÍNDICE DE EFICIENCIA TERMINAL GENERACIONAL. ....	101
FIGURA 9.-	ÍNDICE DE EFICIENCIA TERMINAL 2002 - 2003 .....	102
TABLA NO. 7.-	ANÁLISIS PRESUPUESTAL EJERCICIO 2002.....	106
TABLA NO. 8.-	RESUMEN DE DATOS FINANCIEROS DEL EJERCICIO 2002: .....	107
TABLA NO 9.-	ANÁLISIS DE ALGUNAS PARTIDAS SUSTANTIVAS 2002.....	109
TABLA NO. 10.-	ANÁLISIS PRESUPUESTAL EJERCICIO 2003. ....	110
TABLA NO. 11.-	RESUMEN DE DATOS FINANCIEROS EJERCICIO 2003: .....	111
TABLA NO. 12.-	ANÁLISIS DE ALGUNAS PARTIDAS SUSTANTIVAS 2003.....	112
TABLA NO. 13.-	COMPARATIVO PORCENTUAL.....	113

## **DEDICATORIA**

*Para todas aquellas personas que tienen sueños e ideales, que llevan en su corazón y en su mente compromisos personales en busca de su propia estrella, a los que no les asusta la cima de una montaña y que tampoco pierden piso al llegar a ella.*

*A los que llevan consigo la convicción, el compromiso, la voluntad, la confianza y entrega para hacer un mundo mejor para las nuevas generaciones.*

*A los que están conscientes de que el aquí y el ahora es para actuar, es para hacer, es para realizar esfuerzos conjuntos en el trabajo multidisciplinario hacia un bien colectivo, por que la suma de dos debe ser tres, por el resultado que se obtiene: el éxito.*

*A todas esas personas que aún creen en la administración pública y que contribuyen en ella.*

*Si juntos hacemos la parte que a cada uno compete, no dudemos de que muy pronto se hablará otro idioma donde la sinergia estará presente, donde el trabajo en equipo será algo tan natural, donde la práctica más que la teoría de misión y visión se enfocarán a una sociedad equilibrada y equitativa, y por ende la eficiencia y eficacia de las cosas y de las acciones se podrán medir en términos reales y absolutos.*

*A ustedes dedico este trabajo de investigación y les pido un favor, que mantengan su fe por encima de las circunstancias y por encima de sus propias emociones, a ustedes que son como yo les pido que demostremos que sí se puede tener, cuando se quiere tener; y que sí se puede hacer cuando hay de por medio convicción, voluntad, compromiso, responsabilidad, constancia, esfuerzo y entrega y que sólo.. sólo es cuestión de tiempo.*

## **AGRADECIMIENTOS**

*Gracias Dios por el privilegio de la vida, gracias Mamá por tus enseñanzas de amor, constancia, voluntad y confianza; pero sobre todo por tu ejemplo de congruencia que he adaptado a mi vida, gracias Papá por tus lecciones de disciplina que han permitido forjar mi carácter, a mi familia, sobrinos y tía gracias por su cariño y su apoyo, a ti Ángel, gracias por tu amor, por tu paciencia, por tu comprensión por tu invaluable apoyo que me ha permitido indiscutiblemente avanzar de manera más ágil cada uno de los escalones de mi preparación académica, a mis motores de vida Gerardo y Melissa, gracias amores por el tiempo de calidad que disfrutamos juntos, a mis compañeros de maestría gracias por compartir conmigo momentos de estudio, de desvelos, de estrés, de alegrías, y de amistad, a mis amigas gracias por sus palabras de aliento y por su cariño; a ustedes mis maestros muchas gracias por contribuir a mi formación, gracias por su paciencia y apoyo; a mi Director de Tesis, M. en C. EAP. Alejandro Ramírez Loría, muchas gracias por su valiosísimo tiempo y dedicación en el desarrollo y revisión de este trabajo de investigación, al Maestro Andrés Alcocer Verde vaya mi más sincero agradecimiento por su constancia, observación y tiempo brindado para el desarrollo e integración de este documento, a la Maestra Rene Lozano Cortés, muchísimas gracias por sus aportaciones y revisiones que hicieron de este documento el documento que soñé desde un principio, gracias por sus palabras y sus comentarios que fortalecieron mi trabajo de investigación, un agradecimiento especial a la Doctora Enriqueta Serrano Caballero que en un principio fue la directora original de este trabajo que tiene variaciones a la idea primaria y por cuestiones de distancia no concluí en su tiempo, gracias a la Universidad por ocuparse en el desarrollo académico y profesional de los deseos de estudio para fructificar la razón y trascender nuestra cultura, y pido a los responsables de la administración nos den la oportunidad de que exista el ofrecimiento para estudiar aquí en nuestro noble Estado un Doctorado; gracias Quintana Roo, estoy reforzando mis conocimientos para ser una mejor administradora pública eficaz y eficiente.*

## **RESUMEN**

En el marco del campo de actuación de un Maestro en Economía y Administración Pública, existe un especial interés por contribuir de manera importante a la planeación y muy ligado a esta actividad el uso y destino de los recursos públicos mediante la distribución del presupuesto, el presente trabajo está dirigido al análisis de eficacia presupuestal de los recursos públicos del Sistema Colegio de Bachilleres del Estado de Quintana Roo durante los ejercicios fiscales 2002 y 2003; incluye también el análisis de indicadores educativos de aprobación, reprobación, deserción y eficiencia terminal, permitiendo escenificar el panorama de lo ocurrido en el Colegio en estos ejercicios. Para comprender los resultados de este estudio se desarrollan temas y contenidos que se consideran necesarios para realizar una reflexión objetiva del contexto Institucional que se presenta.

El presente documento contiene en su primer capítulo el tema de administración pública, en donde se observará el objeto y el estudio que la enmarcan, enfocándola más a una ciencia administrativa que a una ciencia política, que necesariamente para alcanzar los fines que el Estado requiere es fundamental conocer los medios, las normas organizativas, la distribución de funciones y de recursos que le permitan orientar sus esfuerzos para generar la eficiencia y eficacia deseada por la misma administración; y para obtener estos resultados es indispensable la aplicación de técnicas de planeación donde se establecen como acciones fundamentales la evaluación y el seguimiento que permitan medir los resultados para evitar el desgaste de recursos y de la energía organizacional como es el exceso de personal y técnicas administrativas obsoletas; este resultado llevaría a la implementación de nuevas y mejores técnicas administrativas, con la racionalización del gasto y del aparato organizacional.

En el segundo capítulo se desarrolla el tema del ejercicio presupuestal, que dentro del marco de este trabajo reviste importancia partiendo de la necesidad de reflexionar en un proceso eficiente que responda a las necesidades colectivas, donde el Estado actúe con mayor efectividad y oportunidad al atender las múltiples necesidades de una población cada vez más activa y participativa, pero sobre todo más consciente y deseosa de conocer hacia dónde se dirigen los recursos públicos y cuáles están siendo los resultados obtenidos; en este capítulo se señala que no se puede hablar de aparatos administrativos eficientes si no se toma en cuenta el factor indispensable para un desarrollo óptimo: el de la planeación, e inseparable de esta técnica la distribución de los recursos mediante una asignación presupuestal eficaz, y comparando en un contexto latinoamericano se habla de las experiencias en el aspecto del control presupuestal, se incluye en este capítulo la historia del presupuesto en México y las reformas que han sido empleadas, y finalizando con el marco jurídico del presupuesto federal en materia de transparencia presupuestaria para la obtención de un presupuesto más eficiente y más transparente, es indiscutible que los recursos siempre son escasos para cubrir todas las demandas sociales; sin embargo, cabe enfatizar que cada recurso bien empleado permitirá mejorar el desarrollo de cualquier Institución y por ende del Estado.

El capítulo tercero hace referencia a la administración de la educación en México, señalando dentro de su contenido la necesidad de generar un nuevo paradigma educativo enfocado a mejorar la calidad educativa, los desafíos de la educación mexicana en pleno siglo XXI requieren precisar la problemática real de la educación; asimismo, dentro de este capítulo se establece una descripción del perfil del Colegio de Bachilleres del Estado de Quintana Roo, su misión, visión, decálogo de valores y gráficos del ciclo escolar 2002 y 2003 que representan matrícula atendida, becas otorgadas, índice de absorción, eficiencia terminal, nivel académico de los docentes y la promoción de docentes del ciclo señalado, así como también el diagnóstico obtenido en su Programa de Desarrollo Institucional que contiene planes, programas y retos que se planean atender a partir del ejercicio 2002.

Para el desarrollo de esta investigación se aplicó a nivel diagnóstico los indicadores del Colegio de Bachilleres del Estado de Quintana Roo. Cabe señalar que la aplicación de indicadores constituye un instrumento importante para promover el cambio estructural y la modernización de una Administración Pública, porque permite medir el cumplimiento de los objetivos Institucionales y vincular sus resultados con la satisfacción de las demandas sociales que, en el ámbito de su competencia, le corresponde atender a cada Institución.

En el análisis de indicadores educativos se presentan las tablas de aprobación, reprobación, deserción y eficiencia terminal del ciclo escolar 2002 y 2003, aunque en este trabajo se grafican para estos efectos ciclos anteriores; cabe resaltar que para analizar la eficacia presupuestal y debido a la naturaleza de la información señalada como confidencial, se analizarán únicamente los ejercicios financieros 2002 y 2003 buscando identificar los niveles de eficacia presupuestal de la administración de los recursos públicos que se aplicaron en el Colegio de Bachilleres del Estado de Quintana Roo durante estos ejercicios, para poder realizar con base en los resultados un comparativo en ambos ejercicios presupuestales que permitan medir el avance de la administración de los recursos y poder concluir este trabajo de investigación con el objetivo principal de emitir una opinión objetiva de los resultados obtenidos con base a la lectura de los capítulos investigados y en la necesidad del propio Sistema.

El presente documento no pretende marcar una panacea de antes y después de los ejercicios analizados; sin embargo, deseo que sea de utilidad para los interesados en la materia.

También espero que este trabajo contribuya a una mayor comprensión de los aspectos prácticos del análisis presupuestal, se anexa una propuesta en la parte de la conclusión y pretende establecer una de las múltiples formas que existen para un seguimiento y control de los recursos públicos, pretendiendo establecer una herramienta vital e importante para este organismo público.

Deseo aclarar que su contenido abarca exclusivamente el análisis de dos ejercicios fiscales y el análisis de indicadores señalados al principio de este resumen.

Por último, considero que el presente estudio puede ser de utilidad, principalmente, a los responsables de los departamentos de Planeación, de Presupuesto, de Control Presupuestal, incluyendo también al departamento de Contabilidad, en virtud de que los departamentos señalados son corresponsables del buen uso, manejo, destino, aplicación y transparencia de los recursos públicos; por ello propongo su interdisciplinariedad para la unificación de criterios de aplicación que coadyuven al éxito Institucional respecto al presupuesto y se evite incurrir en deficiencias financieras lamentables.

## **ABSTRACT**

This research work is addressed to analyze the budget efficacy on the economic resources in Colegio de Bachilleres del Estado de Quintana Roo during both 2002, 2003 fiscal periods, including analysis indicators in students approval, reapproval, desertion, and final efficacy for taking a glance what happened at Colegio de Bachilleres during 2002 and 2003 periods.

For understanding results in this research, the subjects and contents are developed for making an objective reflexion about the institutional context which is shown.

On the first chapter, the research contains a chapter about public administration where we can notice its object and study, and seeing it like a management science better than a political science to reach the goal that the state needs, and it's necessary to know means, organizing rules, functions and distribution headed to obtain good results.

On second chapter the financial year is developed and it is very important for thinking about collective necessities where the State works efficiently and take care for attending the necessities in a very active and participating population. This population wish to know where the economic resources are given and which are the results obtained. This chapter talks about planning and resources distribution on an efficient financial assigning. The history of the mexican budget is included in this chapter and its reforms and use and ending with the federal financial year for getting a clear and efficient budget because the resources are few for social requirements. However if each allocation of funds is well done, a better development will be done in the state.

The chapter there mentions education management in México pointing out the necessity of improving the education for the XXI century and a knowledge about "Colegio de Bachilleres del Estado de Quintana Roo"; its mission, overall

view, values decalog during both 2002, 2003 periods which shows matriculations, scholarships given, ending efficiency, academic level in teachers and the teachers' promotion in periods above mentioned.

This chapter mentions the diagnostic obtained in the "programa de desarrollo Institucional" whic contains plans, progrmas and challenges to attend during 2002 period.

## INTRODUCCIÓN

Actualmente México afronta una época de grandes carencias, retos, cambios y desafíos; esto obliga al sector público a encontrar soluciones eficientes y eficaces a través de la Administración Pública. El Plan Nacional de Desarrollo señala a la educación como una parte fundamental que coadyuva al desarrollo de una nación, hoy día los resultados que se han obtenido en materia educativa no son alentadores, se asume que la falta de recursos ha impedido la calidad educativa; sin embargo, de acuerdo con un estudio de Granados, en las últimas dos décadas, el gasto educativo en México tanto en el ámbito público como privado ha aumentado de manera importante y consistente, en términos absolutos y en proporción del Producto Interno Bruto, pero este incremento no ha tenido un impacto directamente proporcional en la calidad de la educación.... la consecuencia es que, al menos hasta ahora, el crecimiento en el gasto educativo mexicano no ha tenido un efecto positivo para lograr una mejor educación.<sup>1</sup>

En el ciclo escolar 2003-2004, México gastó en educación 7.1 del PIB, lo que significa casi 2.5 puntos porcentuales más que en 1980; de esta cifra, el gasto público aumentó, en ese mismo lapso, de 4.33% a 5.56%, y el privado de 0.32% a 1.52%, es decir, cinco veces más que hace 23 años. Tan sólo en los últimos años, México destina un 19% más en términos reales al gasto educativo que en el año 2000 (Granados, 2005).

Respecto al gasto que las familias dedican a la educación (útiles, transporte escolar, etc.) que era del 2% de sus gastos en 1977, ascendió al 10% en 2002, unas cinco veces más. El gasto por alumno también creció 15 veces en ese tiempo, si bien partiendo de una base muy baja, y el salario magisterial, medido en número de veces el salario mínimo general vigente en la ciudad de México, se duplicó en la última década. México ocupa ahora más de 1.6

---

<sup>1</sup> GRANADOS Roldán, Otto. Educación en México ¿Gastar más o invertir mejor? Observatorio Ciudadano de la Educación. Colaboraciones Libres Volumen V, número 148. México, febrero de 2005

millones de maestros, el doble que en 1980. Buena parte de estos indicadores permitieron que la matrícula del sistema escolarizado se incrementara de 21.5 millones de alumnos en 1980 a casi 32 millones en la actualidad.<sup>2</sup>

Ante este panorama es conveniente reflexionar si realmente se ha invertido en educación o más bien sería necesario replantear los gastos educativos, previo diagnóstico que permita revisar cómo se han canalizado los recursos en materia educativa.

En cuestión de la asignación de recursos se puede señalar que la educación no ha sido desprovista de éstos. La situación relevante sería el análisis de la ejecución del gasto para conocer a dónde se canalizan, se puede plantear que es indispensable que las instituciones públicas cuenten con elementos oportunos y fehacientes, situaciones que se concretan cuando se emplea un adecuado control presupuestal y que permite tener herramientas confiables para conocer la situación de las finanzas para una adecuada toma de decisiones.

Obtener la eficiencia en una organización es una labor constante y metódica que garantiza el éxito de una Institución. La eficacia demanda el uso racional de los recursos materiales y financieros de manera cuantificable; por otra parte, la eficiencia radica en la funcionalidad y calidad del aparato público.

La eficacia sólo se logrará cuando se establezcan mejores procesos y técnicas administrativas apegadas a una adecuada racionalización del gasto público y en todo el sistema organizacional.

En el marco presupuestal es de relevancia señalar que cada peso asignado a una institución pública es menester ejercerlo de manera adecuada, oportuna y óptima, toda vez que es el recurso del mismo pueblo que merece ser canalizado a sus propias demandas, y con esta acción es fundamental

---

<sup>2</sup> Idem

transparentar el recurso ejercido para garantizar la satisfacción social de cuentas claras y convincentes.

La misión fundamental de la Administración Pública es el bienestar de la sociedad, atender las necesidades y demandas de manera oportuna, eficiente y con calidad en los servicios que otorga; el reto de los servidores públicos se enmarca justamente en establecer procesos eficaces que permitan coadyuvar a las necesidades sociales.

Conocer las necesidades que establece el Programa de Desarrollo Institucional del Colegio de Bachilleres puede permitir orientar los recursos para disminuir las demandas educativas, aunque los recursos sean insuficientes valdría la pena realizar un esfuerzo por atender de manera prioritaria las acciones que permitan fortalecer los indicadores académicos con la adecuada optimización de los recursos.

Con base a lo antes expuesto y al tema aquí planteado se realiza la presente tesis en el marco de la eficacia presupuestal del Colegio de Bachilleres del Estado de Quintana Roo, pretendiendo contribuir con un análisis objetivo de la aplicación de los recursos financieros de dos ejercicios. Si los elementos de valoración aquí expuestos coadyuvan a fortalecer líneas de acción orientadas a obtener cada vez mejores resultados en la ejecución de los recursos, así sea, por el bien de tan noble Institución.

## **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

Versa un conocido pensamiento: “No hay puerto seguro, para el marinero que no sabe a dónde ir”, que aplicado a la administración pública se enfoca sin duda al proceso fundamental que garantiza muchas posibilidades de éxito Institucional y me refiero al proceso de la planeación; la planeación como previsor del camino que se desea recorrer requiere conocer el entorno, para conocer el entorno es fundamental un diagnóstico, para implementar un diagnóstico es indispensable iniciar con el conocimiento de las situaciones que existen en determinado momento y en acotado espacio.

Para poder dirigir el rumbo adecuado de una institución es prioritario analizar cómo se encuentra, en este sentido se requiere partir de un conocimiento previo de la situación que guarda la institución tanto en el aspecto financiero –presupuestal, como en su administración en general. Se requiere reconocer qué tan eficaces se ha sido en la administración y en la erogación de los recursos.

De esta situación se podrá tener la pauta que permitirá orientar o reorientar los recursos; de tal forma que el conocimiento de cómo han sido eficaces en la administración le permitirá a la Institución plantearse nuevas metas con la asignación de los recursos correspondientes, con proyectos factibles para obtener resultados exitosos.

El Colegio de Bachilleres del Estado de Quintana Roo ha realizado un gran diagnóstico de su situación y lo señala de manera oportuna y adecuada en su Programa de Desarrollo Institucional 2002 – 2006 mencionando “que en virtud de los ajustes y recortes presupuestales federales que se han tenido en los últimos años, aunado a la falta de recursos del Gobierno del Estado, el Colegio no ha podido cumplir con las metas establecidas en el Plan Operativo Anual, especialmente en lo que se refiere a la adquisición de equipo, materiales de laboratorio y bibliografía básica; además de restringirse los programas para

el mantenimiento preventivo y correctivo de equipos, así como de supervisión y seguimiento de diversas acciones”<sup>3</sup> y de ahí establece grandes retos en la página 31: “Realizar una revisión integral que abarque cada una de las áreas que conforman el Sistema, identifique la funcionalidad y su interrelación vertical y horizontal de cada una de ellas; la normatividad interna y los procedimientos para la aplicación del ejercicio presupuestal, a fin de definir de manera adecuada las políticas que permitan la operatividad de cada unidad educativa de manera clara, eficiente, efectiva y con oportunidad, basada en un esquema de calidad, además de contar con un programa de rendición de cuentas a la sociedad”

Este documento pretende identificar porque razón el Colegio de Bachilleres del Estado de Quintana Roo no ha podido cumplir con las metas establecidas en su Programa Operativa Anual, ¿Será realmente que los recortes presupuestales contribuyeron a esa falta de equipamiento en bibliografía básica, en computadoras, en adquisición de equipos?, ¿Cual fue el porcentaje de eficacia presupuestal de cada capítulo del gasto público del Colegio en los ejercicios 2002 y 2003?, ¿Se habrán destinando los recursos a otras actividades menos sustantivas?, ¿Realmente se erogó los recursos públicos de manera óptima y eficaz? Continuando con las interrogantes podemos también plantearnos la siguiente pregunta, ¿El comportamiento de los indicadores educativos de aprobación, reprobación, deserción y eficiencia terminal fueron en función del recurso ejercido?

El hecho de no identificar el grado de eficacia del gasto quizá no les ha permitido revalorar sus políticas para reorientar el gasto y enfocarlo a acciones más académicas que les permitan crecer en el aspecto educativo de manera paulatina pero con rumbo fijo. Esta investigación centra los objetivos en la búsqueda de respuesta de las interrogantes antes planteadas.

---

<sup>3</sup> Programa de Desarrollo Institucional del Cobaqroo 2002 - 2006, pag. 29

## **OBJETIVOS**

### **Objetivo General:**

Analizar la eficacia presupuestal de los recursos públicos en el Colegio de Bachilleres del Estado de Quintana Roo, que permita conocer el porcentaje de eficacia en función del gasto público.

### **Objetivos Específicos:**

1. Analizar los estados financieros del cierre de ejercicio 2002 y 2003 del Sistema Colegio de Bachilleres del Estado de Quintana Roo.
2. Analizar los indicadores necesarios para evaluar la administración del ejercicio presupuestal del Sistema Colegio de Bachilleres del Estado de Quintana Roo.
3. Comparar los resultados porcentuales de los ejercicios 2002 y 2003.
4. Emitir una opinión objetiva con relación a los resultados obtenidos en función de la misión del Colegio de Bachilleres en apego al objeto de la Administración Pública.

## **HIPÓTESIS**

Intentando responder a las interrogantes que dan origen al planteamiento del problema y una vez revisada la bibliografía de manera completa de los temas referentes a la administración pública, al presupuesto y a la administración educativa y que de manera simultánea se realizó una revisión al Programa de Desarrollo Institucional del Colegio de Bachilleres del Estado de Quintana Roo se puede determinar que se cuentan con los elementos suficientes para argumentar la siguiente hipótesis:

**La eficacia presupuestal de los recursos públicos asignados al Colegio de Bachilleres del Estado de Quintana Roo en los ejercicios 2002 y 2003; reflejan una adecuada distribución de los recursos en función de las necesidades detectadas en su Programa de Desarrollo Institucional.**

Éste es el punto de partida para determinar si la asignación de recursos ha sido empleada de manera eficaz a fortalecer las necesidades sustantivas del Colegio como se diagnostica en el Programa de Desarrollo Institucional.

## MARCO TEÓRICO

La Administración Pública, es la acción que el gobierno ejecuta cuando dicta y aplica las disposiciones necesarias para hacer cumplir las leyes con el fin de conservar y fomentar los intereses públicos, en el cual se incluyen las funciones de los tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, integrando de esta forma todos los actos del Estado.

Es importante señalar que en el pensamiento administrativo contemporáneo existen principios y técnicas que son utilizadas en el vasto terreno de la administración, tan es así, que la administración pública tiene gran similitud con la administración privada, no obstante a esa similitud también existen notables diferencias, por ejemplo:

- a) *El tamaño y complejidad.*- Es más común encontrar una estructura administrativa pública extensa, (situación que en ocasiones dificulta la toma de decisiones) que una estructura administrativa privada al hablar de común no estamos eliminando la posibilidad de que exista una administración privada compleja.
- b) *El fin que persiguen.*- La administración pública tiene como principal fin lograr el beneficio común por medio de una eficiencia administrativa, sin embargo no existe método de cálculo para poder medir dicha eficiencia, en tanto que la administración privada tiene un incentivo y un método de cálculo que es la utilidad monetaria.
- c) *Régimen disciplinario.*- En la administración privada el régimen disciplinario tiene fundamento jurídico que proviene del derecho laboral, en el cual se establece que no se puede imponer sanciones disciplinarias sin la anuencia y supervisión de los organismos administrativos del Estado. Sin embargo, en la administración pública existen procesos administrativos disciplinarios por medio de los cuales se puede juzgar la

conducta de los empleados y funcionarios públicos, en donde el ejecutivo y supervisor conservan la facultad de sancionar.

Dentro de los estudios más recientes de la administración pública se puede mencionar que se está perfilando en el terreno social para poder empezar a satisfacer lo que es en realidad la función del estado encontrar la eficiencia, eficacia y legitimidad.

La eficacia sólo se logrará estableciendo nuevas y mejores técnicas administrativas apegadas a una adecuada racionalización del gasto y del aparato organizacional.

Por el lado de la eficiencia, es necesario establecer un cambio en la estructura normativa y organizacional, así como realizar un ajuste a los procesos con los que se cuenta para poder obtener una adecuada toma de decisiones.

En cuanto a lo que a legitimidad se refiere es necesario establecer una democracia para que se dé un equilibrio entre el aparato de estado y la sociedad estableciendo el bien común.

No hay que olvidar que para hacer referencia al proceso de modernización de la administración pública es necesario que los tres niveles de gobierno se integren si el objetivo a alcanzar es de fondo y de alcance.

Por tanto es indispensable en todo este proceso inducir al cambio, en donde el rol que representa el administrador es indispensable y sumamente importante ya que debe ser el eje articulador de la modernización.

La misión principal de la administración pública es el bienestar general de la sociedad para lograr su misión contempla atender el mayor número de necesidades y demandas de manera oportuna, eficiente y con calidad en cada uno de los servicios que proporcione, por tal motivo se hace indispensable

establecer procesos y su constante revisión para justamente mantener su eficiencia. En la administración pública se hace indispensable la planeación la cual tiene como firme objetivo servir de guía y orientación a los actos de gobierno que no deben perder de vista el objetivo primario: la sociedad.

Durante varios años, los procesos de planeación en la administración pública mexicana han estado muy ligados al gobernante en turno, abarcando únicamente esferas sexenales, hoy en día es prioritario definir el curso que el país seguirá más allá de un período presidencial, gubernamental o Institucional.

Sin duda alguna la planeación es la brújula que lleva a puerto seguro cualquier actividad que se desee desarrollar, es el instrumento con el que cuenta el gobierno para dar rumbo a sus propias acciones fijando metas, tiempo y recursos precisos; La planeación establece la capacidad de ejecución de una Institución y traduce en hechos las demandas sociales.

