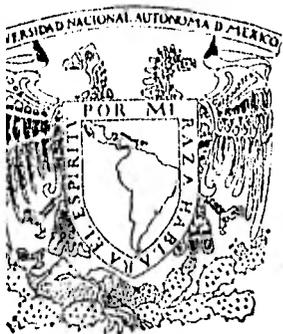


20198



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE ECONOMIA

**EL CONTROL Y LA EVALUACION
EN EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS
- CASO PRACTICO SEPAFIN -**

TESIS PROFESIONAL

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN ECONOMIA
P R E S E N T A**

CAROLINA SERNA DOMINGUEZ



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

1.	EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN MEXICO.	1
1.1	El Papel del Estado en la Economía y la Sociedad.	2
1.2	La Planificación en los Países de Economía Mixta.	5
1.3	El Presupuesto Tradicional.	8
1.4	Antecedentes de la Evolución del Presupuesto por Programas.	13
1.5	Conceptualización del Presupuesto por Programas.	16
1.6	La Evaluación del Presupuesto por Programas en - el Sector Público.	18
1.6.1	Las Cuatro Etapas del Ciclo Presupuesta-- rio.	22
1.6.1.1	1a. La Programación Presupuesta- ria.	22
1.6.1.2	2a. La Ejecución del Presupuesto.	22
1.6.1.3	3a. Control.	23
1.6.1.4	4a. Evaluación.	23
1.6.2	La Información, Elemento Básico para el - Control y la Evaluación.	24
1.6.3	Establecimiento de un Sistema de Medición.	25
1.6.4	Determinación de Unidades de Medida.	26
1.6.4.1	Medidas de Volumen de Trabajo.	27
1.6.4.2	Medidas de Producto Final.	27
1.6.4.3	Medidas de Realizaciones.	27
1.6.5	Indicadores de Eficiencia.	29
1.6.6	Niveles de Evaluación.	31
1.6.7	Determinación de Desviaciones.	33
1.6.8	Etapas de Evaluación de la Eficiencia.	35
1.6.8.1	Ponderación de Funciones.	35
1.6.8.2	Determinación de Factores a Evaluar.	36
1.6.8.3	Asignación de puntos a los Factores a Evaluar.	36
1.6.8.4	Determinación de grados.	37
1.6.9	Puntos que deberán tomarse en cuenta para una buena Evaluación.	37
1.6.10	Modelos de Evaluación.	39

1.6.11	Manual de Control y Evaluación.	41
1.6.12	Organismos Encargados de Practicar la Evaluación en el Sector Público.	42
2.	CONCEPTOS Y DEFINICIONES BASICAS DEL PRINCIPIO PRESUPUESTARIO. . .	47
2.1	Elementos del Presupuesto por Programas.	48
2.1.1	Planificación.	48
2.1.2	Programación.	49
2.1.3	Presupuestación.	50
2.1.4	Integralidad.	50
2.1.5	De la Universidad.	51
2.1.6	De la Exclusividad.	51
2.1.7	De la Unidad.	52
2.1.8	Sinceridad.	53
2.1.9	Claridad.	53
2.1.10	De la Especificación.	54
2.1.11	De la Periodicidad.	55
2.1.12	De la Flexibilidad.	57
2.1.13	De la Continuidad.	57
2.1.14	Del Equilibrio.	58
3.	CONCEPTOS Y DEFINICIONES DE LAS CATEGORIAS PROGRAMATICAS.	60
3.1	Programa.	61
3.2	Subprogramas.	61
3.3	Función.	62
3.4	Subfunción.	62
3.5	Actividad.	63
3.5.1	Actividad Central.	63
3.5.2	Actividad Común.	64
3.5.3	Actividad Específica.	64
3.6	Objetivo.	64
3.7	Proyecto.	64
3.7.1	Proyecto Central.	65
3.7.2	Proyecto Común.	65
3.7.3	Proyecto Específico.	65

	PAG.
3.8 Tarea.	66
3.9 Obra.	66
3.10 Trabajo.	66
3.11 Meta Individual.	67
3.12 Meta Integrada.	67
3.13 Unidad de Medida.	67
3.14 Fases Presupuestarias.	67
3.15 Elaboración.	68
3.16 Discusión y Aprobación.	68
3.17 Ejecución.	69
3.18 Control.	69
3.19 Evaluación.	69
3.20 Reformulación.	70
4. EL PROCESO PRESUPUESTARIO EN SEPAFIN.	71
4.1 Evolución y Aplicación de la Técnica Programática Presupuestaria.	72
4.2 Programación-Presupuestación.	78
4.3 Metodología del Levantamiento Presupuestal.	91
4.4 Exposición Resumida del Problema de Evaluación.	93
4.5 Antecedentes Evaluatorios del Presupuesto por -- Programas.	95
4.6 Línea General de Argumentación Teórica-Metodológica con respecto a la Evaluación.	103
5. EL CONTROL Y LA EVALUACION (CASO PRACTICO).	108
5.1 Introducción.	109
5.2 Objetivos del Control del Presupuesto por Programas.	114
5.2.1 Aspectos Importantes en el Análisis de la - Función de Control.	116
5.2.1.1 Fases del Control.	116
5.2.1.2 Campos de Control.	119
5.2.1.3 Controles Presupuestales.	120
5.2.1.4 Principios del Control.	122
5.2.1.5 Instrumentos de Control	123
5.3 Atributos del Control y la Evaluación Presupuestaria.	124

	PAG.
5.3.1 Control Presupuestario.	124
5.3.2 Evaluación Presupuestaria.	126
5.3.2.1 Evaluación Previa	126