Existen herramientas fundamentales que apoyan en el proceso de la planeación y estas herramientas son justamente los indicadores<sup>4</sup>, ya que estos permiten determinar los avances de los procesos administrativos por medio de análisis. Y se constituyen como instrumentos importantes para promover el cambio estructural y la modernización de la administración pública, porque permiten medir el cumplimiento de los objetivos institucionales y comparar el

resultado con la satisfacción de las demandas sociales a través de lo que realicen las dependencias u organismos. Existen varias definiciones de

---

<sup>4</sup> Los indicadores son parámetros utilizados para medir el logro de los objetivos o actividades institucionales a través de las cuales las dependencias y entidades dan cumplimiento a su misión.-Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.-SECODAM, para cohen y Franco.- “operacionalmente el indicador es la unidad que permite medir el alcance de una meta, es de carácter probabilístico y no implica lógica, por lo cual resulta conveniente incrementar el número de indicadores de una meta, para aumentar así la probabilidad de lograr una medición adecuada. Cohen, Ernesto y Franco, Rolando; Evaluación de proyectos Sociales, Siglo XXI Ed. México 1992.

indicadores, muchos coinciden en que son un criterio de referencia para controlar, dar seguimiento y poder evaluar las acciones de las dependencias de la administración pública y de los programas que en ella se ejecutan, lo útil de la aplicación de estas herramientas, será poder determinar si las acciones van de acuerdo a lo planeado o en un dado momento se puede identificar las oportunidades que permitan alcanzar más allá de las estimaciones previstas.

Es importante que se considere a los indicadores como una herramienta de ayuda para la toma de decisiones y no se consideren como su propio resultado. En este sentido "los indicadores se consideran que son una aproximación parcial a un fenómeno, cuya variación depende en parte del método usado para su construcción. Los indicadores son considerados como una herramienta para facilitar la administración, por tanto tienen como propósito central el autocontrol"<sup>5</sup>.

Los indicadores se pueden orientar a varios criterios, unos se orientan hacia los objetivos, otros a los medios y otros a los resultados de cada uno de los programas de gobierno, y también existen otros que se orientan al seguimiento de las acciones, al diagnóstico o a la evaluación, un criterio fundamental donde los indicadores de seguimiento y evaluación tienen mayor utilización es en el indicador de eficacia.

En una clasificación muy simple pero no por simple incompleta ya que homologa a la mayoría de los programas de gobierno y que de acuerdo a su tipología se pueden clasificar de tres formas:

1. De gestión: contempla a la eficacia y a la eficiencia.
2. De resultados.
3. De impacto social.

Los indicadores de gestión tienen objetivos específicos que buscan analizar el desempeño de las dependencias y entidades, vinculando con el

cumplimiento de los objetivos de la empresa, así como evaluar sistemáticamente el costo de los servicios públicos y de la producción de bienes, así como su calidad, su pertinencia y efectos sociales, procurando también que los recursos públicos se utilicen con honestidad, eficacia y eficiencia, coadyuvando a estos efectos, los indicadores de gestión se clasifican en:

- **Programático – presupuestales.-** el uso de este indicador permite determinar los niveles de eficiencia y eficacia de la gestión pública, precisar el grado de avance físico – financiero de los programas y principales metas y su incidencia en el logro de los objetivos, y en su caso, definir y ejecutar los ajustes correspondientes en metas y recursos.
- **Financieros.-** Por medio de la utilización de este indicador se puede obtener sistemática y estructuralmente información cuantitativa en unidades monetarias y en términos porcentuales que permitan evaluar si las dependencias y entidades mantienen una adecuada estructura financiera de inversión, y si cuentan con el capital de trabajo u con liquidez necesarios para su operación: aspectos que permitirán desarrollar e integrar planes de operación, expansión y rentabilidad.
- **Administrativos.-** Este tipo de indicadores permite determinar el rendimiento de los recursos humanos y su capacidad técnica en la consecución de una meta o en la ejecución de una tarea asignada a una determinada unidad administrativa. Este indicador y el programático permite definir el nivel de productividad alcanzado.
- **Operativos y de servicios.-** Este indicador permite cuantificar valores cualitativos, como es la calidad y pertinencia de los bienes y servicios, mediante el establecimiento de fórmulas aritméticas que permitan evaluar el aprovechamiento de los recursos materiales de los diferentes procesos

---

<sup>5</sup> AVALOS, Aguilar Roberto, PONTIFIES, Martínez Arturo; “Guía Técnica para construcción de indicadores”, Agosto 2003.

productivos y áreas de servicios y su incidencia o efecto producido en el entorno socio – económico.

Estos elementos permiten evaluar el cumplimiento de políticas, estrategias, objetivos y metas de los planes de desarrollo y de los programas institucionales.

En otra clasificación de indicadores Mejía Lira<sup>6</sup>, establece que la base de los indicadores de seguimiento y evaluación son los siguientes elementos:

- ✓ Los medios y los recursos.
- ✓ Los resultados o productos.
- ✓ Los usuarios o clientes.
- ✓ El contexto.

Para él, la tipología de los indicadores pueden ser: cognitivos, normativos y prospectivos, y se pueden construir de acuerdo a cuatro diferentes niveles:

A. Por su estructura:

- de medios.
- de actividades o productos.
- de usuarios o clientes.

B. De acuerdo a la relación de medios o actividad:

- de capacidad .
- de productividad.

C. De resultados o satisfacción de los usuarios:

- de eficacia.
- de eficiencia.
- de calidad o de servicio en el producto.

D. De resultados hacia el contexto :

---

<sup>6</sup>MEJIA, Lira José y Medina Alejandro.-"El control en la implantación de políticas públicas", Plaza y Valdes ed. México 1993, pp- 157

- de cobertura o penetración.
- de incidencia.
- de impacto.
- de cambio contextual.

Cuando existe un conjunto amplio de indicadores a desarrollar es necesario reconocer cuales de ellos tienen prioridad para el seguimiento del objetivo y cuales se pueden considerar como soporte de información. Es necesario considerar las propias dificultades que genera la consecución de la información y para poder dar prioridad a obtención.

Actualmente México afronta una época de grandes carencias, retos, cambios y desafíos. Esto obliga al sector público a encontrar soluciones eficientes y eficaces a través de la administración pública.

Ante este panorama existen relevantes esfuerzos por marcar procedimientos que ayuden a ejecutarla de la manera más eficaz posible, sin embargo no ha existido congruencia en el esfuerzo continuo por los cambios administrativos de gente directiva en puestos estratégicos, el problema de la continuidad de programas en el cambio de una a otra administración es bastante complejo, evidenciando que no existe secuencia en la práctica entre los planes establecidos de una administración a otra.

En el tema de educación; la que imparte el estado mexicano, de acuerdo al artículo tercero Constitucional debe ser gratuita, así también se expresa en la Ley General de Educación. Sin embargo, lo gratuito de la educación se cumple escasamente ya que el Estado no ha definido políticas claras ni montos adecuados y suficientes de financiamiento que atiendan todas y cada una de las necesidades de las instituciones educativas. Por el contrario, los presupuestos asignados son insuficientes y se tiende a legitimar la búsqueda de fuentes alternas de financiamiento de la educación pública.

Desde este punto de vista, los gobiernos mexicanos asumen una actitud de desentendimiento de lo que es su obligación, la de brindar una educación pública, gratuita, laica, obligatoria, democrática, integral, científica y universal en todos sus tipos niveles y modalidades.

Bajo esta política es común encontrar escuelas en diferentes condiciones y niveles respecto a su infraestructura, en cuanto a los equipos diversos y a los recursos didácticos.

Con estos antecedentes, no es difícil encontrar comentarios tales como “la educación en México hoy es catastrófica. El sistema de educación pública, a pesar de tener una amplísima cobertura, no cumple con los mínimos de calidad que el país requiere para poder enfrentar los retos de la competencia mundial en condiciones de ventaja; la preparación que reciben los mexicanos es deficiente en todos los grados y apenas en algunos nichos existen los niveles de excelencia que deberían caracterizar a todo nuestro sistema educativo.”<sup>7</sup>

La educación pública ha dejado de cumplir su función como mecanismo privilegiado para combatir la desigualdad. Una de las principales banderas del régimen posrevolucionario fue, educación para todos los mexicanos; después de una etapa en la que los esfuerzos educativos rindieron frutos que se vieron reflejados en un importante proceso de transformación de la estructura social, el sistema educativo entró en crisis, su eficiencia disminuyó y se vio invadido por la simulación y el descenso de la calidad hasta mínimos inaceptables.

Con respecto a la educación media existe también un desorden estructural gravísimo. No existe coherencia entre una variedad demasiado amplia de sistemas de bachillerato: la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) tiene dos, el Instituto Politécnico Nacional (IPN) otro, existen los colegios de bachilleres, los bachilleratos de la sep, los de los estados, los de las universidades estatales, los incorporados. Todos con planes de estudio

---

<sup>7</sup> “Calidad en la educación” Sitio Web del partido democracia social, pag. 1

distintos, con metodologías pedagógicas diversas y niveles de calidad dispares, sin que exista ningún mecanismo homogéneo de evaluación de su desempeño.

En Educación media profesional, el proyecto original de Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) acabó debilitado, mientras existen opciones tecnológicas en los estados que se enfrentan a mercados de trabajo saturados en las especialidades que ofrecen o que no forman realmente al tipo de profesionales que reclama el mercado.

Ante esta situación el Colegio de Bachilleres del Estado de Quintana Roo (COBAQROO) elaboró su Programa de Desarrollo Institucional (P.D.I.) basados en el marco del Plan Nacional de Desarrollo en el cual se presentan los grandes propósitos y estrategias que orientan la dinámica del quehacer de la nación, por lo tanto este documento es el eje rector de todas las dependencias de la administración pública federal aquí se establecen los programas sectoriales, estatales y especiales, que representan las líneas de acción para formular los programas institucionales.

Y es aquí donde se enmarca de manera específica el desarrollo de la investigación del presente documento.

En el P.D.I. se señala que en los procesos administrativos de los ejercicios 2000 y 2001 se realizaron esfuerzos en materia de planeación y sin embargo los frutos han sido escasos señalando como origen de este nulo avance algunas situaciones como: la resistencia, canales del flujo de información inadecuados, falta de definición en los procedimientos y la normatividad para el control interno situación que genera confusión, aunado a esto; los recortes presupuestales por parte de la federación y del estado que impide que las acciones programadas se cumplan con eficiencia y oportunidad.

Es en el P.D.I. donde el Sistema COBAQROO se plantea sus propios retos, los cuales enmarca de la siguiente manera:

Realizar una revisión integral para identificar la funcionalidad y su interrelación vertical y horizontal, así como también generar un proceso de revisión a su normatividad interna y a los procedimientos para la aplicación del ejercicio presupuestal, también se plantea definir de manera adecuada las políticas que permitan la operatividad de cada unidad educativa de manera clara, eficiente, efectiva y con oportunidad, basado en un esquema de calidad, además de contar con un programa de rendición de cuentas a la sociedad.

Por tal motivo se considera fundamental conocer el indicador de eficacia presupuestal para conocer el avance en la materia financiero – administrativa que permita tener elementos de valoración para los ajustes pertinentes en las futuras toma de decisiones.

Haciendo referencia al P.D.I hablando específicamente sobre generar un proceso de revisión a la normatividad interna y a los procedimientos para la aplicación del ejercicio presupuestal y ligando este punto a nuestra historia observamos que en los tiempos de la Administración del Presidente (en turno) José López Portillo (1976 – 1982) se estableció un acuerdo presidencial por el que las dependencias y entidades de la administración pública federal adecuarán sus planes, sistemas, estructuras y procedimientos conforme al proceso permanente programado y participativo de la reforma administrativa (Diario Oficial del 24 de abril de 1979. Creando así la Comisión Interna de Administración y Programación (CIDAP), que establecía como primicia fundamental a la coordinación no como un simple propósito orgánico, sino básicamente con un propósito funcional, este documento señalaba que la única manera de concebir la coordinación como función se daría en la coordinación de sus participantes otorgándoles un lugar, un tiempo, una hora y estableciendo necesariamente quien debe hacerlo, con qué debe hacerlo y para qué debe hacerlo.

La CIDAP pretendió marcar una nueva filosofía administrativa en el quehacer público, señalaba que los modelos tradicionales de administración se caracterizaban por ser poco participativos, el Presidente en turno reiteraba “si

bien el funcionario tiene siempre la responsabilidad en la toma de decisiones, no por ese sólo hecho habrá de tener siempre la razón, por ello conviene consultar y escuchar a quienes tienen la experiencia y la información”<sup>8</sup>

La CIDAP se creó como un mecanismo de participación, de intercambio de información y de consulta que una vez establecido como práctica permanente en cualquier Institución permitiría a sus dirigentes a contar con mayor efectividad en la toma de decisiones y a garantizar el compromiso en la acción de quienes participarán en ellas.

El reto en la administración pública ha sido olvidado en la práctica, por un lado la teoría establece las líneas que deben seguirse y en el ejercicio cotidiano de las funciones sencillamente no se aplica, esta situación la señala apropiadamente el autor Benno Sander<sup>9</sup> en un documento señalado las nuevas tendencias en la gestión educativa en la cual analiza los esfuerzos de construcción y reconstrucción del conocimiento científico y tecnológico en el campo de la administración escolar, donde señala que desarrollando una perspectiva democrática de administración se es capaz de lograr una educación de calidad, y los resume en tres grandes conceptos: libertad, equidad y participación ciudadana de escuela donde ve a la sociedad como un todo.

“Convencido de que la historia no ha finalizado...Hoy como en el pasado, se observa que en los estudios en el campo de la administración de la educación, del mismo modo que en el gobierno de la sociedad, las experiencias existentes destacan la importancia de la democracia como forma de gobierno y de la participación como estrategia administrativa, existe un consenso general sobre la importancia de la calidad de la gestión y de sus procesos y servicios... Estudios recientes y experiencias innovadoras en el campo de la educación insisten en la necesidad de que la escuela, al igual que la comunidad local se deben autogobernar, conquistando mayores niveles de autonomía y descentralización administrativa”.

---

<sup>8</sup> *Guías Técnicas No. 7* Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos.

<sup>9</sup> SANDER, Benno “*Nuevas tendencias en la gestión educativa: democracia y calidad*”.

En este documento se puede observar que el autor da gran relevancia a los valores éticos de libertad y de equidad que conjugados con la ciudadanía pueden ser capaces de orientar la formación de una sociedad capaz de promover la calidad de la vida humana tanto individual como colectiva, aspectos de vital importancia para conocer la calidad de la educación y que tanto estos conceptos son aplicados en la administración de la educación.

Existen experiencias en las últimas décadas de la evaluación educativa latinoamericana misma que revela que todos necesitamos aprender, el intercambio de opiniones y de ideas entre unos y otros permite concebir perspectivas intelectuales socialmente válidas y culturalmente relevantes que sirvan de guía y de práctica en el proceso de la administración de la educación una educación democrática y de calidad.

Los hechos demuestran que en la administración de los servicios sociales, como es la educación, la participación permanente de los ciudadanos, más que el poder controlador del dirigente en turno, es el requisito fundamental e indispensable para alcanzar niveles adecuados de calidad con equidad.

Es posible valorar la educación en términos políticos y académicos. La calidad política de la educación refleja su capacidad para alcanzar los fines y objetivos políticos y culturales de la sociedad, la calidad académica define el nivel de eficiencia y eficacia de los métodos y tecnologías utilizados en el proceso educativo.

“Algunos trabajos recientes revelan una orientación preocupada por la elaboración de estrategias que combinen calidad política, excelencia académica, eficiencia organizativa y democratización de la educación”<sup>10</sup>.

El concepto de calidad de educación para todos implica desarrollar un ambiente cualitativo de trabajo en las organizaciones educativas, mediante la

institucionalización de conceptos y prácticas, tanto técnicas como administrativas capaces de promover la formación humana sostenible y la calidad de vida de estudiantes, profesores y funcionarios técnico administrativos; en términos operativos esos conceptos sugieren organizar las instituciones educativas y sus procesos administrativos y pedagógicos con racionalidad y pertinencia, para que puedan contribuir efectivamente a la construcción y distribución del conocimiento y a la prestación de otros servicios relevantes para la sociedad.

Aún cuando la misión política, cultural y objetivos pedagógicos de una institución académica son elementos centrales en la educación, no hay que olvidar que el proceso administrativo para alcanzarlos es un factor fundamental, ya que si el proceso administrativo falla en términos de racionalidad, eficiencia, transparencia y efectividad difícilmente se pueda alcanzar la misión, objetivo y resultados. Por lo tanto, los procedimientos administrativos, los procesos técnicos y la misión de las instituciones educativas deben ser concebidos como componentes estrechamente articulados de un paradigma comprensivo de gestión para mejorar la calidad de la educación para todos.

---

<sup>10</sup> TUDESCO, Juan Carlos “*El desafío educativo: Calidad y democracia*”. Grupo Editorial Latinoamericano.

# **CAPÍTULO I**

## **LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

En este capítulo se describe a la administración pública: como nace y crece bajo la presión de las crisis que interrumpen el crecimiento de la riqueza social y bajo el sacudimiento de la paz y estabilidad social, debido a los conflictos entre las clases sociales y sus organizaciones. También se describe el objeto de estudio y el objetivo del conocimiento que consiste en descubrir y evaluar la eficiencia y eficacia de técnicas o de procedimientos que referidos a recursos humanos, materiales, financieros, etc., facilitan el alcance de los fines de gobierno; aquí también se describen los atributos de la administración pública, su desarrollo interno y externo, su crisis, su dicotomía política – administración, su crisis de identidad y su situación actual, a través del estudio de autores como Omar Guerrero, Max Weber, Deutsch y Luis Aguilar entre otros.

Partiendo de que la administración pública se fundamenta en supuestos y aplicaciones de otras ciencias sociales, se puede considerar a la administración pública como una ciencia que se apoya en las técnicas de planeación, presupuestación, evaluación y seguimiento. Aunque en este contexto también ha sido cuestionada por grupos neoliberales dando lugar a nuevas formas democráticas para cumplir con la gran misión del Estado.

## 1.1 *La Administración Pública.*

Para Omar Guerrero la administración pública es un objeto de estudio consistente en la mediación entre el Estado y la sociedad. Es por este hecho un fenómeno identificable y definible. Para él, los fundamentos de su identidad descansan en cuatro condiciones históricas:

- El divorcio del Estado y la sociedad.
- La necesidad de la mediación entre el Estado y la sociedad.
- La forma doble de la mediación, a través de las clases sociales y de la administración pública. Las clases como mediación entre la sociedad y el Estado y la administración pública como mediación entre el Estado y la sociedad.
- La organización bipolar de la mediación. Las clases sociales en el legislativo y la administración pública dentro del ejecutivo.

Como objeto de estudio, está caracterizada por cuatro atributos que identifican su lugar en el modo de producción capitalista:

- Es una de las dos formas de mediación entre el Estado y la sociedad,
- Es la delegación del Estado en la sociedad.
- Está organizada en el ejecutivo.
- Es el gobierno en acción; la acción del Estado y no la sociedad civil.

La administración pública se identifica con el ejecutivo; éste y el legislativo conforman la esencia del régimen político. El régimen resume los centros del poder del Estado, a saber el legislativo y el ejecutivo, también esta regida por las leyes del capitalismo.

La primera Ley consiste en su subordinación al crecimiento de las fuerzas productivas, al desarrollo de la productividad material. La segunda ley establece que su desarrollo esta condicionada por la lucha de clases y las

revoluciones burguesas acontecidas del siglo XVI a la fecha. La tercera enuncia la relación del eclipse del poder legislativo y el auge del poder ejecutivo, con la formación de la administración pública como una institución política sustantiva y peculiar. Las tres leyes explican, en suma, las condiciones históricas en las cuales se desenvuelve y le permiten identificarse como objeto de estudio.

El poder ejecutivo, fortalecido por la burguesía no ha conocido limitación alguna en tal o cual régimen político, en tal o cual forma de gobierno. Sin embargo el ascenso del poder ejecutivo y el incremento de su acción en la sociedad, no superan la división entre el Estado y la sociedad, del mismo modo, el dominio absolutista y hasta despótico que asume el Estado político sobre la sociedad civil no los identifica, sino por el contrario, remarca y define con mayor precisión su divorcio.

El ascenso del ejecutivo no sólo brota de esta escisión, sino que es su prueba más contundente, el ejecutivo, entonces, es el objeto de estudio de la administración pública en la medida en que, como centro de poder cimero del Estado, concentra en su seno esencialmente las facultades y capacidades dinámicas del propio Estado, y organiza y pone en acción, el movimiento, toda su fuerza vital en el seno de la sociedad civil. Es así, porque a mediados del siglo XIX queda definitivamente establecida la división del Estado y la sociedad y, al mismo tiempo, la capacidad de acción del propio Estado queda esencialmente concentrada en el seno de su centro de poder supremo: el ejecutivo.

Para precisar el objeto de estudio de la administración pública, es decir, al ejecutivo, antes debemos precisar algunos términos que se encuentran estrechamente vinculados:

- El Estado, como ha sido definido, es la organización del ejercicio del poder de las clases dominantes.
- El régimen político es la suma de los centros de poder del Estado.  
En síntesis el régimen político resume las relaciones de los centros

de poder (el parlamento y el ejecutivo), destacando el predominio de uno de ellos.

- El gobierno o suprema administración es el ejercicio legítimo del poder ejecutivo, señalando como su característica la potencia y la fuerza.
- La administración pública es la actividad organizadora del Estado.

El objeto de estudio es, por tanto, el ejecutivo, ya que éste es el gobierno como mediación y es al mismo tiempo la administración pública, porque ella es la mediación entre el Estado y la sociedad. Gobierno, administración pública y ejecutivo, pues, son lo mismo.

Luis Aguilar dice, que el desarrollo interno de la ciencia pública administrativa se mueve, entonces, impulsado por un conjunto de cuestionamientos teóricos, ideológicos y políticos en torno al fenómeno de la administración pública, que en síntesis formal, pueden reconducirse a tres grandes cuestiones radicales:

- a. La idea o imagen de ciencia (social) y por tanto, ciencia de la administración pública.
- b. La idea o imagen del objeto de la ciencia de la administración pública
- c. El ideal deseado de administración pública por el que se lucha ideológica y políticamente, cuestión que trasciende el ámbito del conocimiento.

Su línea de desarrollo externo, se debe al movimiento real, histórico, de la sociedad estatal que es materia y efecto de la administración pública. Es así que esto se desarrolla al compás de los acontecimientos políticos y de los problemas administrativos de una sociedad, de sus luchas organizadas espontáneas de clases, de los conflictos entre estados nacionales.

La administración pública nace y crece bajo la presión de las crisis que interrumpen el crecimiento de la riqueza social y bajo el sacudimiento de la paz

y estabilidad social, debido a los dramáticos conflictos de clases sociales y sus organizaciones.

Es causa de problemas sociales y reivindicaciones políticas. Hoy se asiste a una presencia reguladora y administrativa del estado en la producción y circulación de bienes y servicios sociales, así como en el seno de las relaciones sociales entre las clases, las etnias, los grupos y las regiones territoriales. Esto origina que las decisiones u omisiones administrativas del gobierno estatal en el campo del crecimiento de la riqueza nacional y el cuidado de la pacificación conduzcan objetivamente a generar nuevos problemas o a agudizar viejos. Sus decisiones u omisiones presupuestarias, fiscales monetarias, laborales, hacen que la administración pública condicione el ciclo del crecimiento de la riqueza y que con ello, defina y caracterice las relaciones entre capital y trabajo y demanda y oferta, producción y mercado, excedente y distribución etc., al mismo tiempo que define y caracteriza el ámbito y la modalidad de las luchas de las clases sociales y grupos de interés.

Hace mención que un grupo de mexicanos que considera casi exclusivamente a la administración pública como institución estatal o aparato de Estado, ubicándola algunos más precisamente como una realidad o momento del poder ejecutivo o gobierno del Estado. La conceptualización correspondiente la caracteriza como la organización de acciones para la realización de finalidades que le son preñadas y ordenadas autoritativamente por el gobierno del Estado y que resultan de las decisiones que éste toma a la luz de las necesidades y proyectos del Estado mismo.

La ciencia de la administración pública es estrictamente ciencia política independientemente de la imagen que se tenga de la ciencia política y de su método. Y es tal en razón de su objeto de conocimiento que es conceptualizado como una realidad intrínsecamente estatal-gubernamental.

Actualmente, en nuestro país, existen objeciones a que el objeto de conocimiento de la ciencia de la administración pública sea lo estatal, lo

gubernamental o lo político y que, por tanto, deba ser una ciencia política o una disciplina determinada en su ejercicio por el cuerpo teórico- metodológico de la ciencia política. La administración pública es una organización de acciones, para realizar los fines que le son ordenados por el gobierno del Estado y que derivan de las decisiones que éste toma ante situaciones sociales y políticas, dentro del marco constitucional.

La ciencia de la administración pública debe ser una ciencia administrativa más que una ciencia política. Como toda administración deberá conocer sus fines y medios, sus normas organizativas y distribución de funciones, sus recursos, medios técnicos y desempeños, su grado de eficiencia y eficacia.

Existe otro grupo de teóricos que hace énfasis en la naturaleza exclusivamente administrativa de la administración pública, y que convierten a ésta en una suerte de arte o tecnología, de razón técnica.

El objeto de estudio y el objetivo de conocimiento consiste en descubrir y evaluar la eficiencia y eficacia de ciertas técnicas o de ciertos procedimientos que referidos a recursos humanos, materiales, financieros, etc., posibilitan el alcance de los fines gubernamentales.

Para este grupo, las técnicas de planeación, presupuestación, evaluación, seguimiento, etc., son más importantes que el debate epistemológico y metodológico sobre la posibilidad y ámbito de validez de una ciencia de la administración pública.

Engels y Marx consideraban a la administración pública como esencialmente la política del Estado y del capital, pero que en ella aparece y existe como algo no político, como no Estado, no capital. Por la administración pública el Estado se realiza efectivamente como orden de dominación jurídico-ético global y sin fisuras; y por ella el capital se valoriza por entero en toda la

sociedad. La verdad y real existencia de la administración pública es la valorización del capital y su dominación política.<sup>11</sup>

La situación económica, el exceso de centralismo, la proliferación de empresas paraestatales, la necesidad de acciones de regionalización y descentralización, la necesidad de mayor participación comunitaria, privatizaciones y el acercamiento de los sectores público y privado son el preámbulo de los cambios en la administración pública<sup>12</sup>

Actualmente ha sido cuestionada por grupos integrantes de la sociedad. Existen grupos que hacen eco a corrientes neoliberales del ámbito económico, pidiendo un repliegue del Estado, al no ver mas en este a su protector y benefactor; podemos decir que esto es más representativo como un avance social, es decir la nueva A.P. se ve en la necesidad de enfatizar en la cuestión Social para cumplir con la función por el Estado.

En este contexto de la evolución social, económica y tecnológica han dado lugar a nuevas formas democráticas que busca la sociedad civil a través de su interés en la participación directa no sólo formulando demandas, sino también en su gestión. El perfil del Estado se está rediseñando en cuanto a su participación en la promoción del desarrollo tecnológico y científico, así también en el impulso de la integración regional<sup>13</sup>.

Por lo tanto surgen grupos sociales involucrados en la solución de sus propios problemas con un estrecho seguimiento de los avances, recursos y resultados finales.

Vemos aquí un elemento de la administración pública en la asociación del interés de lo público como conjunto de los intereses particulares, dicho

---

<sup>11</sup> Guerrero, Omar; Introducción a la administración pública Págs. 213-223, Aguilar Luis; apuntes de la Administración Pública, Págs. 362-370

<sup>12</sup> Enrique Cabrero. Cambios en la administración Pública. Pág. 28

<sup>13</sup> Memoria del II seminario internacional. Redimensionamiento y modernización de la Administración Pública. Página 18

elemento de la institución de la administración pública sustentado en las leyes para el sostén y garantía de las relaciones sociales.

La crisis económica del siglo XX surge a la par con la crisis de legitimidad en el estado al no coincidir los fines y necesidades de la sociedad con los medios utilizados por el estado.

Laufer sugiere un nuevo sistema de legitimidad en el que la legitimación del Estado vendría dada ya no por los fines buscados, sino por los métodos del ejercicio del poder; es decir, la racionalización de su gestión la eficacia de su acción; la participación de la ciudadanía y de los usuarios de los servicios.

La participación responsable de la sociedad civil y los individuos, así como la tolerancia de los valores prevalecientes, permiten al gobierno ser menos responsable de los niveles de calidad y estándares de vida socioeconómicos deseados por el pueblo.

La empresa privada por su parte forma parte de este nuevo sistema de la legitimidad y este deberá buscar su aceptación social, no sólo por su contribución al empleo y la producción, sino por actuar con responsabilidad social. Este sistema fue bautizado de acuerdo a Michael Crozier como el Estado Modesto o Estado Moderno.

En consecuencia, la crisis de legitimidad del Estado contemporáneo es de hecho, la crisis de legitimidad de la administración pública. Surge por lo tanto la necesidad de replantear los fines esenciales del Estado y la modernización de la administración pública en tres niveles:

- a. eficiencia
- b. eficacia
- c. legitimidad

La necesidad de transformar la ineficiente, anquilosada, desperdiciadora de recursos y energía organizacional, con un sistema administrativo con exceso de personal y técnicas administrativas obsoletas, conlleva a nuevas y mejores

técnicas administrativas, con racionalización del gasto y del aparato organizacional. Esto supone el logro de la eficiencia en la administración pública moderna.

En lo que se refiere a la eficacia, el problema se origina en la crisis del logro de los objetivos del Estado, al ser la administración pública ineficaz, con reglamentos obsoletos y por tener una estructura viciada. Para lograr la eficacia debe plantearse como objetivos: un cambio en su estructura normativa y organizacional, así como en su dinámica y el ajuste de los procesos de identidad, que le permitan tomar mejores decisiones.

Uno de los puntos de mayor discusión para los investigadores de la administración pública es la crisis de la legitimidad, las propuestas de solución son de carácter político-administrativo e implican una mayor democratización para restituir los equilibrios que demanda la sociedad en esta fase del desarrollo, aunado a esto el aparato estatal debe servir a la sociedad civil.<sup>14</sup>

El proceso de la modernización de la administración pública debe contemplar necesariamente los tres niveles de gobierno si pretende ser una acción de fondo y de alcance. El gobierno debe encaminarse a la obtención de eficiencia administrativa, uso de tecnología moderna y métodos racionales, salvaguardando su legitimidad.

Dadas las características del aparato, los altos mandos se constituyen en la estrategia viable para inducción del cambio, es decir en el elemento propulsor esto da como consecuencia los nuevos cuadros que se requieren para la administración pública.

Se hará énfasis en el perfil del administrador como el eje articulador de la modernización y por lo tanto el punto central de la reflexión, este proceso se esta manifestando en un primer momento en el ámbito de las empresas públicas.

Como primer punto, el sector paraestatal ha sido el foco de atención en la instancia de los procesos modernizadores, permite suponer que es en este sector donde se puede analizar los primeros efectos, rumbos y características del cambio en la Administración. Sin embargo se sugiere la existencia de una tendencia dominante que se reflejará por igual o hacia la gerencia pública como expresión empresarial e innovadora de la administración pública.

En el análisis que hace Omar Guerrero<sup>15</sup> derivado de lo joven que es la administración pública, como disciplina y la propensión de los estudiosos por establecer corrientes, escuelas o tendencias han provocado la fragmentación del campo de estudio, concluye diciendo que lo anterior ha dado como resultado, que la teoría de la administración pública es, por tanto, un proyecto, no una realidad.

---

14 CABRERO Mendoza Enrique. Del Administrador al Gerente. Público. Pág. 29

<sup>15</sup> Guerrero, Omar; La Administración Pública del Estado Capitalista, Pág. 35,

## 1.2 *Su definición.*

La teoría de la administración pública moderna está en proceso de elaborarse, por lo que es preferible hacer referencia a su estudio, Los autores desde Wilson a la fecha han intentado definirla tratando de limitar sus fronteras, ¿dónde empieza y donde termina?, los estudiosos han respondido: “comienza donde concluye la política y termina donde comienza la sociedad”.

Y aunque esto es parcialmente cierto, se han dedicado a investigar el divorcio entre sociedad y Estado, formulando una falsa dicotomía: la de la política y la administración, cuando la administración pública es un vínculo entre el Estado y la sociedad

Moreland, uno de los pioneros en el estudio de la administración pública se propuso elaborar una fundamentación para la dicotomía política-administración; en su opinión: “la política decide sobre los objetivos que serán alcanzados, la administración pública pone la política en ejecución o para hablar en otras palabras, realiza cosas”<sup>16</sup>.

Los estudiosos parten de la separación de la sociedad y el Estado, pero no han tomado conciencia del hecho; es decir el Estado ha sido sustituido por la política y la sociedad sólo comprende como un supuesto la acción administrativa. Es a partir de este momento cuando los politólogos intentan definir la administración en oposición a la política.

A este respecto Wilson afirmó, en el primer estudio sustancial y exclusivamente dedicado a la administración pública, “es la parte más evidente del gobierno, es el gobierno en acción; es el ejecutivo, es el que actúa, la dimensión más visible del gobierno y, por supuesto, tan vieja como el gobierno mismo”<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> MORELAND, “The science of public administration”, p. 414.y

<sup>17</sup> “The Study of administration”, p. 198.

Antes que Wilson, Gaetano Mosca había argumentado que el gobierno “mas que consentir o prohibir las modificaciones de la constitución o de las leyes, consiste en dirigir como un todo la maquinaria militar, financiera, judicial y administrativa, o influir sobre quienes la dirigen”<sup>18</sup>.

Por su parte, Mosca afirmó que la esencia de gobierno consiste en dirigir o influir sobre quienes dirigen. Años después, Weber definió la política como la “dirección o la influencia sobre la dirección de una asociación política”<sup>19</sup>, fundamentalmente para ambos autores gobierno y política son idénticos; los dos conceptos ponen énfasis en la categoría dirección.

En contraste, conforme a Wilson y Moreland, la administración cobra significado en la categoría *acción*. Estos son precisamente los fundamentos de la dicotomía política-administración, el problema fundamental de la administración pública como disciplina académica<sup>20</sup>

La administración pública nace como disciplina a partir de la distinción entre política y administración y su esquema teórico originario consiste en la célebre dicotomía planteada. Aunque la distinción entre decisión y acción no es desconocida antes de Wilson, ya Hegel había identificado y desarrollado la distinción entre la decisión y la aplicación<sup>21</sup>; por su parte Tocqueville acertó a concebir esta distinción como una necesidad histórica, afirmando, “ es bastante extraño que, en el seno de una sociedad tan ilustrada y donde la administración publica desempeñaba desde hacia mucho tiempo un papel tan importante, no

---

<sup>18</sup> Elementi di scienza politica, p. 171.

<sup>19</sup> La política como vocación, p. 86

<sup>20</sup> Sin incurrir en la exageración, se puede afirmar que el conocimiento acumulado y la construcción teórica de la Administración Pública pueden resumirse en la separación ente política y administración o bien, en relación o parentesco. Sobre la primera línea pueden citarse las siguientes obras: Wilson, *op.cit.*; Moreland, *op cit.*; Goodnow, *Politics and administration*; Willoughby, *The government of modern states*; Gulick, *Politics Administration and the new deal*; Simon, *El comportamiento administrativo*, especialmente el cap. 1; Riggs, *Professionalism, political science and public administration*; La segunda orientación se contempla en las siguientes obras: Martín, *Political science and public administration*; Gulick, *La ciencia, los valores y la administración publica*.

<sup>21</sup> *Filosofía del derecho*.

se hubiera pensado en distinguir sin separarlos, el poder que debe ejecutar del que debe supervisar y prescribir<sup>22</sup>.

La misión de la dicotomía consiste en separar la función administrativa de las restantes, resaltando su sustantividad. Al respecto, Wilson formula una diferenciación mediante la cual la administración queda separada de su hermana siamesa, la política; es su idea el evidenciar un nuevo campo de conocimiento, crear una nueva disciplina, destacándola a partir de la identificación de una función del Estado, la administración, en contraste con otra, la política.

Goodnow, sin embargo, formula la dicotomía política-administración con un criterio analógico, es decir, para él, en el Estado se pueden diferenciar la voluntad y la acción, las "funciones primarias: la expresión de la voluntad del Estado y la ejecución de esa voluntad"

Por su parte, William Willoughby llega a la dicotomía política-administración por una vía distinta a la de Wilson y Goodnow. No realiza una distinción funcional, sino una separación estructural. Sin embargo, como Wilson y Goodnow, Willoughby disiente con la división tripartita de poderes, a la cual atribuye defectos y deficiencias. En su lugar, propone a un esquema penta-partita en el cual se incluye al electorado y la administración como poderes del Estado.

Para Willoughby, "la tradicional clasificación tripartita de los poderes gubernamentales, tradicionalmente concebidos dentro de una u otra de las tres grandes clases, de acuerdo a como ellos tienen que ver 1) la determinación o establecimiento de la ley, 2) la interpretación de la ley y 3) su cumplimiento. A estas tres clases han sido dados los nombres de Legislativo, Judicial y Ejecutivo. No obstante el hecho que esta división tripartita de los poderes gubernamentales ha recibido tal reconocimiento para darle la designación de división clásica de poderes gubernamentales, su examen podría mostrar que

---

<sup>22</sup> El antiguo régimen y la revolución, pp250-251.

ella no puede sujetarse a la prueba del análisis científico, y además de que incurre en serias dificultades en el trabajo de problemas prácticos de la distribución funcional de los poderes gubernamentales”<sup>23</sup>.

La división tradicional de poderes fue formulada en época del predominio de las monarquías, razón por la cual se omitió al electorado como una rama del gobierno que, no obstante, puede estar situada dentro o fuera de la maquinaria formal del Estado, según sus funciones requieran permanencia y continuidad o, en su caso, solo la participación temporal en comicios u contiendas electorales. La presencia del electorado satisface, pues, la laguna histórica dejada por la división tripartita de poderes.

En cuanto a la administración, el centro del problema no se debe directamente a su distinción con la política, sino con la ejecución, es decir, el fundamento de la dicotomía política-administración de Willoughby consiste en la distinción primaria entre administración y ejecución, distinción en la que se basa la propia dicotomía. De este modo, en primer lugar se debe impugnar la confusión entre ejecución y administración y en segundo lugar definir su división conforme dos criterios: 1) diferenciar entre la supervisión del cumplimiento de la ley y su cumplimiento efectivo y 2) diferenciar el ejecutivo como todo y la administración como parte.

La dicotomía política-administración es el factor común del origen del estudio de la administración pública, en diferentes países del mundo de producción capitalista. Es formulada en Estados Unidos por Wilson, Goodnow y Willoughby; en Inglaterra por Moreland; y en Alemania por Weber. La administración pública nace aparejada invariablemente con la dicotomía; su origen y desarrollo no se puede explicar al margen de su propia dicotomía. Y es la dicotomía política-administración, precisamente, su talón de Aquiles. Gracias a ella, la administración pública ha sido construida sobre pies de barro, sin

---

<sup>23</sup> The government of modern states, p. 217.

conexión a la realidad; además de la pantanosa cimentación proveída por la dicotomía igualmente vulnerable: la del hecho y el concepto<sup>24</sup>.

La dicotomía es descriptiva, no explicativa; es incapaz de traducir el fondo real sobre el que descansa la falsedad de la división entre política y administración, es decir, el divorcio entre la sociedad y el Estado. Por todo esto, el estudio de la administración pública debe fundamentarse en hechos históricos que testimonien las relaciones de la sociedad y el Estado en diferentes modos de producción, no en categorías formales que, aunque relativas al capitalismo, sólo describen con superficialidad y miopía las relaciones empíricas que pretenden expresar. Cuando la ciencia política haya estudiado la administración pública en los diferentes modos de producción, comparando sus peculiaridades históricas, y haya acumulado suficiente información sobre la realidad social en la cual está sumergida, el problema de definición comenzará a ser resuelto.

### 1.3 *Su identidad*

Surge y se pone en evidencia cuando ambas ya no están separadas, sino unidas; enfoque que fracasa porque más que identificar y esclarecer las relaciones, las confunde en un término impreciso y tautológico: “política pública” conceptos idénticos porque se refieren a lo mismo: lo general o colectivo que encarnan en el Estado, como totalidad que integra todo lo individual.

La crisis de identidad es la consecuencia manifiesta de la pérdida de una disciplina, la administración pública del objeto que le es propio. La crisis de creatividad, por su parte, no es sino el resultado producido por la ausencia de una materia sobre la cual fundamentarse un estudio.

La crisis de identidad<sup>25</sup>, que es una toma de conciencia de los académicos de la administración pública y un reencuentro de una disciplina con

---

<sup>24</sup> En ninguna ciencia es aceptable el divorcio entre hecho y concepto porque entre ambos existe una estrecha relación. “En sentido estricto, un hecho es un conjunto de propiedades observadas, en tanto que un concepto es un artificio para operar con tales observaciones “. Meehan, *Pensamiento político contemporáneo*, p.21.

su realidad, consiste en la manifestación de un claro divorcio del científico y su disciplina, con la materia que da contenido esa disciplina. Esto demuestra que la administración pública es el estudio de la administración pública, es decir de la disciplina, no del objeto.

Estando divorciados, el Estado y la sociedad requieren para su mutua relación de instancias mediadoras –el ejecutivo y el legislativo- que las pongan en contacto, que compensen la separación. El poder legislativo es la delegación de la sociedad en el Estado, en tanto que el poder ejecutivo es la delegación del Estado en la sociedad.

En la medida en que se comprenda la escisión Estado-sociedad y la función delegacional del ejecutivo y el legislativo, se entenderá la falsedad de las bases sobre las cuales se ha intentado fincar el estudio de la administración pública: la dicotomía política-administración.

La función delegacional del legislativo y el ejecutivo es la clave de la dicotomía política-administración; pero la división del Estado y la sociedad es la clave de esta función delegacional: por tanto, dicha división es, en última instancia, la clave del estudio de la administración pública.

El enfoque de la política pública, que incluye a un grupo importante de politólogos, sumerge a la política y administración en este pantanoso concepto de "política pública", no sólo indiferenciándolas sino agregando a la categoría administración pública organizaciones políticas gubernamentales y extra-gubernamentales como los cuerpos legislativos y judiciales, partidos, grupos de presión y movimientos de opinión.

---

<sup>25</sup> La crisis de identidad de la Administración Pública ha sido objeto de análisis y estudio por varios académicos y se puede citar a las siguientes obras: Mosher, "Research in public administration"; Parker, "The end of public administration"; Caiden, In defense of public administration; : Waldo, "Scope of the theory of public administration" p. 1; Riggs, "Professionalism, political science and The scope of public administration; Landau, "El concepto de toma de decisiones en el campo de la administración pública"; Ostrom, "The intellectual crisis in the american public administration"

La política pública y las reorientaciones del campo de la administración pública en la década de los cincuenta no solo no resuelven el problema de definición, sin que abren otro mayor; el problema de identidad.

Las definiciones de post-guerra originaron una serie de problemas que constituyen un desafío a la integridad del "campo". Destinados a compensar la rigidez de la dicotomía política-administración. Alcanzaron tal extensión que ya no revisten ninguna satisfacción. Hacen prácticamente imposible especificar un área de actividad que no pueda considerarse situada dentro del ámbito de la Administración. Sin embargo, en su contexto, resulta evidente que White y Pffifner se refieren sólo al gobierno. Nos vemos entonces enfrentados, sin embargo, con un área de interés que abarca todas las ramas de la actividad gubernamental. Las legislaturas, los poderes ejecutivos, las cortes, los partidos y la burocracia, todos "realizan" operaciones que tienen como finalidad el cumplimiento de la imposición de la política pública...el campo de la administración pública queda entonces como una masa imprecisa y vacilante, no es posible distinguirlo de la ciencia política... la Administración Pública no es un subcampo de la ciencia política, se trata en ambos casos de la misma disciplina. En el esfuerzo por definir, el campo se evapora.

El capitalismo abolió todas aquellas relaciones sociales que adscribían al individuo a castas, estamentos y profesiones, creando las condiciones en las cuales los hombres son solamente identificables por su papel en la producción, por su relación con la propiedad y con los medios de producción; como los miembros de las clases sociales.

Por tanto, las clases dominadas son también una condición de estado. El estado capitalista, de este modo, ostenta, por la lucha de clases, una autonomía relativa por respecto de las clases dominadas, sino los de las clases dominantes mismas. El Estado sacrifica el interés económico inmediato de la burguesía en aras de su interés político inmediato.

La administración puede ser considerada como el mayor invento y artificio por lo que los hombres civilizados en sociedades complejas tratan de controlar su cultura, por el que intentan alcanzar simultáneamente los fines de estabilidad y los fines de transformación pública.

La administración pública consiste en todas las operaciones que tienen por objeto la realización o la observación forzosa de la política del Estado.

Por Estado debe entenderse un instituto político de actividad continua, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al monopolio de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente.

#### ***1.4 Situación actual de la Administración Pública:***

- I. Para comprender la administración pública en su doble naturaleza de política y administración, habrá de ser estudiada como producto histórico del modo de producción capitalista. Esta perspectiva permitirá la formulación de leyes de desarrollo de la administración pública, que provisionalmente elaboradas evidencian un problema esencial para su estudio; la relación entre el estudio de la organización y acción gubernamental y las condiciones históricas en las cuales se engendró y se desenvuelve el modo de producción capitalista. Tal relación puede plantearse en doce conclusiones de la administración pública del estado capitalista.
  
- II. El modo de producción capitalista está caracterizado por la división de la sociedad y el Estado, división cuyos orígenes se encuentran en la destrucción del feudalismo y la abolición, por tanto, de aquello que lo caracterizaba: la identidad de la sociedad y del estado.

- III. El modo de producción capitalista implica una estructura económica dinámica y favorable que, con suelo fértil, hace florecer la centralización política y administrativa.
- IV. La diferencia entre el legislativo y el ejecutivo, por tanto, sólo es posible con la eliminación del carácter absoluto y despótico de la nueva monarquía, es decir, por la liquidación de la propia monarquía absoluta y despótica.
- V. De este modo, si el legislativo es el atizador del fuego de la lucha de clases, el ejecutivo es su extintor. El ejecutivo detenta al ejército. A la policía, a los medios de violencia del Estado, cuya finalidad consiste en mantener el orden, a saber, el orden burgués. Los medios de represión del estado limitan la capacidad de acción del proletariado y posibilitan la salvaguarda de la <<paz social>>, tan necesaria para la sociedad burguesa. En la medida en que el ejecutivo pueda reprimir el poder de las clases dominadas, garantizará en el seno del Estado la unidad política de las clases dominantes.
- VI. El fortalecimiento del ejecutivo frente al legislativo implica el fortalecimiento del Estado frente a la sociedad; significa la supremacía de la delegación ejecutiva del Estado, frente a la delegación legislativa de la sociedad. Es, en suma el fortalecimiento de la autonomía del Estado frente a la sociedad. A partir de este momento, ejecutivo fuerte es sinónimo de Estado fuerte.
- VII. La administración pública es la última institución del Estado capitalista en el que se perciben los electores precapitalistas, la última en aparecer en toda su desnudez, como objeto de estudio cuya expresión abstracta representa con toda pureza, plenitud y fidelidad el hecho real: la acción del gobierno como relación entre el Estado y la sociedad.
- VIII. Por tanto, aunque Francia es el primer país donde se evidencia y consume la división del Estado y la sociedad – y por extensión el ejecutivo se concreta como institución sustancial y diferenciada –, el estudio de la Administración Pública no tiene un desarrollo como disciplina académica. Es en Estados

Unidos donde se inaugura la Administración Pública como disciplina que estudia la acción gubernamental, como un campo distintivo de conocimiento, pero situado en el marco más comprensivo del estudio de la política.

Existen evidencias en *The study of administration* de Wilson, fundador de la administración pública como disciplina basada en la multicitada dicotomía, que testimonian como fuente de inspiración al polígono alemán, Bluschli, uno de los más eminentes tratadistas del Estado decimonónico. En Goodnow, por su parte, son perceptibles las influencias europeas del esquema bipartito de poderes en Willoughby la inspiración en el régimen político inglés. Así, los fundadores norteamericanos de la administración pública no pueden considerarse sin discípulos de los filósofos políticos europeos; pero como discípulos que tergiversaron y falsificaron lo esencial del pensamiento de sus maestros.

- IX. El estudio de la administración pública en Estados Unidos durante los siglos XVIII y XIX, no podía ser la expresión abstracta de una realidad que aún no aparecía: el ascenso y consolidación del ejecutivo. Pero el estudio en el siglo XX no es tampoco la expresión abstracta de una realidad, la dualidad legislativo – ejecutivo, sino la formulación ideal de una situación igualmente ideal: la disociación de la política y la administración.

En Europa, el estudio de la Administración Pública data de cuatro siglos atrás, pero esta ancestral tradición no tuvo continuación; en otras palabras, así como los estudios norteamericanos tienen por tradición la europea, los estudios europeos no tienen por tradición la suya propia, sino la de la Teoría General del Estado, el Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo. La filosofía política europea, aunque distorsionada, fue atendida y continuada no en Europa, sino en Estados Unidos. Bodino, Hobbes, Rousseau, Paine, Hegel, Marx y Tocqueville encontraron los más importantes hallazgos con respecto a la acción gubernamental y formularon las más relevantes teorías sobre la administración pública, es decir, la separación del Estado y la sociedad, la dualidad legislativo – ejecutivo y el carácter mediador del poder ejecutivo. Pero

no formaron prosélitos en Europa, sino en estados Unidos, donde se deformaron y falsificaron sus interpretaciones.

X. Esta situación puede esquematizarse en cinco puntos:

- **Primero.-** El estudio de la Administración Pública se realiza entre los siglos XVI y XIX, como una secuela indirecta y secundaria de los análisis de los filósofos políticos. Tiene esta característica por que la administración pública está confundida en el seno de las instituciones políticas híbridas, estamentales y burocráticas, hasta la época de la revolución francesa. Comienza a ser objeto de estudio en ese momento gracias a su desembarazo de las reliquias medievales y su ubicación precisa y cabal en el seno del ejecutivo. Esta época, pues, es una fase de formación gradual de la administración pública como objeto de estudio, fase definida por la superación también gradual de su carácter indirecto y accesorios dentro del estudio de la política.
- **Segundo.-** Los filósofos políticos no engendran prosélitos ni escuela alguna. En su lugar, los tratadistas europeos basan el estudio de la Administración Pública en análisis formales del derecho y del Estado, análisis que desplazan a la ciencia política como campo de estudio natural de la administración pública.
- **Tercero.-** La tradición europea es recogida y desarrollada en Estados Unidos y sirve de base a la constitución política de la administración pública como disciplina académica, pero como campo incluido, con cierta distinción, dentro del estudio más general de la ciencia política; pero, paradójicamente, en oposición a la política.
- **Cuarto.-** El estudio contemporáneo de la administración pública en Europa se impone un esfuerzo de reorientación al margen, relativamente, de los esquemas formales; se reorienta, sin embargo, hacia el estudio norteamericano adquiriendo de él sus virtudes, pero

también sus defectos. Los europeos toman de los norteamericanos a su gran preocupación: la crisis de identidad.

➤ **Quinto.**- La administración pública norteamericana desarrolla hasta sus últimas consecuencias la dicotomía política – administración, base de su estudio, y, por tanto, desarrolla hasta su límite la propia disciplina. La ya antigua dicotomía, formulada en 1887 por Wilson, todavía sigue inspirando tratados como el Riggs, en 1968. Incapaz de renovación, de creatividad, la administración pública norteamericana desemboca en una crisis de identidad, en una crisis en la cual la disciplina se confronta con la realidad, con su realidad, como un estudio tergiversado, equívoco y desligado de la propia realidad.

XI. Por tanto, los publiadministrativistas norteamericanos tienen el mérito de haber desarrollado hasta sus límites lo que hoy conocemos como disciplina de la administración pública; es decir, el estudio de la disociación o la confusión de la administración y la política. En otras palabras, a ellos se debe el nacimiento tardío y la muerte prematura de la administración pública como estudio exclusivo de la relación de la administración con la política. Se les debe la estrechez, el equívoco y la tergiversación de la administración pública como confusión o separación de la política. Esta crisis de identidad representa la situación del estudio de la disciplina en los momentos actuales. La vanguardia norteamericana está en crisis y la crisis repercute en la retaguardia. Pero la vanguardia no tiene, ni tendrá medios para resolver la crisis de la disciplina porque es un producto de la disciplina y una de las causas de la propia crisis. Los norteamericanos no sólo no han resuelto la crisis, sino que lo han hecho un objeto de estudio. Incluso una moda, y no es difícil que inspire, parcialmente, otro refrito de la dicotomía política-administración o un nuevo <<tratado>> de política pública. La administración pública seguirá siendo un fósil, una momia a la cual se le volverán a cambiar las vendas o, como una <<reorientación radical>>, se le someterá a un nuevo reembalsamiento.

- XII. Y sin embargo, al margen de una disciplina tal, hay un objeto de estudio en espera de ser tratado. La clave está dada; comencemos por la división estado - sociedad, sigamos por el régimen político bipolar y finalicemos con el ejecutivo como mediación. Esta es la base de una verdadera reorientación del estudio del objeto; del estudio del objeto en relación con el objeto de estudio.
- XIII. El reto para todos los estudiosos de la administración pública es, entonces, enfrentarnos a la mediocridad del estudio del objeto, es decir, a nuestra mediocridad como estudiosos de un objeto falseado, estrecho, distorsionado. La reorientación de la administración pública es, ante todo, una toma de conciencia del investigador frente al objeto investigado, considerándose, él mismo, como parte de la realidad en estudio.

Tan pronto tomemos conciencia de esto, podremos hacer de la administración pública una disciplina digna, útil y valiosa.

## **CAPÍTULO II**

### **EL EJERCICIO PRESUPUESTAL DE LOS RECURSOS**

En materia de transparencia el presupuesto público revela la prioridad del gasto de una institución mediante la asignación de recursos hacia distintos programas y proyectos, los beneficios y el enfoque. En este capítulo se describe la importancia del ejercicio del recurso público, se realiza una breve descripción de las experiencias latinoamericanas del control presupuestal, y también se describe la historia del presupuesto en México, concluyendo con una revisión del marco jurídico del presupuesto federal que señala que “para que el aparato gubernamental tenga un óptimo funcionamiento es indispensable que cuente con un presupuesto coherente, manteniendo en lo mayor posible un equilibrio entre ingresos y egresos, de lo apegado que esta situación se establezca la garantía de finanzas sanas en una Institución marcaran la pauta para que la economía del país logre el crecimiento deseado”.

## 2.1 *El Ejercicio Presupuestal de los Recursos*

No se puede hablar de aparatos administrativos eficientes, de generar procesos de cambio o en el caso específico del COBAQROO de mejora de los procesos administrativos hacia una escuela de calidad si no se toma en cuenta el factor indispensable para un desarrollo óptimo: el de la planeación y estrechamente ligada a esta acción el presupuesto.

Lo relevante de un presupuesto es poder proyectar o estimar los gastos y los ingresos de una empresa que puede ser a corto, mediano o largo plazo, realizando comparaciones entre años anteriores para desarrollar una mejor inversión. La propuesta es hacer un buen presupuesto haciendo consultas a las diferentes áreas de una organización.

Un presupuesto maestro proporciona un plan global para un ejercicio económico próximo, generalmente para un año, y debe incluir el objetivo de utilidad y el programa coordinado para lograrlo.

Consiste en pronosticar sobre un futuro incierto porque cuando más exacto sea el presupuesto o pronóstico, mejor se presenta el proceso de planeación.

*Los Beneficios que enumera son:*

1. Define objetivos básicos de la entidad.
2. Determina la autoridad y responsabilidad para cada una de las generaciones.
3. Es oportuno para la coordinación de las actividades de cada unidad de la entidad.
4. Facilita el control de las actividades.
5. Permite realizar un auto análisis de cada período.
6. Los recursos de la institución deben manejarse con efectividad y eficiencia.

### 2.1.1 *Sus Limitaciones son:*

1. El presupuesto sólo es un estimado no pudiendo establecer con exactitud lo que sucederá en el futuro.
2. El presupuesto no debe sustituir a la administración si no todo lo contrario, es una herramienta dinámica que debe adaptarse a los cambios de la empresa.
3. Su éxito depende del esfuerzo que se aplique a cada hecho o actividad.
4. Es poner demasiado énfasis a los datos provenientes del presupuesto.

Esto puede ocasionar que la administración trate de ajustarlo o forzarlos a hechos falsos.

Este presupuesto es un modelo a seguir por las características de su aplicación y de obtención de resultados, es directo, es medible, es comparativo.

El punto de partida de un presupuesto maestro es la formulación de meta a largo plazo por parte de la institución, a este proceso se le conoce como "planeación estratégica" El presupuesto se usa como un vehículo para orientar a la empresa en la dirección deseada, una vez elaborado el presupuesto, este sirve como una herramienta útil en el control de los costos.

### 2.1.2 *Enfoques:*

- a) La Alta dirección: debe pronosticar sobre la experiencia y conocimiento de la organización y el entorno.
- b) La base de la organización: el pronóstico se inicia desde abajo con cada uno de los operativos, la ventaja radica en que todos los niveles de la organización participan de alguna manera en el desarrollo de la estimación presupuestal.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> índice de transparencia presupuestaria.- Centro de investigación y docencia económica, México. D.F.

## **2.2 Experiencias latinoamericanas de control presupuestal**

El 5 de Diciembre del 2001 un conjunto de instituciones civiles y académicas de cinco países latinoamericanos como son: Argentina, Brasil, Chile, Perú y México se reunieron para realizar un estudio en cuanto al índice de transparencia presupuestaria, en dicha reunión se observó de manera coincidente que todos están reprobados en la transparencia de su gasto público, este estudio se llevó a cabo a través de una amplia encuesta entre los expertos y usuarios clave de la información presupuestaria, señalando a un gran ausente: la ciudadanía, además de reflejar notorias deficiencias en los sistemas de rendición de cuentas y de producción de información accesible y oportuna sobre el uso de los recursos públicos.

El país mejor calificado fue Chile, en el extremo opuesto se detectó a Perú, en cuanto a México, Argentina y Brasil los resultados señalaron un ligero empate con calificación reprobatoria.

Las calificaciones reflejaron una percepción general sobre la transparencia, que por sí sola tiene un valor crítico para los gobiernos de la región, la encuesta también ofreció un análisis detallado sobre aspectos específicos del proceso presupuestario, que marcan las áreas en donde gobierno y sociedad deben actuar de manera urgente para mejorar el nivel de transparencia presupuestaria.

Las áreas críticas detectadas en todos los países fueron: participación ciudadana, rendición de cuentas y acceso y oportunidad de la información. Ya que al tratarse de los recursos que provienen de los contribuyentes, la debilidad en estas áreas lesiona aspectos fundamentales de la relación democrática entre gobierno y sociedad.

### 2.2.1. Puntos críticos en el caso de México:

El estudio en particular del caso mexicano arroja elementos de análisis interesantes, el índice muestra que los elementos más críticos para el caso de México son:

- La participación ciudadana en el proceso presupuestario: se resalta la ausencia de mecanismos conocidos por la población para incorporar su opinión tanto en la formulación como en la aprobación presupuestaria.
- El control sobre los funcionarios federales: El caso de la responsabilidad de los funcionarios, no existen sanciones creíbles en los casos registrados de desviación de recursos y corrupción, al desconocimiento por parte del público sobre la información patrimonial de los funcionarios, a la percepción de un alto grado de negligencia e irresponsabilidad en los operadores del gasto y el desconocimiento público sobre las prestaciones laborales por parte de la población encuestada.
- El desempeño de la contraloría interna: se percibió poca participación de la contraloría interna en cuanto al impacto de sus recomendaciones y la verificación de su cumplimiento de las metas de los programas gubernamentales, lo anterior otorga un bajo nivel de confianza a la Secretaría ante los ciudadanos.
- La oportunidad y acceso a la información sobre el gasto público es prácticamente nula, no existe.
- La fiscalización sobre los recursos federales no se da de manera confiable.

### **2.3 *Historia del Presupuesto en México:***

1824.- En la primera Constitución Mexicana, se estableció el sistema presidencialista y en materia de finanzas el ejecutivo debía rendir cuentas regularmente al poder legislativo. El Congreso expidió una ley que organizó la hacienda pública federal, a la Secretaría de Hacienda se le confirieron atribuciones para operar los recursos de la nación y a su vez fue obligada a presentar una vez al año un presupuesto que incluyera partidas de ingresos y de egresos de cada unidad administrativa. También se creó la Contaduría Mayor de Hacienda dentro de la Cámara de Diputados para que se encargue de llevar un control externo sobre los recursos.

1917.- Surge la nueva constitución, presentando varios cambios en materia presupuestaria y de finanzas públicas, confiriendo por disposición constitucional a la Contaduría Mayor de Hacienda en órgano superior de control externo otorgándole facultades y atribuciones por encima del resto de las entidades gubernamentales, creando de manera simultánea el departamento de la Contraloría que tenía las funciones del órgano de control interno.

1932.- El Departamento de Control Interno pasó a formar parte de la Secretaría de Hacienda y en 1936 se creó la Ley Orgánica del Presupuesto con la intención de regular y reglamentar la forma, composición y seguimiento de todos aquellos temas relacionados con el presupuesto. En esta época se utilizó el Sistema Presupuestario Tradicional o Presupuesto por Objeto del Gasto, creado como instrumento para autorizar gastos y agrupar funciones de acuerdo con la línea de responsabilidad y la jerarquía administrativa, para asignar los recursos y ejercer el gasto público.

1947.- Existían dos entidades que incidían de manera importante en las finanzas públicas: La Secretaría de Hacienda, quien se encargaba de preparar y ejecutar el presupuesto, ejerciendo el control previo de los gastos a través de la tesorería, y la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, quien tenía entre sus funciones principales ejecutar y vigilar las obras públicas,

la administración de bienes del gobierno y la realización de estudios para mejorar la administración pública.

1959.- Se crea la Secretaría de la Presidencia la cual, junto con la Secretaría de Hacienda y la Secretaria del Patrimonio Nacional, se encargaron de planear, coordinar y vigilar la inversión pública.

En la década de los sesentas, se reguló el método de presupuestación. En la década de los setentas, se utilizó el sistema presupuestario tradicional, con notables fallas debidas principalmente a que las asignaciones que se realizaban no estaban sujetas a un proceso de planeación o siquiera a metas más específicas, sino que se limitaban a verificar no se gastará más de lo presupuestado. Este sistema tampoco contaba con un mecanismo que permitiera obtener una idea certera de los efectos de estos gastos, no permitía conocer los resultados obtenidos o por lo menos hacia donde específicamente se destinaban los recursos. El no contar con estos elementos ocasionaba grandes deficiencias en el sistema de presupuestación y control del gasto público.

A mediados de la década de los setenta, dentro de un proceso global de reforma administrativa que buscaba que la administración gubernamental fuera más eficiente y racionalizará el uso de los recursos públicos, se realizaron reformas al sistema presupuestario. Publicándose la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual constituyó a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y en materia presupuestaria, se creó la Ley de Presupuesto, Contabilidad y gasto público.

1976.- Se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, y se estableció formalmente el sistema de presupuesto por programas enfocando hacia aquellas cosas que el gobierno realiza, más que a los insumos que adquiere, se presenta con base en el trabajo que debe ejecutarse mediante la atención de objetivos específicos y de los costos de ejecución de dicho trabajo; las tareas propuestas, los objetivos y los costos respectivos se elaboran en

función de metas de largo plazo. Con este sistema se intentaba ligar todos los gastos realizados con los resultados esperados por unidades específicas, el presupuesto por programas permitiría facilitar la tarea de ligar los fondos obtenidos con los objetivos y metas específicos que se pretendía lograr con ellos.

Los fines políticos en ese momento requerían que esta Secretaría cumpliera con un doble objetivo: establecer un marco formal y legal para racionalizar la esfera pública y luchar contra los feudos administrativos que bloqueaban la eficacia de la gestión gubernamental, creando así la oficina de programación y presupuesto y evaluación, teniendo como fin principal definir las grandes políticas públicas la cual asume algunas funciones que estaban a cargo antes de secretarías de Estado como Hacienda y la Presidencia.

La esfera de acción de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) fue muy amplia: programar, elaborar planes de desarrollo económico, inversiones y financiamiento, evaluación de proyectos.

La SPP se fortaleció con la incorporación de la subsecretaría de presupuesto sustraída de Hacienda; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinaba los montos y los plazos de los proyectos. Dando a la SPP los medios para planear de manera autónoma y ejercer su propia política.

La SPP en esa época fue una secretaría de Estado muy poderosa ya que ahí se elaboraba el plan y controlaba los presupuestos federales y estatales, supervisando los poderes regionales y el resto de la administración pública. Allí se definían, se aplicaban y se armonizaban las políticas sectoriales y regionales, Por su amplitud de acción fue apta y potencialmente redujo el poder de los políticos del "viejo cuño" (la secretaría de gobernación) y los que manejaban los recursos financieros.

López Portillo le asignó su primera tarea: elaborar el plan global de desarrollo, un ambicioso proyecto sexenal que enmarcó dos leyes

fundamentales: La Ley del Plan de la Contabilidad y de los Gastos Públicos y la Ley General de la Deuda Pública, sin embargo, en la primera mitad de la administración de este sexenio existieron muchos enfrentamientos entre la Secretaría de Hacienda y la de Programación y Presupuesto, que impidieron el éxito de dicha misión.

La SPP desde su creación fue una secretaría con muchos conflictos en el plano administrativo. La escisión entre el presupuesto e ingresos era una irracionalidad en el plano económico, sin embargo respondía a una estrategia política: Romper con la preponderancia de la SHCP, además de brindar un espacio político a un modelo de desarrollo alternativo.<sup>27</sup>

1995.- El gobierno federal implemento una reforma al sistema presupuestario. Dentro de los objetivos del Programa de Modernización Administrativa 1995-2000 (PROMAP) y siguiendo los lineamientos establecidos en el plan nacional de desarrollo 1995 – 2000, se consideró necesario mejorar la eficiencia de los mecanismos de evaluación del desempeño, así como la formulación de indicadores que reflejarán este desempeño, y hacer de la administración pública federal un organismo más eficaz, más eficiente con una verdadera profesionalización del servicio público.

Como parte de los lineamientos del PROMAP para lograr la transformación del aparato gubernamental, en materia presupuestaria teniendo como objetivos principales:

- Crear una reforma integral al sistema presupuestario a lo largo de todo su proceso.
- Revisar el marco legal del personal de la administración pública, a través de la creación de una ley de servicio civil.

---

<sup>27</sup> La SSP y la dinámica de constitución de un equipo 1982-1988. Isabelle Rousseau.

- Crear el sistema de administración financiera federal (SIAFF) de la tesorería de la federación.
- Desregular el marco normativo para la administración del gasto.
- Replantear la estructura de la planeación y la programación con la nueva estructura programática (NEP) que pretendió vincular entre sí, los propósitos de las políticas gubernamentales, los objetivos institucionales y la asignación de los recursos públicos.
- Evaluar y monitorear los resultados de los programas públicos a través del sistema de evaluación del desempeño (SED).

La reforma presupuestaria en México considero necesario mejorar la eficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño del sector público, intentando transformar a la administración pública federal en un organismo eficaz, eficiente y con una fuerte cultura de servicio mediante esquemas modernos de medición y evaluación del desempeño y de los resultados, que permitan a los administradores públicos mayor flexibilidad en la operación, por lo cual se establecieron las siguientes líneas de acción:

- Presentación de objetivos claros a nivel institucional, y a nivel medio.
- Vinculación de acciones o servicios concretos.
- Establecimiento de metas significativas y cuantificables en términos de resultados.
- Creación de indicadores de desempeño que permitan evaluar los resultados de su gestión en términos de calidad, costos unitarios y pertinencia de los servicios.
- Medición de los efectos de sus acciones en la sociedad o beneficiarios que atienden.
- Revisión por parte de la SHCP y de la SECODAM al sistema integral de información para incrementar su utilidad.

- Fortalecimiento y mayor dependencia de los órganos internos de control dentro de todas las dependencias y entidades para que puedan desempeñar mejor su labor de prevención y corrección con autonomía e imparcialidad.

En 1995 se implementó la reforma presupuestaria y en 1998 se implementaron los principales cambios en el sistema de planeación económica y financiera, utilizando técnicas de planeación estratégica en la planeación presupuestaria, y en la implantación de la Nueva Estructura Programática (NEP).

La NEP nació teniendo como objetivo principal obtener mayor orden y dirección del gasto público a través de una nueva clasificación, a través de ligar la misión de las organizaciones y de las unidades responsables y de su acción con respecto a los resultados o al impacto alcanzado.

Los objetivos principales de esta reforma fueron lograr un replanteamiento integral de la estructura programática y la introducción de indicadores estratégicos para la evaluación y monitoreo tanto de los programas como de las principales actividades gubernamentales y los responsables de ejecutarlas.

Con la NEP se busca que las autoridades que ejercen como las que auditan y fiscalizan el gasto público y el desempeño de funcionarios, tengan bases claras y sistematizadas sobre cuales trabajar de manera eficaz y eficiente.

Dentro de la reforma administrativa, algunas líneas de acción que buscan mejorar el ejercicio presupuestario son:

- Estudio y revisión por parte de la Secretaría de Hacienda, para proponer una transición a prácticas presupuestarias que impulsen la

efectividad, eficiencia y economía en la prestación de los servicios y programas públicos.

- Contar con un sistema que permita a los administradores públicos llevar un control integral en la selección de sus insumos, programación de sus gastos y reasignación de recursos entre sus distintos programas.
- Contar con mayor flexibilidad en la utilización de los ahorros o ingresos que generen en un ejercicio fiscal.”<sup>28</sup>

#### **2.4 Marco Jurídico del Presupuesto Federal**

Para que el aparato gubernamental tenga un óptimo funcionamiento es necesario que como o parte de su política económica, cuente con un presupuesto coherente, en el que el gasto público mantenga lo más posible, un equilibrio entre sus ingresos y sus egresos, de esto dependerá el que tenga un equilibrio en la economía del país lo cual a su vez permitirá establecer y continuar los distintos esfuerzos planteados para lograr el crecimiento deseado.

La facultad de un gobierno de cobrar impuestos y de gastar los recursos recaudados; la facultad del ejecutivo de formular presupuestos, la facultad exclusiva de la cámara de Diputados de aprobar el presupuesto y del Congreso de la unión de aprobar la ley de ingresos; esto es un sistema de contrapesos, ya que permite contar con instrumentos de vigilancia al ejecutivo en la ejecución del gasto público.

En materia de transparencia presupuestaria encontramos varias características o prácticas deseables para la obtención de un presupuesto y un proceso presupuestario más eficiente y transparente:

---

<sup>28</sup> GUERRERO, Amparán Juan Pablo, LOPEZ, Ortega Mariana; *Manual sobre el marco jurídico del presupuesto federal.*- Centro de Investigación y Docencia Económica, S.A.C.

- La formulación y publicación de información clara, accesible, de forma oportuna y constante por parte del gobierno sobre sus acciones y su operación.
- El contar con prácticas de evaluación de las políticas y acciones que se llevarán a cabo.
- El control y seguimiento tanto del manejo de los recursos como del desempeño de los funcionarios públicos.
- Las reglas de operación presupuestaria.
- La información sobre la totalidad de los recursos presupuestarios usados en el presente y comprometidos en el futuro.
- El uso de los recursos públicos.
- La información sobre los objetivos buscados.
- Criterios y lógica de asignación de las diversas partidas presupuestarias.

Uno de los factores relevantes en la obtención de un óptimo proceso presupuestario es el papel que juega el marco legal que rige el proceso presupuestario, la norma sobre todos estos preceptos, ya que establecen las bases o precedentes para un funcionamiento ordenado, responsable y por medio de mecanismos de rendición de cuentas eficientes por parte del gobierno.

El presupuesto público revela las prioridades de gasto del gobierno mediante la asignación de recursos hacia distintos programas y proyectos gubernamentales, este mecanismo atado a mecanismos efectivos de rendición de cuentas permitirá evaluar si el gobierno cumplió con aquellas metas y objetivos establecidos en el presupuesto y si se cumplió con los montos de gasto autorizados.

Las políticas de ingresos y gasto público son elementos clave de la política económica al impactar directamente el crecimiento de la economía, el desarrollo social y el crecimiento del país influyendo directamente en empleo, inflación, distribución de bienes y en una óptima distribución del ingreso entre otros.

Igualmente importante, es el hecho de que los recursos siempre son escasos, es decir, nunca son suficientes para cubrir todas las demandas de la sociedad y todos los programas y proyectos que el gobierno quisiera impulsar.

El presupuesto tiene una fuerte relación con la política, es decir tiene un amplio impacto, ya que cada una de las acciones del gobierno afecta, ya sea de manera positiva o negativa, a distintos grupos, sectores y regiones, a través de la asignación de los recursos. En este sentido, todos estos grupos estarán luchando por sus intereses y por los recursos asignables a través del presupuesto.

El sistema presupuestario se puede definir como un sistema o conjunto de reglas y procedimientos que rigen el proceso de toma de decisiones en materia presupuestaria. El proceso presupuestario se divide en cuatro etapas o fases:

- a. La formulación del presupuesto por el ejecutivo.
- b. La revisión y aprobación por el legislativo.
- c. La ejecución del gasto público.
- d. El control y auditoría del presupuesto.

Las distintas reglas que rigen este proceso marcan estas etapas, determinan la secuencia en que se darán, y asignan distintas funciones y responsabilidades a los actores que participan en el proceso.

Este proceso no es lineal, las diferentes etapas se enciman unas con otras en cada período presupuestario anual, ejemplo al momento de elaborar el

presupuesto, se esta ejecutando el del año anterior y se trabaja también en la revisión de la cuenta pública federal.

Cuando el proceso presupuestario opera correctamente permite:

1. Medir los costos de los bienes y servicios del gobierno.
2. Seguimiento constante de las políticas y programas.
3. Puede ayudar a mejorar la eficiencia en el aprovechamiento de los recursos y a maximizar la cantidad de bienes y servicios proporcionados.
4. Eficiente sistema de rendición de cuentas.

## **CAPÍTULO III**

### **LA ADMINISTRACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO**

En este capítulo se señala a la educación como el principal promotor de desarrollo de un país: el tema de la administración de la educación en México enmarca los retos de la educación, como lo es la cobertura y la calidad en los procesos educativos. Se hace también una breve descripción de los retos de la educación en el escenario estatal y se aborda al Sistema Colegio de Bachilleres desde su misión hasta sus grandes retos. Con este tema se está en la posibilidad de conocer una radiografía educativa en el nivel medio superior como lo es ésta institución, dados estos elementos que nos permitirán identificar sus potencialidades y debilidades para fortalecer o descartar la hipótesis planteada.

### **3.1 *La Administración de la Educación en México***

La educación es la columna vertebral del desarrollo de nuestra nación, así lo establece el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y señala que la Educación Nacional enfrenta tres grandes desafíos:

1. El de cobertura con equidad.
2. El de calidad de los procesos educativos, los niveles de aprendizaje de los alumnos.
3. La integración y funcionamiento del sistema educativo.

En lo que respecta al nivel medio superior el Gobierno Federal considera como inaplazable su reforma, la cual requiere tener las condiciones necesarias que le permitan responder con oportunidad y calidad las demandas de la sociedad en conocimiento y crecimiento económico-social del país. Los tres principios básicos del Plan Nacional de Desarrollo son:

1. Educación para todos.
2. Educación de calidad.
3. Educación de vanguardia.

Acorde a esta situación, Quintana Roo en su Plan Básico 1999-2005, contempla a la educación como "elemento fundamental para el desarrollo y medio por excelencia, de movilidad social".

Y es en este sentido, la Secretaría de Educación y Cultura, elaboró a partir de las propuestas y demandas de los habitantes del Estado el "Programa de Desarrollo de Educación, Cultura y Deporte" (PRODECUD). Este programa propone un modelo de desarrollo educativo incluyente, que permita a los estudiantes obtener las herramientas necesarias en cuanto a competencias y valores más sólidos y de esta forma pueda acceder a mejores niveles tanto en lo profesional como en lo personal dentro de una sociedad con exigencias cada vez mayores con mejores oportunidades educativas para los que menos tienen,

garantizando la calidad de los servicios, fortaleciendo al ciudadano, sus valores y principios, respetando su identidad cultural.

El principal desafío del PRODECUD es ofrecer una educación basada:

1. En principios de calidad.
2. Pertinencia.
3. Equidad.

En la Ley General de Educación se establece que: "El bachillerato propicia la adquisición de conocimientos, métodos y lenguajes necesarios para cursar estudios superiores. En el caso de la modalidad bivalente, además se prepara al alumno para el desempeño de alguna actividad productiva"<sup>29</sup> así mismo, la ley señala que el bachillerato en su área propedéutica general tiene como función el preparar al alumno para la continuación de estudios superiores, a través de los conocimientos de las diferentes disciplinas y ciencias.

En este mismo sentido, la Comisión Nacional para la Educación Media Superior señala que la finalidad del bachillerato es "...ofrecer al estudiante una formación básica integral, que propicie: el desarrollo de las habilidades lógicas necesarias para tener acceso a conocimientos más complejos, la asimilación de los conocimientos básicos de las ciencias, las humanidades y las tecnologías, además de desarrollar métodos que le permitan interpretar la cultura de su tiempo y que sirvan de base para la educación superior o para su integración al trabajo.

Sin embargo el desarrollo nacional exige que la educación media superior responda con oportunidad y calidad a los retos de los avances científicos y tecnológicos, que ha transformado y sigue transformando, de manera radical aspectos como; las comunicaciones, los medios y la organización de la producción y comercialización, el comportamiento de los mercados de consumo,

---

<sup>29</sup> Ley General de Educación (SEP 1995)

los mecanismos financieros, la soberanía Estado-Nación, así como el comportamiento individual y social de los individuos.

Y es así como se resume que la educación media superior de acuerdo a varios organismos internacionales puede contribuir de manera significativa en la construcción de una sociedad justa, educada y próspera, debido al impacto que puede tener en el fortalecimiento de la competitividad individual y colectiva en el mundo actual.

Para lo cual, el gobierno federal establece como compromiso el trabajar por una educación media superior de buena calidad para todos.

Lo anterior implica por una parte, la necesidad de conocimientos, capacidades y destrezas (las dos últimas combinadas en la palabra "competencias"), en la sociedad, especialmente en la fuerza de trabajo, pues cada día se presentan requerimientos de nuevas competencias y conocimientos.

Para ello, se requiere un nuevo paradigma educativo, que aporte a toda la población los conocimientos y las competencias básicas que demanda el contexto cambiante con la finalidad de que la población se involucre directamente con estos retos y se sienta parte integral de estos procesos.

Por lo tanto, en el PRODECUD, 1999-2005 se cita como objetivo de la educación media superior, el mejorar la calidad del servicio y vincular el nivel con el sector productivo de manera que se ofrezca a los estudiantes el desarrollo de competencias generales para continuar aprendiendo y específicas, para su incorporación al trabajo.

En el Colegio de Bachilleres del Estado de Quintana Roo, se han dado a la tarea de coadyuvar a las políticas Federales y Estatales que señalan los Planes Nacionales y Estatales de Educación, generando para ello un

documento fuente que sirve de guía para los planes y proyectos establecidos a corto y largo plazo, dando como resultado su Programa de Desarrollo Institucional (P.D.I.)

### ***3.2 El Colegio De Bachilleres De Quintana Roo.***

El 27 de Agosto de 1980, la Honorable II Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, decreta la creación del Colegio de Bachilleres como un organismo público, descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio en el Decreto N0. 95.

Iniciando sus actividades con un Plantel en la Ciudad de Chetumal, actualmente cuenta con 16 planteles, 19 Centros de Educación a Distancia y 3 Centros de Educación Abierta.

### 3.2.1. Perfil de la Dependencia:

<b>Sector:</b>	Educación Pública
<b>Nivel Poblacional:</b>	Nivel Medio Superior
<b>Servicios:</b>	Capacitación para el trabajo y constancias y certificados.
<b>Unidades Administrativas:</b>	16 Centros de Atención escolarizada. 20 Centros de Educación a Distancia. 3 Centros de Enseñanza Abierta.
<b>Personal:</b>	1200 trabajadores.

### 3.2.2. Objetivo:

“Impartir e impulsar la educación que corresponde al nivel medio superior”,

### 3.2.3. Propósitos:

- I. Establecer, promover, organizar, administrar y sostener planteles en los lugares del Estado que considere convenientes.
- II. Impartir educación del tipo medio superior, en las distintas modalidades.

Con base en éstos, la Institución tiene la siguiente:

### 3.2.4. Misión:

*“Asumimos el compromiso de contribuir a la Formación Integral y al mejoramiento de la Calidad de Vida de nuestros Educandos”*

Que para tal efecto ha desarrollado la siguiente:

**3.2.5. Visión:**

*“Aspiramos ser una Institución reconocida por nuestros usuarios, como su mejor opción y competitividad de sus servicios educativos integrales de Nivel Medio Superior”.*

La Misión y la Visión basan su filosofía en los siguientes principios:

### 3.2.6. Decálogo de Valores

<b>Lealtad:</b>	<i>Asumir el compromiso con la Institución.</i>
<b>Solidaridad:</b>	<i>Ayuda y Colaboración Mutua</i>
<b>Equidad:</b>	<i>Igualdad de condiciones para todos</i>
<b>Honestidad:</b>	<i>Conducirse con rectitud</i>
<b>Respeto:</b>	<i>Aceptar a los demás como son y ser tolerantes con sus puntos de vista sin criticarlos.</i>
<b>Calidad:</b>	<i>Plena satisfacción de las necesidades de los usuarios</i>
<b>Disciplina:</b>	<i>Actuar en apego a las normas y reglamentos</i>
<b>Confiabilidad:</b>	<i>Cumplir lo que se ofrece</i>
<b>Servicio:</b>	<i>Hacer nuestro trabajo en beneficio de los demás</i>
<b>Aprendizaje:</b>	<i>Apertura a la adquisición de nuevos conocimientos, habilidades y actitudes.</i>

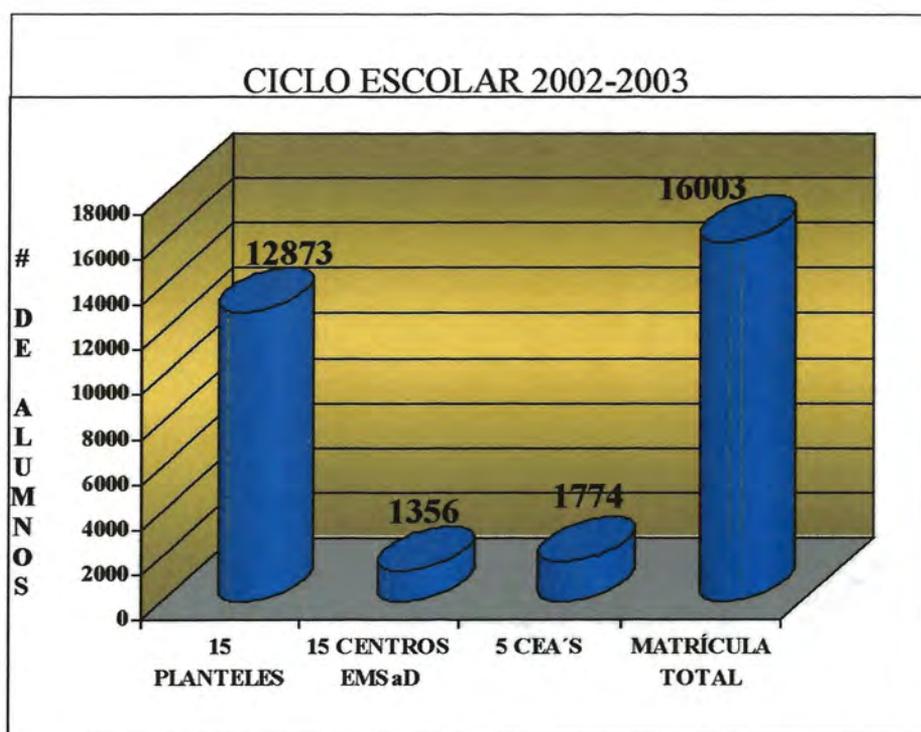
Con base en los principios anteriores, el Colegio de Bachilleres de Quintana Roo imparte educación media superior en los 8 municipios del Estado atendiendo a la población en sus tres modalidades: Escolarizada, a Distancia y Enseñanza Abierta.

### 3.2.7 Matrícula Atendida.

Al inicio del ciclo escolar 2002-2003, la matrícula total atendida es de 16,003 alumnos, distribuida como sigue:

- 12,873 En el Sistema Escolarizado de 15 Planteles
- 1,356 En Educación Media Superior a Distancia en 19 Centros
- 1,774 En Enseñanza Abierta en 3 Centros

TABLA No.1.- MATRÍCULA ATENDIDA

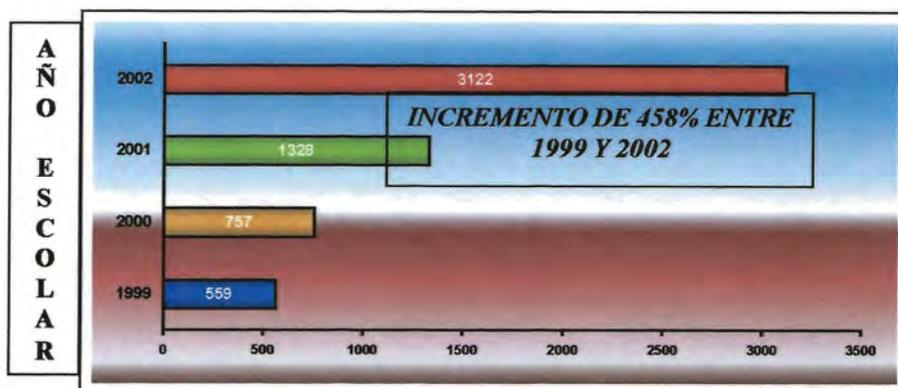


Fuente: Elaboración propia a partir de Prontuario estadístico COBAQROO 2001

### 3.3. Alumnos 30

#### 3.3.1. Becas Otorgadas

Tabla No. 2.- Becas otorgadas

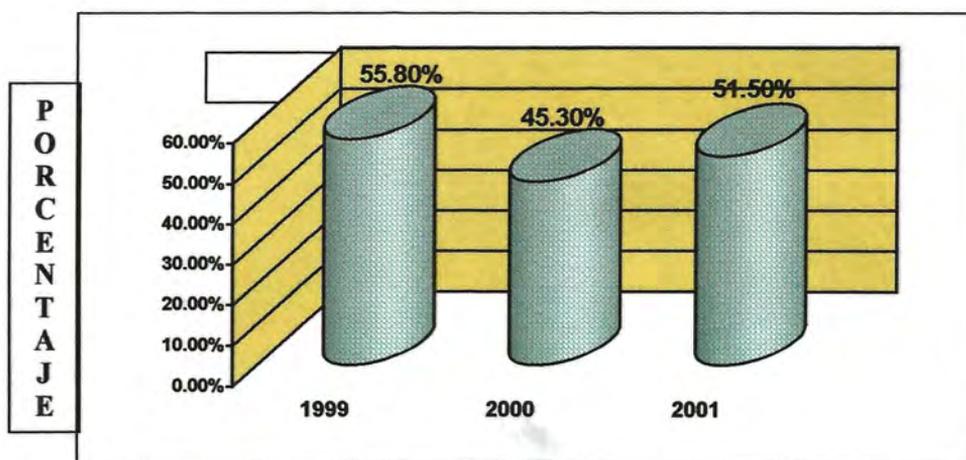


Fuente: Elaboración propia a partir de Prontuario estadístico COBAQROO 2001

Del total de alumnos demandantes de Educación Media Superior en el Estado, se logró la atención del 51.5%, lo que representó un incremento de 6.2 puntos porcentuales de 2000 al 2001.

#### 3.3.2. Índice de Absorción.

Tabla No. 3.- Índice de absorción

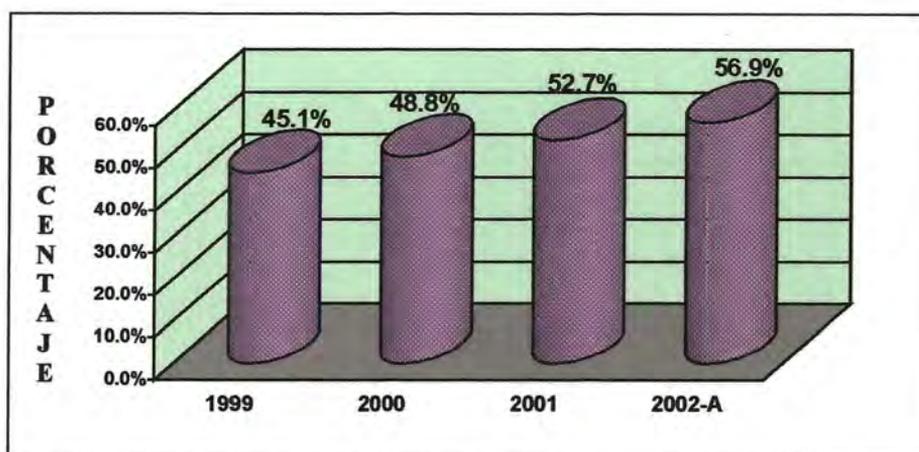


<sup>30</sup> Prontuario Estadístico.- Cobaqroo 2002.

El crecimiento que con respecto a la matrícula atendida se dio durante los últimos años, generó mayores necesidades en cuanto a: espacios educativos, personal docente y de apoyo académico, servicios bibliotecarios y equipamiento de cómputo, recursos económicos adicionales para gastos de operación, entre otros, sobre todo en la modalidad de EMSAD, en donde el crecimiento fue del 21.5%.

### 3.3.3. Eficiencia Terminal

Tabla No. 4.- Eficiencia terminal



Fuente: Elaboración propia a partir de Prontuario estadístico COBAQROO 2001

### 3.3.4. Docentes

El personal docente, conforma junto con los alumnos el binomio fundamental del proceso educativo y da la razón de ser a la Institución. En este apartado el Colegio de Bachilleres de Quintana Roo al 2002-A contó con un total de 607 profesores que conforman la planta académica, el 4% corresponde a personal de nuevo ingreso.

La planta académica de acuerdo a su nivel académico se encuentra distribuida como sigue: el 85 % de los profesores cuentan con nivel licenciatura,

de éstos el 49% es titulado y 36% son pasantes, el 8% cuenta con estudios de postgrado y el 7% son técnicos especializados.

Con respecto a la Capacitación y Actualización Docente, el Colegio desarrolló en el periodo 2001-2002 un total de 52 cursos, contándose con la participación de 490 profesores; lo que en promedio representa 1.9% de cursos por docente.

En este contexto, en el principio de la administración 1999-2005 el Colegio de Bachilleres de Quintana Roo ha trabajado en un proceso de planeación permanente y participativa, con el propósito de impulsar el desarrollo de la Institución.

Como producto de estas acciones se realizó el "Programa de Desarrollo Institucional 2002-2006" (P.D.I.), el cual plantea de manera general y a partir de un Diagnóstico realizado, la política educativa institucional planteando las acciones que darán sustento a las actividades del Colegio durante el período señalado.

El P.D.I. define la dirección hacia donde deben orientarse los esfuerzos que servirán de base para la realización de los procesos de la planeación, programación y presupuesto.

Es en este documento donde se establecen los compromisos para cada una de las áreas responsables y se determina una serie de indicadores que sirven para evaluar el desempeño institucional lo que permitirá tomar las decisiones y acciones a corto, mediano y largo plazo, así como el rediseño de los esfuerzos del trabajo conjunto del personal académico, administrativo y directivo del COBAQROO en beneficio de sus estudiantes y así cumplir con el reto de contribuir al mejoramiento de la calidad de la educación media superior en Quintana Roo.

Por consiguiente, el Colegio de Bachilleres obligadamente debe transformarse<sup>31</sup> para que pueda responder a los cambios que demandan los nuevos escenarios en cuanto a: la atención de la demanda, el nuevo perfil del bachiller, la necesidad de un modelo pedagógico centrado en el aprendizaje, donde los conocimientos, habilidades y los valores, se equilibren para proporcionar al estudiante una sólida formación con conocimientos básicos y generales, con estructuras administrativas flexibles, formas de trabajo integradas incorporando los avances tecnológicos, personal docente mas calificado, estudiantes encaminados a la formación integral, la búsqueda y uso de fuentes de financiamiento alterno y vinculación con el sector productivo y de servicios, así como con la sociedad.

Aún cuando se han tenido avances en los últimos años, todavía se presentan algunos problemas como: no contar con un proceso establecido para el reclutamiento de profesores, por lo cual el personal de nuevo ingreso no tiene una adecuada preparación docente, aunado a la falta de programas de Formación y Actualización Docente basados en diagnósticos de necesidades, lo que conlleva a la poca participación de éstos en los eventos que se establecen.

Una limitante más, y de considerable importancia, la constituye el salario que es menor en comparación con otros subsistemas.

En general se plantea el reto de construir una nueva cultura en el desempeño académico, basada en la vocación de servicio, la responsabilidad y el compromiso institucional, con un modelo que se centre en el aprendizaje del alumno, para lo cual el profesor reciba las orientaciones necesarias para el uso de técnicas didácticas y pedagógicas, así como de tecnología informática que promuevan el diseño de estrategias innovadoras.

---

<sup>31</sup> Documento: Programa De Desarrollo Institucional.- Cobaqroo, 2001.

### 3.3.5. Nivel Académico de los Docentes

Tabla No. 5.- Nivel académico de los docentes.

LICENCIATURA		
<b>TOTAL</b> 85%	<b>TITULADOS</b> 49%	<b>PASANTES</b> 36%
POSGRADO		
8%		
TÉCNICO ESPECIALIZADO		
7%		

Fuente: Elaboración propia a partir de Prontuario estadístico

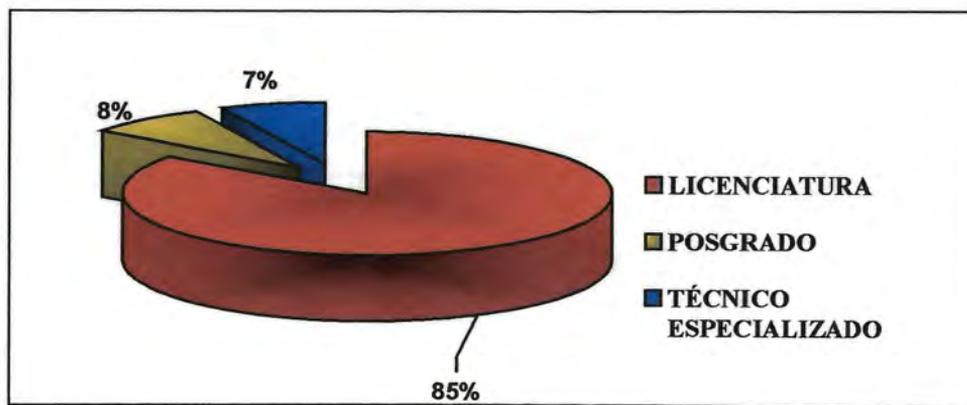
Tabla No. 6.- Categoría docente.

COBAQROO 2001

CATEGORÍAS	% DE DOCENTES
Técnico CB-II	72%
Profesor CB-I	12%
Profesor CB-II	9%
Profesor CB-III	4%
Profesor CB-IV	3%

Fuente: Elaboración propia a partir de Prontuario estadístico.

Figura No. 1.- Promoción de Docentes



Fuente: Elaboración propia a partir de Prontuario Estadístico COBAQROO 2001

### *3.3.6. Evaluación del Sistema*

En este rubro, en primer lugar, se observa que no se cuenta con una cultura de la Evaluación, por lo que los mecanismos establecidos para este proceso son incipientes, solo se realiza un seguimiento a las actividades planteadas en el Plan de Acción, que principalmente se encuentra enfocado hacia el cumplimiento de la actividad o estrategia realizada y no del resultado obtenido, así como del ejercicio de los recursos asignados para la operación de los programas.

Con respecto a los programas vinculados directamente con el proceso educativo de cada plantel o centro de EMSAD, no se tiene información sistematizada de los resultados obtenidos en cada acción o programa evaluado, situación que limita la toma de decisiones adecuada a los tiempos que vivimos.

Los indicadores educativos no son considerados como base, para los procesos de planeación por lo que no pueden establecerse parámetros que determinen avances o logros de los programas.

Por lo que el reto consiste en: fomentar una cultura de la evaluación, sensibilizando al personal directivo, académico y administrativo del uso y ventajas de la evaluación; asimismo como primera etapa establecer programas piloto de evaluación educativa y fomentar la autoevaluación institucional, para posteriormente incorporar la evaluación externa y de pares, que guíe a la Institución a prestar un servicio de calidad.

### *3.3.7. Inversión*

Con respecto a la infraestructura, el total de los planteles del Colegio cuentan con la necesaria para impartir educación media superior, en ésta se incluyen aulas didácticas, laboratorios multidisciplinarios, laboratorios de inglés y talleres de cómputo; en lo correspondiente a instalaciones deportivas, sólo 4 planteles no cuentan con dichos espacios, de éstos 2 de ellos son de nueva creación.

En lo que se refiere al material bibliográfico, se tienen carencias considerables, existen una gran cantidad de títulos obsoletos y un número reducido de ejemplares, debido a que los recursos financieros han sido limitados, lo que ha impedido que las unidades educativas en su mayoría cuenten al menos con la bibliografía básica, señalada en los programas de estudio.

Para el caso de los centros de EMSAD la situación presenta un panorama crítico, siendo que el modelo exige el contar con materiales impresos suficientes pues representan la base para la consulta y el estudio independiente de los alumnos.

Por otra parte, en lo que se refiere al equipamiento de los laboratorios de informática, la disponibilidad presupuestal no ha permitido dotar a los servicios educativos con lo básico para la operación de estos espacios; en el 2002-A se contaba con un total de 397 equipos de cómputo, lo que representa una proporción de 33 alumnos por computadora.

En lo que respecta al laboratorio multidisciplinario es común la falta de reactivos para desarrollar las prácticas programadas y la existencia de aparatos y equipos descompuestos u obsoletos.

De manera general, podemos concluir que en virtud de los ajustes y recortes presupuestales a nivel federal que se han tenido en los últimos años, aunado a la falta de recursos del Gobierno del Estado, el Colegio no ha podido cumplir con las metas establecidas en el Plan Operativo Anual, especialmente en lo que se refiere a la adquisición de equipo, materiales de laboratorio y bibliografía básica, además de restringirse los programas para el mantenimiento preventivo y correctivo de equipos, así como de supervisión y seguimiento de diversas acciones.

En este sentido, se han tenido que eficientar los procesos de distribución presupuestal, en primer término los gastos de operación de planteles, centros de EMSAD y CEAS se establecen basándose en la equidad, tomando como referentes el crecimiento y la expansión natural de cada unidad educativa y la zona geográfica en la que se encuentra ubicado. Para el caso de los CEA's el reto consiste en buscar que éstos sean autofinanciables.

La constitución y aportaciones de la sociedad de padres de familia ha representado un gran apoyo para la adquisición de equipos, materiales, mantenimiento y en general de algunos gastos de operación que tiene cada plantel, esto ha permitido atender y otorgar recursos a las unidades educativas que no cuentan con este tipo de apoyos y tienen muchas necesidades.

En relación, a los aspectos que requieren inversión se ha establecido un programa de prioridades, canalizando los recursos propios para satisfacer las necesidades operativas, sin embargo esta acción conllevó a no poder proporcionar los requerimientos básicos de los planteles y sobre todo centros de EMSAD, por lo que presentan muchas carencias.

#### 3.3.8. Administración y Gestión

En lo que se refiere a los procesos administrativos, en los dos últimos años se han realizado esfuerzos en materia de planeación estratégica, sin embargo los frutos han sido pocos, existiendo resistencia, aunada a que los recortes presupuestales y el incumplimiento de la programación, no ha permitido demostrar las ventajas y beneficios del proceso de planeación.

Por otra parte, los canales de flujo de información no son adecuados; los procedimientos y la normatividad establecida para el control interno no están bien definidos, lo que ocasiona confusión entre los responsables de cada plantel y unidad administrativa, situación que dificulta la aplicación del ejercicio presupuestal; e impide que las acciones programadas se cumplan con eficiencia y oportunidad.

En este sentido el reto es realizar una revisión integral que abarque cada una de las áreas que conforman el sistema, identifique la funcionalidad y su interrelación vertical y horizontal de cada una de ellas; la normatividad interna, y los procedimientos para la aplicación del ejercicio presupuestal, a fin de definir de manera adecuada las políticas que permitan la operatividad de cada unidad educativa de manera clara, eficiente, efectiva, y con oportunidad, basada en un esquema de calidad, además de contar con un programa de rendición de cuentas a la sociedad.

### **3.4 PROGRAMAS EDUCATIVOS 2002-2006**

#### **3.4.1. Programa de Atención a la Demanda**

##### **Objetivos:**

- Ofrecer el servicio de educación media superior a distancia a las comunidades marginadas.
- Atender la creciente demanda de educación media superior, ampliando la oferta y capacidad del Colegio.
- Proporcionar a los estudiantes apoyos económicos diferenciados que estimulen su desempeño académico y contribuyan a la permanencia escolar.
- Brindar los servicios de enseñanza abierta y de acreditación del bachillerato por conocimientos adquiridos de manera autodidacta.

### 3.4.2. *Programa de Atención Diferenciada de Alumnos*

#### **Objetivos.**

- Brindar a través de proyectos específicos una atención diferenciada a los estudiantes, acordes a la problemática escolar y social, la cual permita garantizar su permanencia en el Colegio.
  
- Contar con esquemas educativos que propicien la formación integral de los estudiantes, con un enfoque humanístico, con alto contenido en valores y con un modelo que genere el aprender a aprender, a hacer y a relacionarse.
  
- Establecer acciones que permitan garantizar la aprobación, permanencia y la terminación de estudios de los alumnos, especialmente en las comunidades rurales de los municipios de la entidad.

### 3.4.3. *Programa para el Mejoramiento, Desarrollo y Acreditación del Personal Docente*

#### **Objetivos:**

- Contar con una planta académica con sólida formación docente, conformada en su mayoría por profesores con un alto sentido de responsabilidad y compromiso institucional, certificados en el área de pedagogía y didáctica.
  
- Garantizar medios y procesos para lograr innovaciones constantes en contenidos, métodos y planteamientos pedagógicos y didácticos, congruentes con el nuevo modelo educativo, orientado hacia el desarrollo de capacidades y habilidades que permitan a los alumnos aprender a aprender y con ello lograr aprendizajes significativos.

#### ***3.4.4. Programa para el Fortalecimiento y Desarrollo de la Infraestructura, del Equipamiento y Material de Laboratorios y Bibliotecas***

##### **Objetivos.**

- ⇒ Gestionar la construcción de la infraestructura requerida de acuerdo al modelo de cada unidad educativa.
- ⇒ Dotar a los planteles y centros de EMSAD del Colegio, del material y equipo requerido para la adecuada operación de los laboratorios multidisciplinarios, de idiomas y centros de cómputo a fin de dar cumplimiento con las actividades didácticas de los programas de estudio.
- ⇒ Consolidar el sistema bibliotecario y sus servicios mediante la actualización y enriquecimiento de sus acervos, la automatización de procesos y servicios para mejorar el acceso a la información y a los conocimientos, incorporando la totalidad de la bibliografía básica.
- ⇒ Incorporar los medios electrónicos de información y comunicación al proceso educativo y administrativo, estableciendo redes académicas institucionales.

#### ***3.4.5. Programa de Actualización y Evaluación de Programas de Estudio***

##### **Objetivos:**

- ⇒ Garantizar Planes y Programas de Estudio pertinentes que respondan a los requerimientos del conocimiento de la comunidad y del desarrollo económico, social y político de la entidad.

- ⇒ Impartir educación vanguardista de acuerdo a las transformaciones tecnológicas, científicas y humanísticas con un modelo basado en normas de competencia laboral y centrado en el aprendizaje.
- ⇒ Valorar la pertinencia de los programas de estudio en su operación.

#### **3.4.6. . Programa para la Planeación, Programación y Evaluación**

##### **Objetivos:**

- ⇒ Establecer un proceso de planeación estratégica que permita la consolidación sostenida y equilibrada de cada uno de las unidades educativas del Colegio, a fin de ofrecer un servicio de calidad a los usuarios.
- ⇒ Fomentar la cultura de la Planeación y Evaluación.
- ⇒ Optimizar, distribuir y asignar los recursos económicos con base en los elementos prioritarios, indicadores de desempeño y desarrollo de proyectos que incidan en los procesos de enseñanza y aprendizaje.
- ⇒ Establecer procesos y proyectos que permitan la evaluación permanente.

#### **3.4.7. Programa para la Mejora de los Procesos Administrativos, de Integración, Gestión y de Rendición de Cuentas**

##### **Objetivos:**

- ⇒ Proporcionar a la comunidad educativa, las condiciones y servicios para desarrollar adecuadamente las funciones sustantivas del Colegio, así como los programas de desarrollo y fortalecimiento educativo.

- Establecer un Programa de Gestión y Administración que permita resolver en forma oportuna los problemas y necesidades de los planteles, centros de EMSAD y direcciones de área de la Institución.
- Fortalecer la vinculación entre los planteles, centros de EMSAD y unidades administrativas del Colegio, así como con instituciones afines y de diferentes sectores de la sociedad, las cuales permitan llevar a cabo acciones conjuntas que se orienten al mejoramiento de la calidad de los programas educativos.
- La evaluación y la rendición de cuentas serán procesos permanentes, sistemáticos y transparentes y garantizarán la calidad de cada una de las acciones y procesos diseñados para cumplir con los objetivos institucionales, así mismo contará con programas acreditados y certificados a nivel Estatal, Nacional e Internacional.

El Programa de Desarrollo Institucional 2002-2006 es el eje rector del Colegio de Bachilleres del Estado de Quintana Roo, compromete por tanto a todos los actores que intervienen en el proceso educativo, personal académico, administrativo y directivo; no importando el área o unidad educativa a la que pertenecen, cada uno de nosotros tiene una responsabilidad por cumplir, los retos están fijados, se ha creado el escenario al 2012 y se sabe lo que tendrá que hacerse para alcanzarlos.<sup>32</sup>

Si entendemos a la educación como un proceso integral en la que se conjugan elementos de aptitudes y actitudes humanas, que también incluye procesos y procedimientos administrativos de sistemas y de estructuras de una Institución, podemos suponer que la teoría señalada en el P.D.I. del COBAQROO está completa y bien señala el rumbo que deben seguir sus acciones, valdría la pena que periódicamente se realizarán valoraciones internas para medir el avance de los procesos diagnosticados, de las debilidades detectadas y de los retos marcados.

Hay que estar conscientes que para alcanzar la eficacia educativa se requiere más allá de diagnósticos bien elaborados, se requiere que lo identificado sea atendido con la misión de mejorar los aspectos funcionales de una organización, no se debe pasar por alto que cualquier sistema debe retroalimentarse de manera interna en términos oportunos y suficientes sobre lo realizado y sus efectos, para que pueda contar con herramientas oportunas y pertinentes para autorregularse y conseguir mejorar los resultados, no se trata de realizar lo que resulta fácil y menos costoso, sino lo que realmente sea sustantivo y logre impactar en los indicadores educativos que es el talón de Aquiles del COBAQROO. Más que buenas intenciones y demagogias, se trata de alcanzar los objetivos planteados con mecanismos idóneos para el mejoramiento de la administración pública en materia educativa.

## **CAPÍTULO IV**

### **ANÁLISIS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

En el siguiente análisis se observa que el Colegio de Bachilleres del Estado de Quintana Roo ha practicado un ejercicio de evaluación<sup>33</sup> a indicadores educativos de: aprobación, reprobación, deserción y eficiencia terminal del período 2001 -2004.

Es importante mencionar que lo relevante de las gráficas que a continuación se presentan, radica en la lectura e interpretación de las mismas; tomando en consideración que lo que reflejan son producto de la matrícula que posee, la posición geográfica del Plantel así como la influencia del contexto social, que de una u otra forma influyen en el plantel y en sus indicadores educativos.

En el desarrollo del presente documento se ha observado la importancia que tiene la aplicación de indicadores en los organismos públicos, permiten conocer por medio de su implementación los avances logrados en torno a las metas establecidas, en el análisis practicado al COBAQROO en los años señalados, se observan serias debilidades en la aplicación y ejecución de los recursos, se ha por demás señalado que el diagnóstico que ostenta el Colegio en su P.D.I. cuenta con elementos contundentes que le pueden permitir avanzar de manera paulatina por la meta trazada.

El reto de alcanzarlos requiere de una integración total de mandos directivos y de personal operativo que coadyuven en la misma dirección de las directrices establecidas.

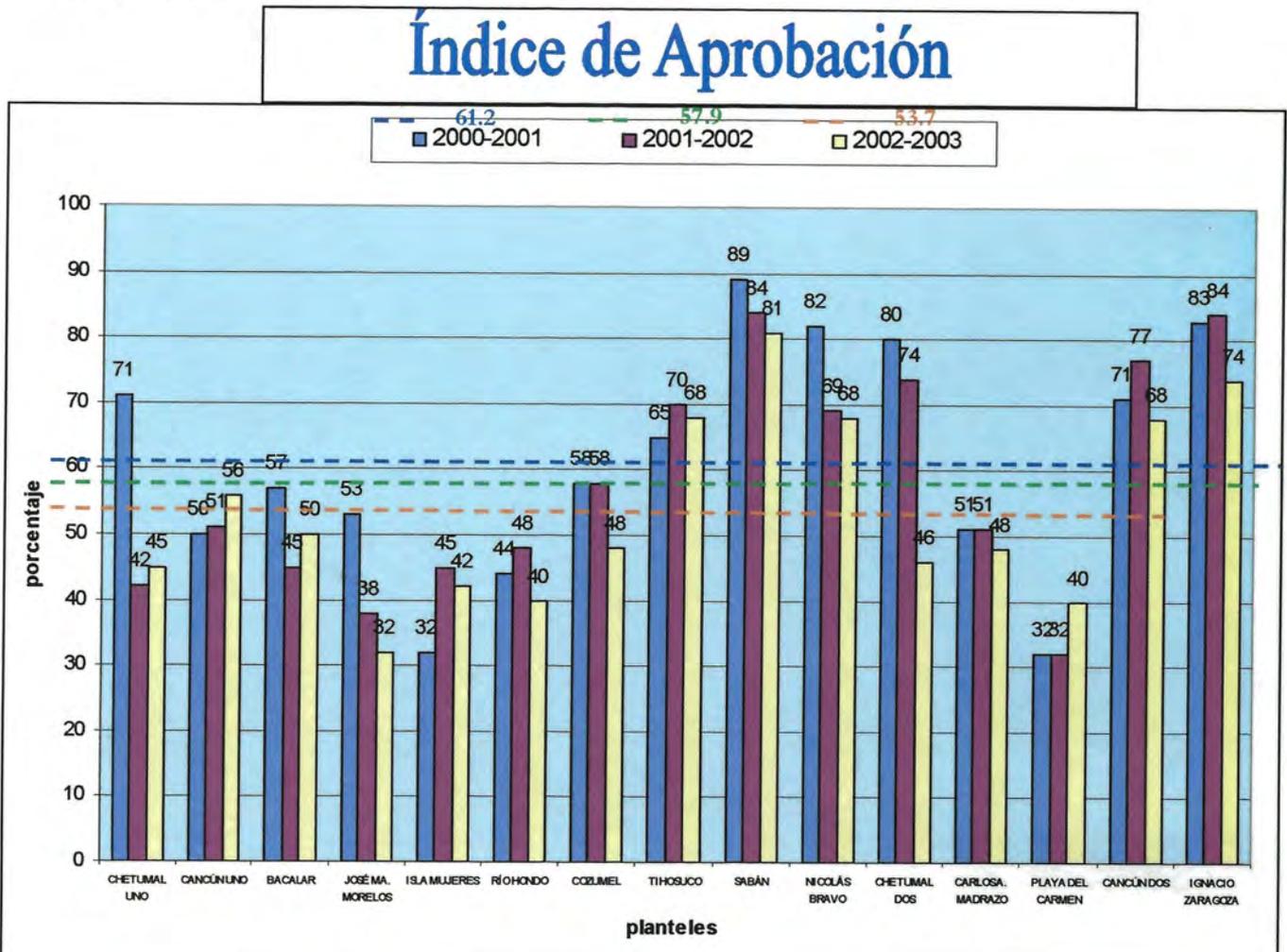
La comunicación institucional conlleva a establecer cuadros bien organizados que pueden permitir encauzar voluntades, aptitudes y actitudes

---

<sup>33</sup> Diagnóstico de Evaluación Institucional 2000 – 2004, Colegio de Bachilleres del Estado de Quintana Roo, febrero 2005.

para que el COBAQROO se profile como una Institución de gran prestigio no sólo Estatal, sino de cobertura Nacional, el trabajo multidisciplinario garantiza los mejores logros obtenidos en cualquier organismo o Institución que la practique, la suma de las profesiones y de las experiencias que cada integrante de una Institución puede aportar, es un proceso que garantiza en la actualidad excelentes resultados de éxito Institucional, a continuación observaremos de manera analítica el comportamiento de los indicadores del COBAQROO y concluiremos con comentarios que se consideran pertinentes desde un punto de vista profesional que en todo momento pretende ser objetivo y ético.

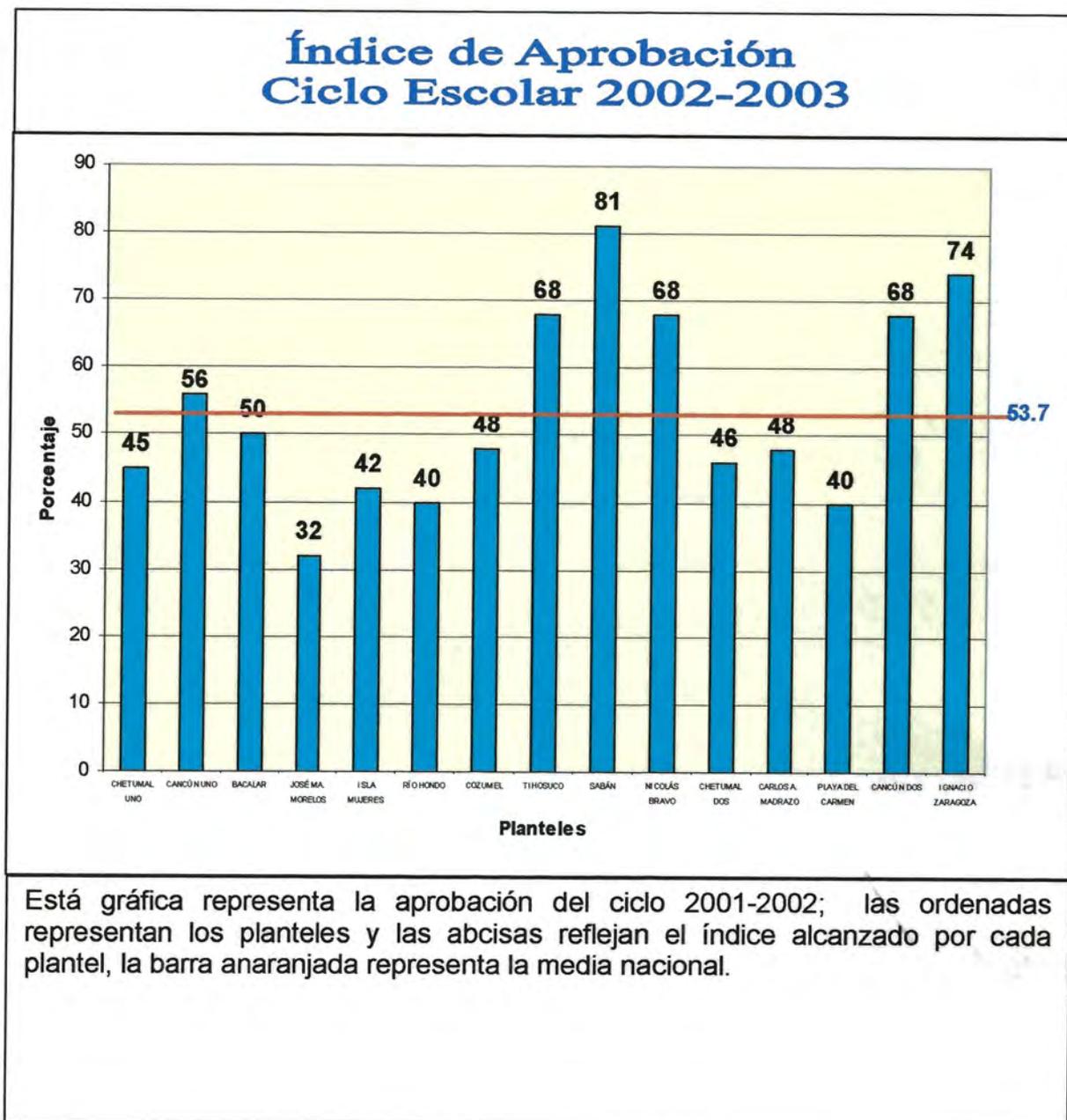
FIGURA 2.- ÍNDICE DE APROBACIÓN GENERACIONAL.



La presente gráfica representa la Aprobación de la generación 2000 - 2003. Las ordenadas están representadas por barras de colores y señalan el ciclo, el color morado señala el 2000 – 2001, el color guinda el 2001 – 2002 y el amarillo representa el ciclo 2002 – 2003, de cada uno de los planteles, las abscisas señaladas con líneas de colores azul, anaranjado y verde representan el porcentaje obtenido por plantel de manera sucesiva de acuerdo al ciclo correspondiente.

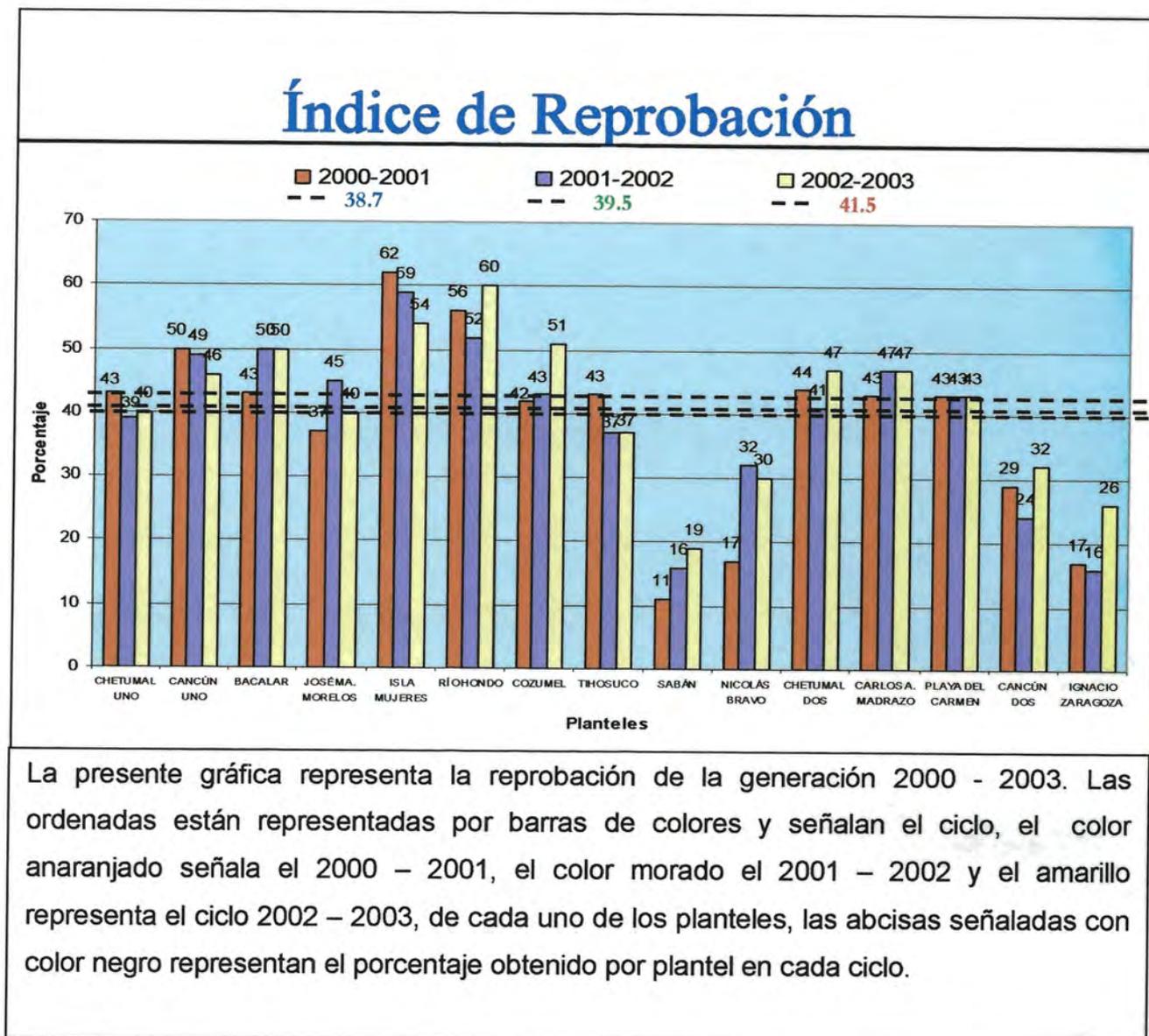
Fuente de elaboración:, Colegio de Bachilleres del Estado de Quintana Roo, febrero 2005.  
 Diagnóstico de Evaluación Institucional 2000 – 2004

Figura 3.- Índice de aprobación ciclo 2002 - 2003.



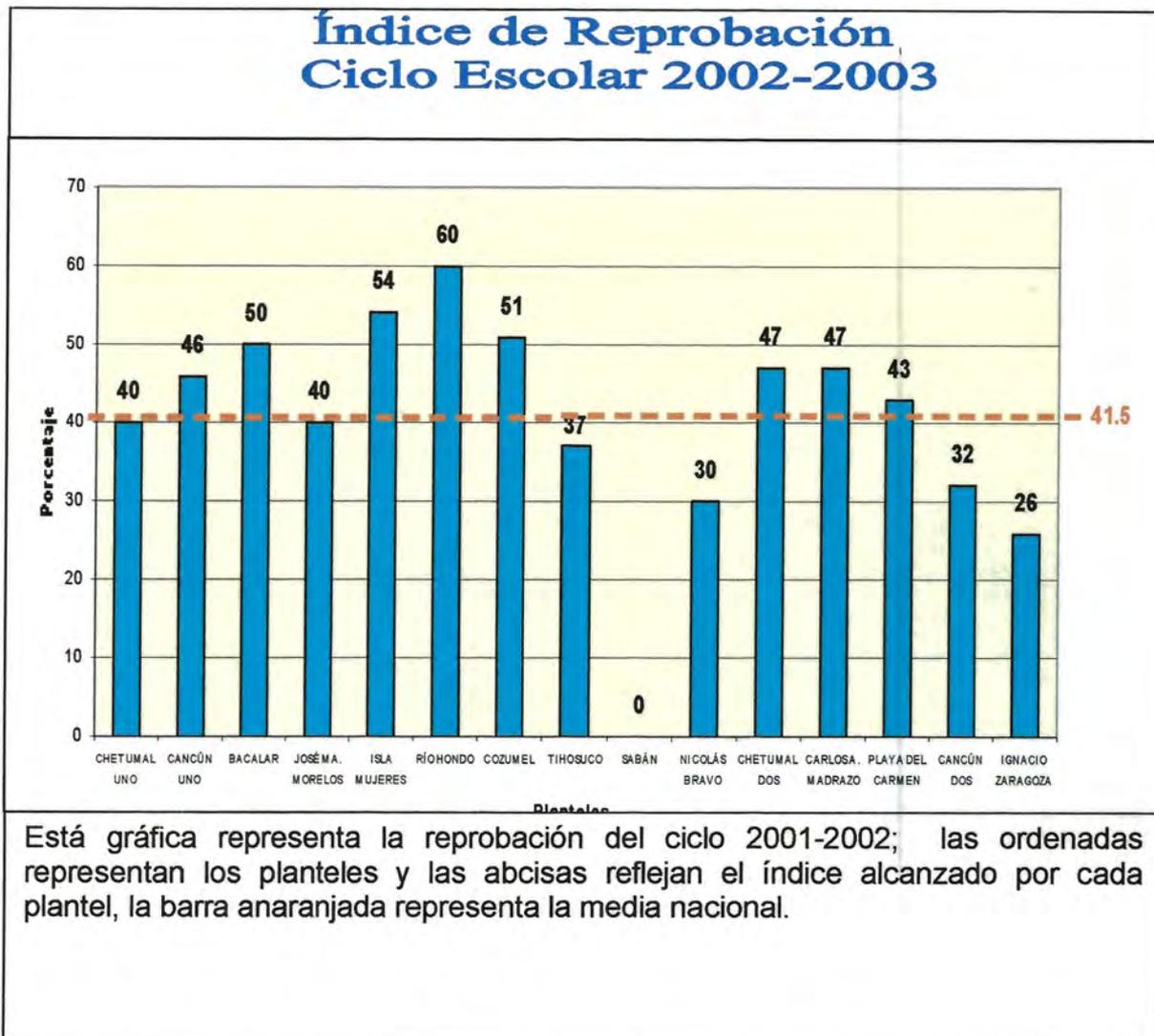
Fuente de elaboración: Colegio de Bachilleres del Estado de Quintana Roo, febrero 2005.  
Diagnóstico de Evaluación Institucional 2000 – 2004

Figura 4.- Índice de reprobación generacional.



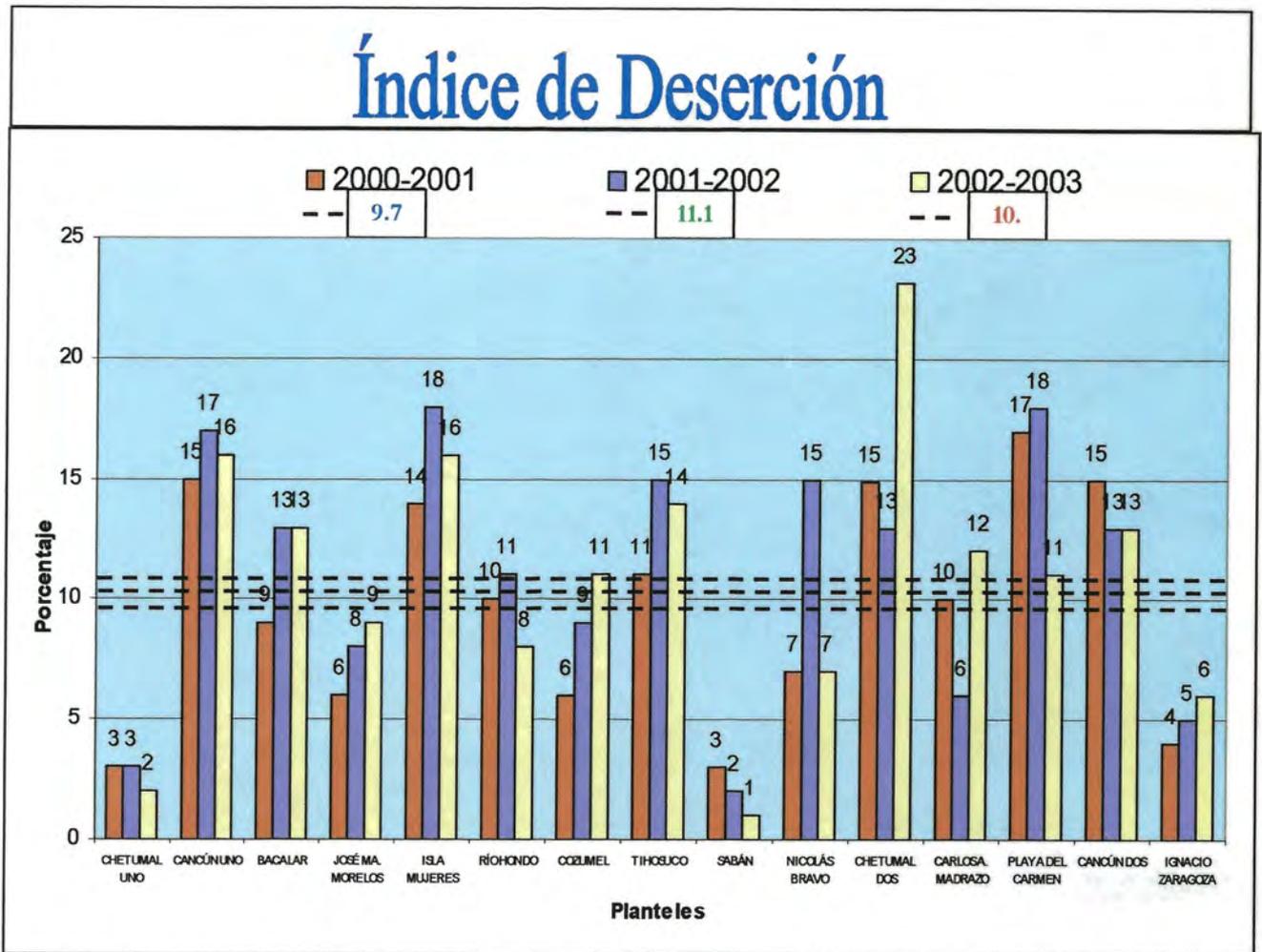
Fuente de elaboración:, Colegio de Bachilleres del Estado de Quintana Roo, febrero 2005.  
 Diagnóstico de Evaluación Institucional 2000 - 2004

Figura 5.- Índice de Reprobación, ciclo 2002 – 2003.



Fuente de elaboración: Colegio de Bachilleres del Estado de Quintana Roo, febrero 2005.  
Diagnóstico de Evaluación Institucional 2000 – 2004

FIGURA 6.- ÍNDICE DE DESERCIÓN GENERACIONAL.



La presente gráfica representa la deserción de la generación 2000 - 2003. Las ordenadas están representadas por barras de colores y señalan el ciclo, el color anaranjado señala el 2000 – 2001, el color morado el 2001 – 2002 y el amarillo representa el ciclo 2002 – 2003, de cada uno de los planteles, las abscisas señaladas con color negro representan el porcentaje obtenido por plantel en cada ciclo.

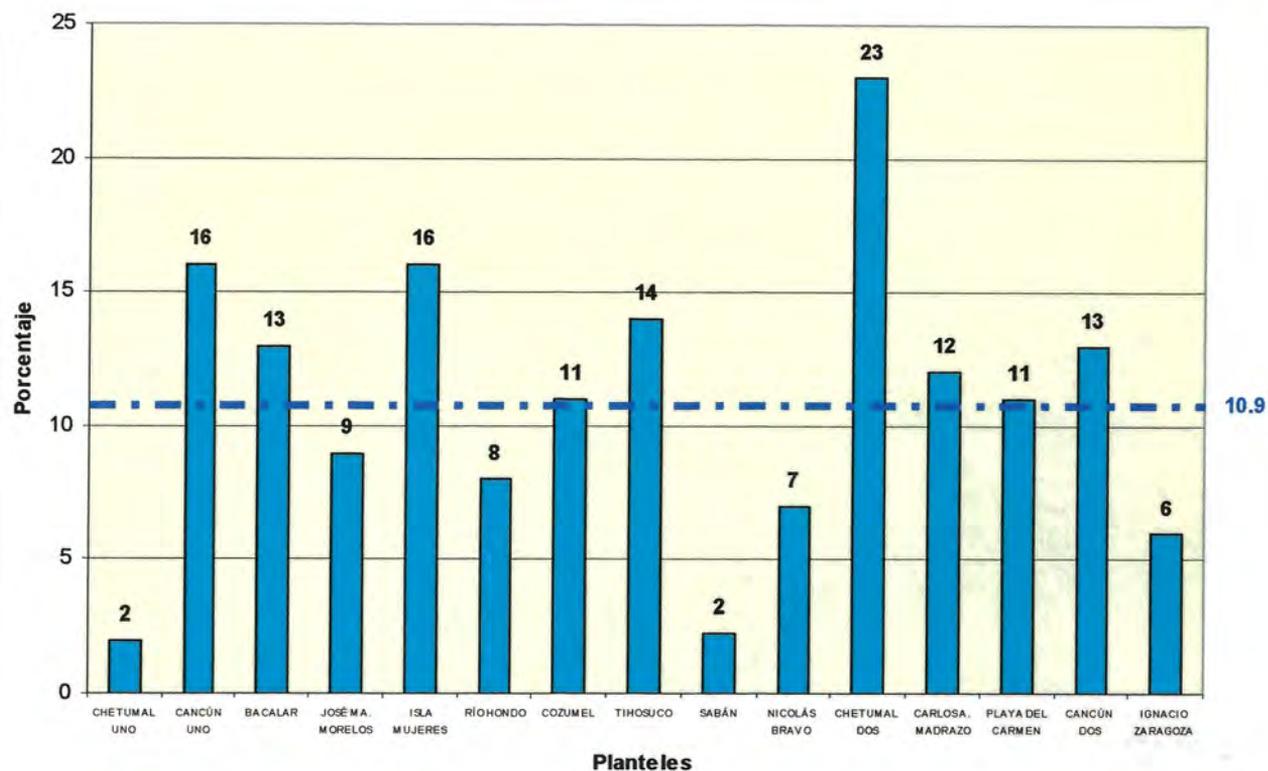
Fuente de elaboración:., Colegio de Bachilleres del Estado de Quintana Roo, febrero 2005.

Diagnóstico de Evaluación Institucional 2000 – 2004

FIGURA 7.- ÍNDICE DE DESERCIÓN CICLO 2002 – 2003.

Gráfica 6.-

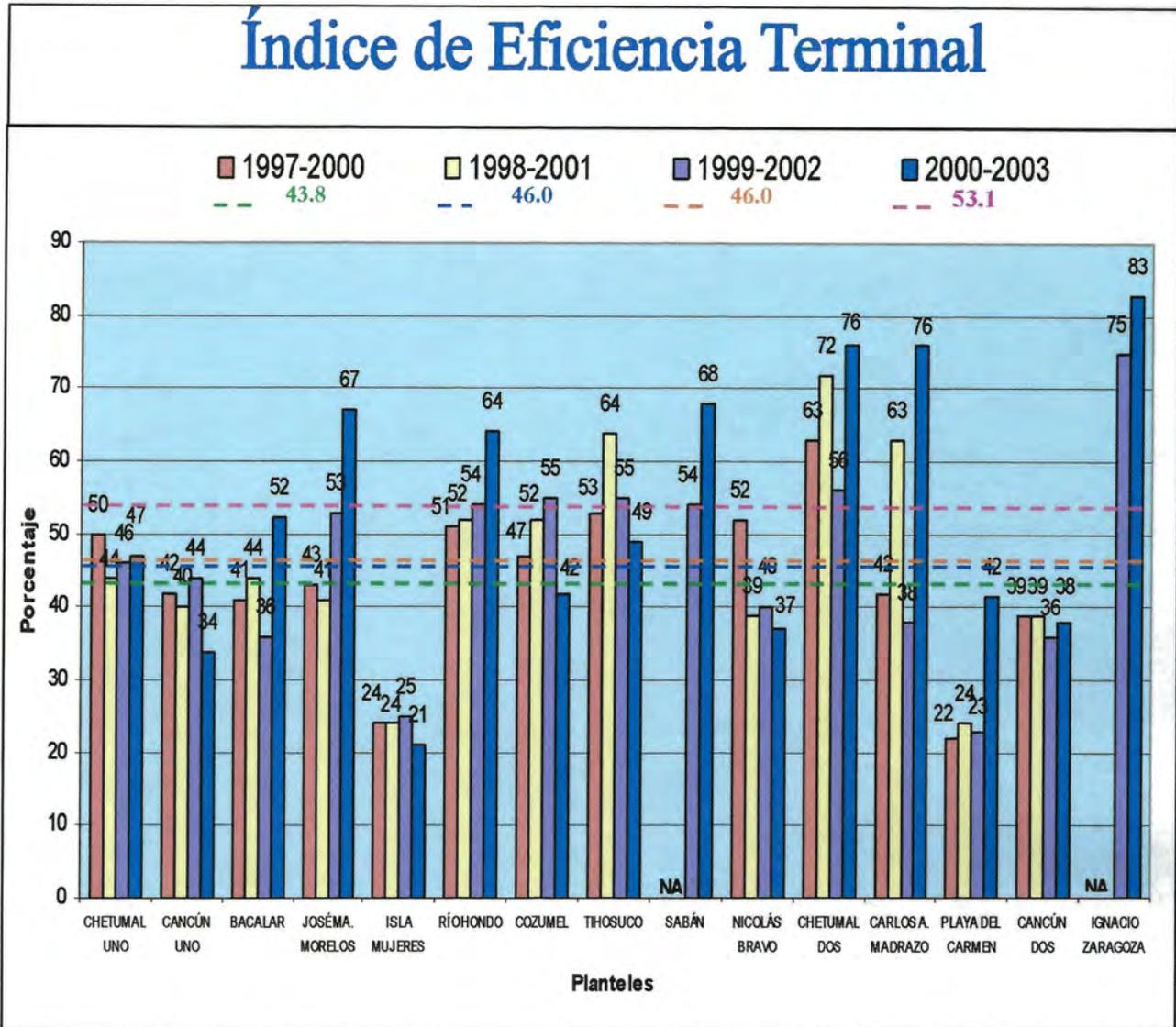
## Índice de Deserción ciclo escolar 2002-2003



Esta gráfica representa la deserción del ciclo 2001-2002; las ordenadas representan los planteles y las abscisas reflejan el índice alcanzado por cada plantel, la barra azul representa la media nacional.

Fuente de elaboración: Colegio de Bachilleres del Estado de Quintana Roo, febrero 2005.  
Diagnóstico de Evaluación Institucional 2000 – 2004

FIGURA 8.- ÍNDICE DE EFICIENCIA TERMINAL GENERACIONAL.

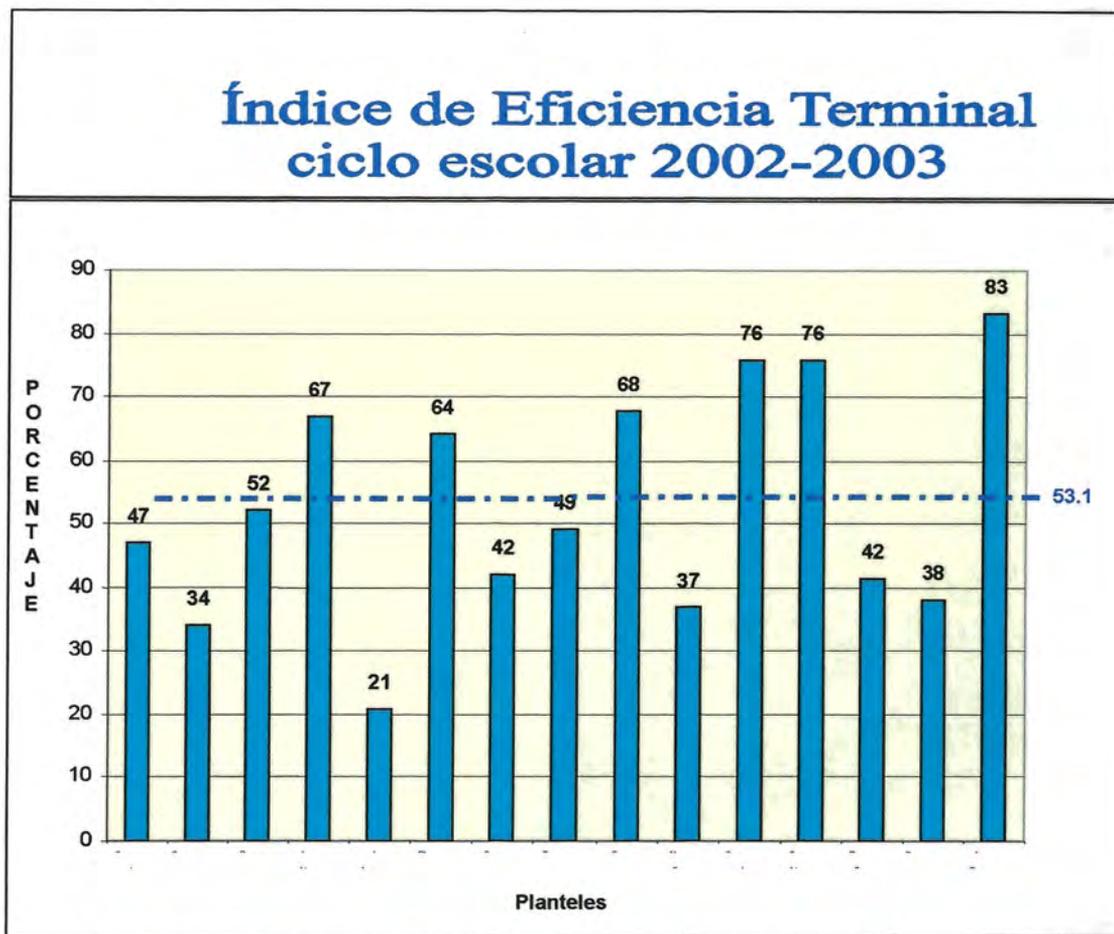


La presente gráfica representa la eficiencia terminal de las generación 1997 al 2003. Las ordenadas están representadas por barras de colores y señalan el ciclo, el color rojo señala 1997 - 2000, el color amarillo refleja el ciclo 1998 - 2001, el color morado representa el ciclo 1999 - 2002 y el azul representa el ciclo 2002 - 2003, de cada uno de los planteles, las abscisas señaladas con colores verde, azul, anaranjado y lila representan de manera sucesiva el porcentaje obtenido por plantel en cada ciclo de manera sucesiva.

Fuente de elaboración: Colegio de Bachilleres del Estado de Quintana Roo, febrero 2005.

Diagnóstico de Evaluación Institucional 2000 - 2004

FIGURA 9.- ÍNDICE DE EFICIENCIA TERMINAL 2002 - 2003



Esta gráfica representa la deserción del ciclo 2001-2002; las ordenadas representan los planteles y las abcisas reflejan el índice alcanzado por cada plantel, la barra azul representa la media estatal.

Fuente de elaboración:, Colegio de Bachilleres del Estado de Quintana Roo, febrero 2005. Diagnóstico de Evaluación Institucional 2000 – 2004

Una vez analizado los principales indicadores académicos, a continuación se analiza el indicador administrativo que permite medir la eficacia presupuestal de los ejercicios 2002 y 2003, para la obtención de éste indicador se requirió practicar un análisis a los estados financieros del Colegio de Bachilleres del Estado de Quintana Roo de éstos ejercicios fiscales.

Cabe destacar que la información financiera de los ejercicios señalados se maneja de manera restringida y se considera de carácter confidencial he ahí una de las razones por la cual únicamente se desarrollan los indicadores de eficacia presupuestal de los ejercicios 2002 y 2003, en el marco de éste análisis se contempla el porcentaje de aplicación de los recursos a los capítulos que integran el gasto del Colegio y a las partidas sustantivas que señala el P.D.I. que por recortes presupuestales y falta de recursos no han sido atendidas como lo es la bibliografía básica, el equipamiento de computadoras, el equipamiento a laboratorios; esta actividad se desarrollará únicamente para conocer el impacto de inversión empleados a aspectos sustantivos y nos dará elementos para aceptar o rechazar la hipótesis planteada.

El objetivo específico número uno se puntualiza en el análisis de los estados financieros del cierre de ejercicio 2002 y 2003 del Sistema Colegio de Bachilleres, para esto se requirió contar con el documento fuente elaborado por la institución a través del departamento contable, aportando para esta investigación los análisis financieros de las cuentas de mayor como son las siguientes:

La cuenta en la que se reflejan los recursos que transfieren la Federación y el Estado respecto a su participación presupuestal para el Sistema se aplica a la cuenta de mayor 410-000-000 INGRESOS POR SUBSIDIO.

En la cuenta 430-000-000 INGRESOS PROPIOS, se registran todos los recursos generados por el propio sistema por los diferentes servicios que en ella se brindan.

En el rubro 440-000-000 OTROS INGRESOS, se registran todos aquellos conceptos que no formen parte de sus servicios inherentes a la Institución.

La cuenta que registra los recursos que se aplican al gasto es la 620-000-000 TRANSFERENCIA DISPONIBLE.

Los ingresos propios que han sido ejercidos se aplican a la cuenta 640-000-000 NUMERARIO DISPONIBLE.

En la cuenta 650-000-000 TRANSFERENCIA EROGADA, se aplica las erogaciones realizadas de las cuentas del recurso federal y estatal.

Las erogaciones que por concepto de ingresos propios se ha ejercido se registran en la cuenta 660-000-000 NUMERARIO EROGADO.

Toda adquisición de patrimonio aplica a la cuenta 330-000-000 ADQUISICIÓN DE ACTIVOS FIJOS.

En el rubro 510-000-000 GASTOS POR EJERCICIO DE SUBSIDIO, se registra las erogaciones por concepto de recurso federal y estatal.

En la cuenta 520-000-000 GASTOS POR INGRESOS PROPIOS, se aplican las erogaciones por concepto de recursos por ingresos propios.

Los ingresos que asignan la Federación y el Estado se registran a la cuenta 610-000-000 TRANSFERENCIA RECIBIDA.

En la cuenta 630-000-000 NUMERARIO INGRESADO, se aplican los recursos que por concepto de ingresos propios han sido generados.

Asimismo, se empleó el consolidado del gasto donde se puede observar el desglose por capítulo y partida, los recursos siempre son escasos o nunca serán suficientes para cubrir las demandas de la sociedad o las que el gobierno desee impulsar, el presupuesto está muy ligado a las políticas públicas, en materia de educación los recursos han sido asignados, el reto de la administración pública es

ejercer los recursos de manera eficiente que permita alcanzar las metas establecidas, el P.D.I. del COBAQROO establece que las metas no han sido alcanzadas por los recortes presupuestales que se han presentado en lo largo de los ejercicios, por tal motivo aplicaremos el indicador de eficacia presupuestal para determinar el nivel de eficacia de la administración que se aplica en el COBAQROO y con este ejercicio daremos sustento al objetivo

Número dos:

Por tal motivo se realiza un desglose de los gastos por recurso y capítulos en donde se contempla el presupuesto autorizado y ejercido del cierre financiero del año 2002 pretendiendo con esto determinar el porcentaje de gasto ejercido en función de las necesidades del COBAQROO, para que posteriormente se aplique el indicador de eficacia presupuestal y una descripción de los resultados que arroje este análisis.

TABLA No. 7.- ANÁLISIS PRESUPUESTAL EJERCICIO 2002.

<b>ANÁLISIS DE PRESUPUESTO 2002</b>			
	<b>AUTORIZADO</b>	<b>EJERCIDO</b>	<b>VARIACIÓN</b>
<b>Subsidio Federal</b>			
1000 Servicios Personales	64'280,910.53	63'485,172.36	795,738.17
2000 Materiales y Suministros	2'618,216.26	2'618,216.26	0
3000 Servicios Generales	5'702,933.82	5'686,833.76	16,100.06
4000 Transferencias	1'216,112.00	1'156,896.50	59,215.50
5000 Bienes inmuebles	0	0	0
<b>Total subsidio federal</b>	<b>73'818,172.61</b>	<b>72'947,118.88</b>	<b>871,053.73</b>
<b>Subsidio Estatal</b>			
1000 Servicios Personales	68'308,121.96	68'288,123.95	19,998.01
2000 Materiales y Suministros	600.00	600.00	0
3000 Servicios Generales	1'203,359.67	1'203,359.67	0
4000 Transferencias			0
5000 Bienes inmuebles			0
<b>Total subsidio estatal</b>	<b>69'512,081.63</b>	<b>69'492,083.62</b>	<b>19,998.01</b>
<b>INGRESOS PROPIOS Y OTROS INGRESOS</b>			
1000 Servicios Personales	290,284.52	290,284.52	0
2000 Materiales y Suministros	3'906,231.92	3'906,231.92	0
3000 Servicios Generales	6'249,377.67	6'249,377.67	0
4000 Transferencias	410,402.50	410,402.50	0
5000 Bienes inmuebles	2'203,523.55	2'203,523.55	0
<b>TOTAL INGRESOS Y OTROS INGRESOS</b>	<b>13'059,820.16</b>	<b>13'059,820.16</b>	<b>0</b>
<b>INGRESOS</b>			

**Nota:** La tabla número 7, se compone de cuatro columnas en la primera se registran los recursos que obtiene el COBAQROO de manera desglosada por capítulo, en la segunda columna se registra el monto que se transfiere u obtiene por recurso, la tercera columna señala el importe que se ejerció en cada recurso y capítulo durante el ejercicio, y en la última columna se registra la variación existente entre el presupuesto autorizado y el presupuesto ejercido.

Con los datos señalados en la tabla anterior se realizará ahora el concentrado de datos para estar en la posibilidad de realizar el corrimiento de la fórmula de eficacia presupuestal y conocer el gasto óptimo del ejercicio variación entre ellos, en las filas se observa la fuente del recurso y el importe liberado por cada uno de los capítulos.

TABLA No. 8.- RESUMEN DE DATOS FINANCIEROS DEL EJERCICIO 2002:

EJERCICIO FISCAL 2002	PRESUPUESTO ASIGNADO	PRESUPUESTO EJERCIDO
FEDERAL	73'818,172.61	72'947,118.88
ESTATAL	69'512,081.63	69'492,083.62
INGRESOS PROPIOS	13'059,820.16	13'059,820.00
TOTALES	156'390,074.40	155,499,022.62

En función de la aplicación de la fórmula de eficacia presupuestal se observa lo siguiente:

**Eficacia Presupuestal 2002:**

$$\frac{\text{Presupuesto Ejercido}}{\text{Presupuesto Asignado}} \times 100 = \frac{155'499,022.62}{156'390,074.40} \times 100 = 99.43\%$$

En relación a este ejercicio 2002, se observa que el Colegio de Bachilleres ejercicio en un 99.43 % de manera óptima los recursos públicos, puede tender a pensarse que el 0.57 % de los recursos no ejercidos fueron recursos que se asignaron a cuentas de activos circulantes no comprobados pero tampoco ejercidos. Hablar de esta relación de eficacia presupuestal se observa que hay finanzas sanas que permiten regular situaciones administrativas para mantener esta proporción entre recursos asignados y recursos erogados. Se tiende a pensar en este contexto que los recursos han sido utilizados de manera apropiada y que las necesidades han sido atendidas de manera paulatina según lo establece las

debilidades que se señalan en el Programa de Desarrollo Institucional, este indicador pudiera señalar la atención oportuna de sus necesidades, que han sido detectadas en el diagnóstico del P.D.I.

El presupuesto autorizado para el Colegio de Bachilleres del Estado de Quintana Roo durante el ejercicio fiscal 2002 fue de \$ 156'390,074.40, los cuales fueron destinados de la siguiente manera:

En el capítulo 1000, se ejerció la cantidad de \$ 132'063,580.83 que representa una proporción del 85% erogados por concepto de servicios personales.

Al capítulo 2000 se aplicó la cantidad de: \$ 6'525,048.48 y su proporción arrojó el 4% de recursos destinados a materiales y suministros.

En el capítulo 3000 se erogó la cantidad de \$ 13'139,571.10 que representa una proporción de 9% destinados a servicios generales, con respecto al capítulo 4000 de Apoyos y Transferencias el impacto fue por la cantidad de \$ 1'156,896.50 que representa un 0.07%, y para concluir la primera parte de este análisis del gasto, el Colegio de Bachilleres realizó un crecimiento de patrimonio en una inversión para bienes inmuebles de \$ 2'203,523.55 esta cantidad representa un 1.4% , en este ejercicio el . 57% no se ejerció. Del importe erogado durante el ejercicio 2002 se observa el importe asignado a partidas sustantivas que marca el propio P.D.I.

TABLA NO 9.- ANÁLISIS DE ALGUNAS PARTIDAS SUSTANTIVAS DEL EJERCICIO 2002.

partida	Nombre de la partida	Recurso Federal	Recurso Ingresos Propios	Total erogado	Porcentaje de gasto en función de la eficacia presupuestal del capítulo.
2103	Material didáctico	\$ 100,887.29	170,273.45	271,160.74	2.06%
2107	Material Para información	10,048.21	11,478.99	21,527.20	0.16%
2505	Suministros de laboratorio	32,584.53	300,036.98	332,621.51	2.53%
5206	Bienes informáticos		154,918.62	154,918.62	7.03%
5402	Instrumentos de laboratorio		50,670.30	50,670.30	2.30%

Veamos ahora la segunda parte de este análisis financiero – presupuestal respecto al ejercicio 2003, para reflexionar en los impactos del gasto público del Colegio de Bachilleres del Estado de Quintana Roo:

TABLA No. 10.- ANÁLISIS PRESUPUESTAL EJERCICIO 2003.

<b>ANÁLISIS DE PRESUPUESTO 2003</b>			
	<b>AUTORIZADO</b>	<b>EJERCIDO</b>	<b>VARIACIÓN</b>
<b>Subsidio Federal</b>			
1000 Servicios Personales	71'503,527.00	71'503,527.00	0
2000 Materiales y Suministros	543,713.47	543,883.47	-170.00
3000 Servicios Generales	526,019.98	525,849.98	170.00
4000 Transferencias	1'619,200.00	1'622,400.00	-3,200.00
5000 Bienes inmuebles			0
<b>Total subsidio federal</b>	<b>74'192,460.45</b>	<b>74'195,660.45</b>	<b>-3,200.00</b>
<b>Subsidio Estatal</b>			
1000 Servicios Personales	78'742,978.00	80'959,381.45	-2'216,403.45
2000 Materiales y Suministros		0	
3000 Servicios Generales		0	
4000 Transferencias		0	0
5000 Bienes inmuebles		0	0
<b>Total subsidio estatal</b>	<b>78'742,978.00</b>	<b>80'959,381.45</b>	<b>-2'216,403.45</b>
<b>INGRESOS PROPIOS Y OTROS INGRESOS</b>			
1000 Servicios Personales	363,495.01	363,495.01	0
2000 Materiales y Suministros	3'925,965.14	5'021,330.81	1'095,365.67
3000 Servicios Generales	7'659,637.93	10'817,066.18	3'157,428.25
4000 Transferencias	205,200.00	205,200.00	0
5000 Bienes inmuebles	2'761,616.53	2'761,616.53	0
<b>TOTAL INGRESOS Y OTROS INGRESOS</b>	<b>14'915,914.61</b>	<b>19'168,708.53</b>	<b>-4'252,793.92</b>

TABLA NO. 11.- RESUMEN DE DATOS FINANCIEROS EJERCICIO 2003:

EJERCICIO FISCAL 2003	PRESUPUESTO ASIGNADO	PRESUPUESTO EJERCIDO
FEDERAL	74'192,460.45	74'195,660.45
ESTATAL	78'742,978.00	80'959,381.45
INGRESOS PROPIOS	14'915,914.61	19'168,708.53
TOTALES	167'851,353.06	174'323,750.43

**Eficacia Presupuestal 2003:**

$$\frac{\text{Presupuesto Ejercido}}{\text{Presupuesto Asignado}} \times 100 = \frac{174'323,750.43}{167'851,353.06} \times 100 = 103.85 \%$$

Al correr la fórmula del Indicador, se observa que al cierre del ejercicio fiscal 2003 existió un sobregiro presupuestal de un 3.85%, hablando de situación presupuestal es una situación delicada pues surgen las interrogantes de en donde se encuentra la planeación que no permite detectar antes de que suceda el sobregiro, hemos observado a lo largo de este documento la importancia que reviste el control presupuestal, ya que éste, es el foco amarillo de prevención para evitar sobregiros lamentables en la ejecución de un gasto público, lo delicado de la situación reviste un endeudamiento a futuro de cuentas o de ingresos propios que permitan subsanar esta situación de sobregiro, en el ejercicio fiscal del 2002, el remanente del punto cincuenta y siete por ciento no absorbe el sobregiro que arroja el ejercicio 2003.

El presupuesto autorizado para el Colegio de Bachilleres del Estado de Quintana Roo durante el ejercicio fiscal 2003 fue de \$ 167'851,353.06 los cuales fueron destinados de la siguiente manera:

En el capítulo 1000, se ejerció la cantidad de \$ 152'826,403.46 que representa una proporción del 91%.erogados por concepto de servicios personales.

Al capítulo 2000 se aplicó la cantidad de: \$ 5'625,214.28 y su proporción arrojo el 4% de recursos destinados a materiales y suministros.

En el capítulo 3000 se erogó la cantidad de \$ 11'342,916.16 que representa una proporción de 7% destinados a servicios generales, con respecto al capítulo 4000 de Apoyos y Transferencias el impacto fue por la cantidad de \$ 1'827,600.00 que representa un 0.010%, y al capítulo 5000 de bienes inmuebles se aplicó la cantidad de \$ 2'761,616.53 esta cantidad representa un 1.7%, en este ejercicio se observa un sobregiro del .38% que refleja un control presupuestal inadecuado.

A pesar de este sobregiro se puede observar en el siguiente cuadro el porcentaje de gasto aplicado a aspectos sustantivos como es bibliografía, equipamiento de laboratorio y adquisición de computadoras.

TABLA NO. 12.- ANÁLISIS DE ALGUNAS PARTIDAS SUSTANTIVAS DEL EJERCICIO 2003.

Análisis de aplicación del gasto en función de partidas sustantivas ejercicio 2002.					
Partida	Nombre de la partida	Recurso Federal	Recurso Ingresos Propios	Total erogado	Porcentaje de gasto en función de la eficacia presupuestal del capítulo.
2103	Material didáctico	81,594.00	88,815.94	170,409.94	3.02%
2107	Material Para información	6,912.39	37,818.86	44,731.25	.79%
2505	Suministros de laboratorio	75,602.18	173,601.01	249,203.19	4.43%
5206	Bienes informáticos		1'140,577.01	1'140,577.01	41.30%
5402	Instrumentos de laboratorio		816,212.50	816,212.50	29.55%

A continuación observaremos un comparativo porcentual de los ejercicios 2002, 2003 para determinar la variación de ambos ejercicios y determinar el destino prioritario del gasto que aplica el COBAQROO.

TABLA No. 13.- COMPARATIVO PORCENTUAL.

<b>COMPARATIVO PORCENTUAL DE EJERCICIOS</b>			
<b>2002 – 2003</b>			
<b>Capítulo</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>VARIACIÓN</b>
1000 Servicios Personales	85	91	6
2000 Materiales y Suministros	4	4	0
3000 Servicios Generales	9	7	-2
4000 Transferencias	0.07	0.10	+0.03
5000 Bienes inmuebles	1.4	1.7	+0.03
<b>Total porcentual</b>	<b>99.47</b>	<b>103.8</b>	<b>4.</b>

Al término de éste análisis se puede determinar que el COBAQROO destina un fuerte gasto en el capítulo 1000 de servicios personales, presentado un porcentaje más alto al incremento anual autorizado para el rubro de sueldos y salarios ya que en el ejercicio 2002 a 2003 el incremento autorizado por la Secretaría de Hacienda fue del 4.3% a salarios, se considera conveniente señalar que el incremento de 1.7% a sueldos y salarios puede también deberse a un incremento a la plantilla de personal por la expansión de horas por abrir nuevos grupos o también a recategorizaciones de personal docente, sin embargo no hay que olvidar que la función sustantiva del COBAQROO es la Educación y no se observa una gran inversión en el rubro de patrimonio a pesar de que su P.D.I. señala desde el 2001 que los laboratorios de ciencias naturales carecen de material, que las bibliotecas carecen de bibliografía y que los laboratorios de informática no cuentan con computadoras y de manera muy general no se percibe un crecimiento sustancial al gasto de inversión del capítulo 5000, se observa que los recursos asignados no han sido canalizados a su quehacer sustantivo, señalando que

la disponibilidad presupuestal no ha permitido dotar a los servicios educativos con lo básico para la operación.

## **RECOMENDACIONES:**

Una de las tareas fundamentales para los estudiosos de la administración pública consiste en analizar la situación del marco de su competencia y realizar propuestas objetivas que coadyuven a la fortalecer las condiciones de la organización. Las Organizaciones que no se adaptan al entorno no pueden ser eficaces, el fin para el que fueron creadas no se alcanza, y aunque no corren el riesgo de desaparecer, la ciudadanía es quien asume el costo de esta falta de adaptación.

La escasez financiera se refleja en la limitación para responder a las demandas de la sociedad, el reto consiste en reducir los gastos de operación de las entidades, y esto a la vez conlleva a los clásicos ajustes presupuestales que deben ser acompañados de la responsabilidad de ejercer de manera adecuada los recursos públicos, identificando las necesidades sustantivas y prioritarias para responder de manera adecuada a las demandas de la sociedad. Es común encontrar que las organizaciones instrumenten mecanismos y procedimientos que les permitan valorar los programas que realizan, ya sea por medio de presupuesto por programas, con sistemas presupuestarios, administración de unidades de costo operativo, análisis y revisión de programas entre otros, intentando con estas herramientas obtener la eficiencia, eficacia y oportunidad de las acciones. Con esta idea general y una vez analizados los indicadores se puede determinar que el diagnóstico de las necesidades plasmadas en su P.D.I. ha contemplado un panorama interno que no esta siendo atendido como debiera.

Se recomienda reforzar las evaluaciones internas para lograr determinar el avance de los retos programados.

Con respecto a la planeación es indispensable que se realice un seguimiento exacto y oportuno a los recursos ingresados y asignados y a la vez compagine de manera simultánea los egresos programados para evitar futuras desviaciones que pudieran ocurrir y en su defecto realizar los ajustes correspondientes en el momento en que sucedan, para evitar sobregiros presupuestales que sería lamentable ocurriera en años subsecuentes, pues a parte de demostrar la falta de interés en mantener las finanzas sanas, demostraría una falta de compromiso hacia sus metas y retos señalados en su propio programa de desarrollo, y esto se puede monitorear a través de un estricto control presupuestal que aparentemente adolece la institución, ya que de existir éste los sobregiros son detectados de manera anticipada, para el control presupuestal es básico anticipar el gasto o adecuar el recurso antes de que efectivamente se ejecute la erogación.

Por lo tanto la aportación a este análisis consiste en reforzar la planeación por medio de:

1.- Definir los objetivos de la Institución con base a la misión, el diagnóstico del P.D.I. para canalizar los esfuerzos conjuntos para alcanzarlos.

2.- Adoptar normas y procedimientos que contengan controles internos de planeación y administración que permitan orientar las acciones sustantivas, pero es fundamental dar seguimiento puntual a éstas normas y procedimientos para que se cumplan.

3.- Replantear la estructura de la programación presupuestal con base a un clasificador presupuestal, en la parte de anexos se plantea una propuesta, este clasificador presupuestal permitirá delimitar los proyectos y programas para conocer con exactitud el impacto de cada uno de ellos y a la vez medir la eficacia de los mismos; en virtud de que el éste clasificador cuenta con los proyectos más aplicados en el COBAQROO, además de contener las partidas por proyecto que no son limitativas..

4.- Determinar la autoridad y responsabilidad de cada una de las áreas.

5.- Mantener la participación de cada uno de los entes involucrados; la visión laboral que cada uno tiene permitirá enriquecer el trabajo Institucional,

debido a que nadie mejor para opinar sobre un proyecto que quien posee la experiencia del campo al que va enfocado.

6.- Mantener el control presupuestal.

7.- Analizar de manera periódica los avances programáticos – presupuestales.

8.- Mantener un sistema adecuado de administración de personal que incluya la evaluación del desempeño, y un programa de educación continúa para todo el personal.

Con estas acciones a implementar se augura resultados favorables para la Institución, que se ha observado en su P.D.I. que conocen sus debilidades, únicamente valdría la pena realizar un esfuerzo para encausar los recursos hacia las acciones que adolece.

## GLOSARIO DE TÉRMINOS

**Administración Pública:** Conjunto de funciones desempeñadas por órganos de la Federación, de los estados y municipios, cuya finalidad es satisfacer las necesidades generales de la población en cuanto a servicios públicos.

**Cimero.-** Adj. que finaliza o remata por lo alto alguna cosa elevada.

**Clasificador por Objeto del Gasto:** Listado ordenado, homogéneo y coherente que permite identificar los bienes y servicios que el gobierno federal demanda para desarrollar sus acciones, agrupándolos en capítulos, conceptos y partidas.

**Clasificador presupuestal:** Listado ordenado, homogéneo y coherente que permite identificar los proyectos y programas con base al clasificador por objeto del gasto.

**Contabilidad de los Egresos Presupuestarios:** Conjunto de cuentas, normas, metodologías, procedimientos y sistemas contables que registran pormenorizadamente el ejercicio del presupuesto y lo analiza a través de sus distintos estados de resultados y situación financiera. Los sistemas de contabilidad se diseñan y operan de tal forma que facilitan la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos, costos, gastos y avances en la ejecución de programas y en general permiten medir la eficacia y eficiencia del gasto público federal.

**Contabilidad Gubernamental:** Técnica destinada a captar, clasificar, registrar, resumir, comunicar e interpretar la actividad económica, financiera, administrativa, patrimonial y presupuestaria del Estado. Registro sistematizado de operaciones derivadas de recursos financieros asignados a instituciones de la administración pública, se orienta a la obtención e interpretación de los resultados y sus respectivos estados financieros que muestran la situación patrimonial de la administración pública.

**Control Interno:** Conjunto de métodos y procedimientos coordinados que adoptan las dependencias y entidades para salvaguardar sus recursos, verificar la veracidad de la información financiera y promover la eficiencia de operación y el cumplimiento de las políticas establecidas.

**Control Presupuestario:** Etapa del proceso presupuestario que consiste en el registro de operaciones realizadas durante el ejercicio presupuestal, a fin de verificar y valorar las acciones emprendidas y apreciar el cumplimiento de los propósitos y políticas fijadas previamente, a fin de identificar desviaciones y determinar acciones correctivas. Es un sistema compuesto por un conjunto de procedimientos administrativos mediante los cuales se vigila la autorización, tramitación, aplicación de recursos humanos, materiales y financieros integrantes del gasto del sector público federal en el desempeño de sus funciones. Principio básico de contabilidad gubernamental que establece la competencia del sistema contable en el registro de los ingresos y egresos comprendidos en el presupuesto del ente, así como su vinculación con el avance físico financiero de los proyectos programados.

**Ejecución del Gasto:** Fase del proceso presupuestario que se inicia una vez aprobado el presupuesto y que consiste en la aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros y en la utilización de una serie de técnicas y procedimientos administrativos, contables, de productividad, de control y de manejo financieros para la obtención de las metas y objetivos determinados para el sector público en los planes y programas de mediano y corto plazo.

**Escisión.-** f. cortadura, rompimiento, desavenencia.

**Estado de Ingresos y Egresos Presupuestarios:** Resultado contable que presenta en forma simultánea los ingresos derivados de la ejecución de la Ley de Ingresos y los Gastos que corresponden al ejercicio del presupuesto de Egresos de la Federación.

**Gasto Corriente:** Erogación que realiza el sector público y que no tiene como contrapartida la creación de un activo, sino que constituye un acto de consumo; esto

es, los gastos que se destinan a la contratación de los recursos humanos y a la compra de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo propio de las funciones administrativas.

**Gasto de Capital:** Es el total de las asignaciones destinadas a la creación de bienes de capital y conservación de los ya existentes, a la adquisición de bienes inmuebles y valores por parte del gobierno federal, así como los recursos transferidos a otros sectores para los mismos fines que contribuyen a acrecentar y preservar los activos físicos patrimoniales o financieros de la nación. Comprende también las erogaciones destinadas a cubrir la amortización de la deuda derivada de la contratación de crédito o financiamiento al gobierno federal por instituciones nacionales o extranjeras.

**Gasto de Inversión:** Es el importe de las erogaciones que realizan las dependencias y entidades de la administración pública, tendientes a adquirir, ampliar, conservar o mejorar sus bienes de capital, incluye también la adquisición de acciones y títulos de crédito de terceros.

**Gastos de operación:** Erogación en bienes, servicios y otros gastos diversos, que para atender el funcionamiento permanente y regular, realizan las entidades del sector paraestatal.

**Gasto Ejercido:** Es la parte del presupuesto autorizado que se gasta con cargo al ejercicio de que se trate, independientemente de que el pago se realice en el mismo año del presupuesto, o en el próximo.

**Indicador de Gestión:** Instrumento que permite medir el cumplimiento de los objetivos institucionales y vincular los resultados con la satisfacción de las demandas sociales en el ámbito de las atribuciones de las dependencias y entidades del gobierno federal. Los indicadores de gestión también posibilitan evaluar el costo de los servicios públicos y la producción de bienes, su calidad, pertinencia y efectos sociales; y verificar que los recursos públicos se utilicen con honestidad y eficacia y eficiencia. Dentro de los principales indicadores de gestión se pueden citar los siguientes:

**Administrativos:** Permiten determinar el rendimiento de los recursos humanos y su capacidad técnica en la ejecución de una meta o tarea asignada a una unidad administrativa.

**Financieros:** Presentan sistemática y estructuralmente información cuantitativa en unidades monetarias y en términos porcentuales que permiten evaluar la estructura financiera y de inversión, el capital de trabajo y la liquidez adecuada para su operación, lo que posibilita desarrollar e integrar planes y proyectos de operación, expansión y rentabilidad.

**Operaciones y de servicios:** Posibilitan dimensionar o cuantificar valores cuantitativos como la calidad y pertinencia de los bienes y servicios, mediante el establecimiento de fórmulas aritméticas que permiten evaluar el aprovechamiento de recursos naturales y áreas de servicio, su incidencia o efecto producido en el entorno socioeconómico.

**Programático Presupuestal:** Determinan los niveles de eficiencia y eficacia de la gestión pública, precisando los avances físicos financieros de los programas y las principales metas, así como su impacto en los objetivos establecidos y coadyuvan a realizar los ajustes que proceden en las metas y la asignación de los recursos.

Entre los principales indicadores, se pueden señalar los siguientes:

Cobertura: 
$$\frac{\text{Número de personas beneficiadas con el servicio}}{\text{Total de personas que demandan el servicio.}} \times 100$$

Eficacia Presupuestal: 
$$\frac{\text{Presupuesto Ejercido.}}{\text{Presupuesto Asignado.}} \times 100$$

$$\text{Eficiencia Programática: } \frac{\text{Metas alcanzadas.}}{\text{Metas Programadas.}} \times 100$$

$$\text{Eficiencia: } \frac{\text{Eficiencia Programática}}{\text{Eficiencia Presupuestal}} \times 100$$

$$\text{Productividad: } \frac{\text{Número de productos}}{\text{Tiempo de trabajo dedicado}} \times 100$$

**Información Económica:** Conjunto de datos que proporcionan los elementos necesarios para medir y evaluar las repercusiones de las políticas de ingreso, gasto y endeudamiento público en el contexto económico y social del país.

**Información Presupuestal:** Es la relativa al cumplimiento de las actividades presupuestales, donde se explica detalladamente el ejercicio del presupuesto de egresos, y la ejecución de la Ley de ingresos y su composición respecto de las estimaciones originales.

**Información Programática:** Es aquella que facilita el seguimiento del cumplimiento de los programas y metas proyectados en el presupuesto de egresos de la federación.

**Ley de Ingresos de la Federación:** Norma que establece anualmente los ingresos del Gobierno Federal que deberán recaudarse por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, emisión de bonos, préstamos. (Los Estados de la República Mexicana también establecen anualmente sus ingresos a través de las leyes de ingresos locales)

**Ley de Planeación:** Conjunto de norma de orden público e interés social, que tiene por objeto establecer los principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación nacional de desarrollo y encauzar en función de ésta, las actividades de la administración pública federal. Esta ley contiene las bases de integración y funcionamiento del sistema nacional de planeación, necesarios para que el ejecutivo federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas y, de esta manera que se promueva y garantice la participación democrática de los diversos grupos sociales en la elaboración del plan y los programas, logrando que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades señaladas en ellos.

**Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal:** Ordenamiento jurídico que regula el proceso relacionado con el gasto público federal; establece los procedimientos generales para la programación del gasto; formulación de presupuesto y los lineamientos para el registro de entidades y el control del gasto federal; señala obligaciones, atribuciones y responsabilidades de su aplicación.

**Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:** Conjunto de normas jurídicas que establecen la forma de organización y áreas de competencia de la Administración Pública Federal que comprende al sector central y paraestatal, a través de las cuales el Estado ejerce sus atribuciones.

**Manual de Normas y Procedimientos para el ejercicio del Gasto en la Administración Pública Federal:** Instrumento Administrativo que contiene en forma ordenada y sistemática las normas y procedimientos para el ejercicio presupuestario, fundamentadas en las disposiciones emitidas en los ordenamientos legales vigentes y en la normatividad administrativa en materia de servicios personales, inversión y obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicio, deuda pública, ayudas, subsidios, transferencias y fondos, fideicomisos y mandatos principalmente.

**Meta:** Es la cuantificación del objetivo que se pretende alcanzar en un tiempo señalado, con los recursos necesarios.

**Organismo Público:** Término genérico con el que se identifica a cualquier dependencia, entidad o institución de la federación que tenga o administre un patrimonio o presupuesto formado con recursos o bienes federales.

**Plan Nacional de Desarrollo:** Instrumento rector de la planeación nacional del desarrollo que expresa las políticas, objetivos, estrategias y lineamientos generales en materia económica, social y política del país, concebidos de manera integral y coherente para orientar la conducción del quehacer público, social y privado.

**Presupuesto:** Estimación financiera anticipada, generalmente anual, de los egresos e ingresos del sector público federal, necesarios para cumplir con las metas de los programas establecidos. Asimismo, constituye el instrumento operativo básico que expresa las decisiones en materia de política económica y de planeación.

**Presupuesto Comprometido:** Estimación de las obligaciones contraídas pendientes de ejercerse con cargo a partidas del presupuesto aprobado mientras no prescriba la acción para exigir el crédito, siempre que hubiesen sido debidamente autorizadas y registradas.

**Presupuesto Ejercido:** Importe de las erogaciones realizadas respaldado por los documentos comprobatorios (facturas, notas, nóminas etc.) presentados a la dependencia o entidad una vez autorizadas para su pago, con cargo al presupuesto autorizado.

**Presupuesto Disponible:** Estimación del saldo o remanente de recursos susceptibles de ser utilizados, el cual resulta de restar a una asignación presupuestaria, las cantidades ejercidas y comprometidas con cargo a dicha asignación.

## Clasificador Presupuestal<sup>34</sup>

Proyecto Estratégico: 1.E.- Reforma Curricular  
Concepto 1.1.- Reestructuración de programas.

Partidas

- 2101 Material de Oficina.
- 2105 Material de Impresión.
- 2106 Material y útiles p/proceso equipo.  
Informática.
- 2204 Productos Alimenticios.
- 2206 Productos alimenticios p/hrs. Ext.
- 2603 Combustible p / unidades Admvas.
- 2604 Combustible p/ serv. Púb.
- 2605 Combustible p/ maq. Y equipo.
- 3811 Pasajes.
- 3817 Viáticos.

Concepto 1.2.- Capacitación.

Partidas

- 2204 Productos Alimenticios.
- 2206 Productos Alimenticios p/hrs. Ext.
- 2603 Combustible p/unidades Admvas.
- 2604 Combustible p/ serv. Púb.
- 3811 Pasajes.
- 3817 Viáticos.

---

<sup>34</sup> Elaboración Propia. RBC.

**Concepto****1.3.- Bibliografía.**

Partidas

2108 Materiales y suministros.

**Concepto****1.4.- Equipamiento de laboratorios.**

Partidas

2508 Materiales, Accesorios y sum. Lab.

5402 Equipo Industrial, médico y de lab.

**Concepto****1.5.- Mantenimiento de Laboratorios.**

Partidas

2401 Materiales de construcción.

2402 Estructuras y manufacturas.

2403 Material Complementario.

2404 Material Eléctrico.

3501 Mantto. Y Conserv. De mob. Y eq.

3504 Mantto. De inmuebles.

**Concepto****1.6.- Suministros de Laboratorio.**

Partidas

2506 Materiales y suministros de Lab.

5402 Equipo instrumental, médico y de lab.

**Proyecto Estratégico:****2.E.- Fortalecimiento de la modalidad EMSaD**

Concepto

**2.1.- Activos.**

Partidas

5101 Mobiliario.

5102 Equipo de Administración.

5103 Equipo Educativo y recreativo.

5104 Bienes artísticos y culturales.

5202 Maquinaria y Equipo Industrial.

5204 Equipo de comunicación.

5205 Maquinaria y equipo eléctrico.



## **BIBLIOGRAFÍA.**

AGUILAR Villanueva, Luis F. ***El estudio de las políticas públicas***. Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa. México, 1996. 280pp.

AGUILAR Villanueva, Luis F. ***La implementación de las políticas***. Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa. México, 1996. 472 pp.

AGUILAR Villanueva, Luis. ***Los objetos de conocimiento de la administración pública***, en Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., Revista de Administración Pública. Cuatrimestral, abril-junio de 1983. No. 54. Pp. 361-384.

AGUILAR Villanueva, Luis F. ***Problemas públicos y agenda de gobierno***. Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa. México, 1996. Pp. 219-284.

AMARO Guzmán, Raymundo. ***Introducción a la administración pública***. Mc Graw Hill. México, 1998. Pp. 1-187.

AVALOS, Aguilar Roberto, PONTIFIES, Martínez Arturo; ***Guía Técnica para construcción de indicadores, Agosto 2003***.

AYALA Espino, José. ***Economía del sector público mexicano***. Facultad de Economía de la UNAM. México, 1999. Pp. 23-140.

BARBOZA Caamal, Rocio. ***Clasificador Presupuestal para el caso Colegio de Bachilleres del Estado de Quintana Roo***.

CABRERO Mendoza, Enrique. ***Del administrador al gerente público***. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1997. Pp. 27-43.

Calidad en la educación, sitio Web del partido democracia social.

Centro de Investigación y Docencia Económica, **Índice de transparencia presupuestaria**, México, D.F:

COBAQROO, **Programa de Desarrollo Institucional 2002 – 2006 del Colegio de Bachilleres del Estado de Quintana Roo.**

Cohen, Ernesto y Franco, Rolando; **Evaluación de proyectos Sociales**, Siglo XXI Ed. México 1992.

DEUTSCH, Karl W. **Política y administración pública.** Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1980. 110 pp.

EISENSTADT, S. N. **La lucha política en las sociedades burocráticas**, en Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., Revista de Administración Pública. Cuatrimestral, Julio-Diciembre, 1981. No. 47-78. Pp. 15-36.

GARCIA Cárdenas, Luis. **Antecedentes y desarrollo de la administración pública federal en México**, en Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., Revista de Administración Pública. Cuatrimestral, abril-junio de 1983. No. 54. Pp. 207-334.

GONZÁLEZ Blackaller, CIRO, E. y Luis Guevara Ramírez **Síntesis de Historia de México.** México, 1975. FCE.

GRANADOS Roldán, Otto. **Educación en México ¿Gastar más o invertir mejor?** Observatorio Ciudadano de la Educación. Colaboraciones Libres Volumen V, número 148. México, febrero de 2005

GOUREVITCH, Peter. **Políticas estratégicas en tiempos difíciles. Respuestas comparativas a las crisis económicas internacionales.** FCE. México, 1993. Pp-17-82 y 259-281.

Guías Técnicas No. 7 Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos.

GUERRERO Amparán Juan Pablo, López Ortega Mariana, **Manual sobre el marco jurídico del presupuesto federal**, Centro de Investigación y Docencia Económica, S.A.C.

GUERRERO Gutiérrez, Eduardo. **Administración Pública: Concepto y disciplina**, en PARDO, María del Carmen (Coordinadora). *Teoría y práctica de la Administración Pública en México*. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1996. Pp. 19-56.

GUERRERO Orozco, Omar. **La administración pública del Estado capitalista**. Editorial Fontamara. México, 1981. Pp. 35-83; 113-180; 213-242; y 243-266.

------. **Introducción a la administración pública**. Editorial Harla. México, 1985. Pp. xxvii-xxxvi (Introducción); 351-364.

IFAC, **Normas de Contabilidad para los Gobiernos**.

IMCP, **Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados**.

IMPC, **Esquema General de la Contabilidad Gubernamental**. Comisión de contabilidad Gubernamental.

KLIKSBURG, Bernardo (Compilador). **El rediseño del Estado: una perspectiva internacional**. Coedición INAP-FCE, México, 1996. Pp. 15-44.

Ley General de Educación, (S.E.P. 1995).

LOZANO, Ignacio. ***Las dos caras del racionalismo burocrático: el político y el científico, en Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública***, A.C. Textos clásicos comentados para un fin de siglo. México, 1999. Pp. 203-238.

MARTINEZ Vera, Rogelio. ***Fundamentos de derecho público***. Mc Graw Hill. México, 1996. Pp. 197-270.

PETERS, B. Guy. ***La política de la burocracia***. Coedición Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. Fondo de Cultura Económica. México, 1999. Pp. 65-86 y 508-522.

ROUSSEAU Isabelle, ***La SPP y la dinámica de constitución de un equipo 1982 – 1998***.

SANCHEZ González, José Juan. ***Administración pública y reforma del Estado en México***. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1998. 253 pp.

SANCHEZ González, José Juan. ***Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México***. Instituto Nacional de Administración Pública de Quintana Roo. México, 2004. 478 pp.

SANDER Benno, ***Nuevas tendencias en la gestión educativa: democracia y calidad***.

SHCP, ***Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal***.

Tudesco, Juan Carlos, ***El desafío educativo: Calidad y democracia***, grupo Editorial Latinoamericano, Presupuesto Maestro. Calderón Neyra. Lima Perú.

ZARUR Osorio, Alejandro. ***La obra de Omar Guerrero***. IAPEM (Colección La Administración Pública en México. Autores contemporáneos). México, 1997. Pp. 11-26.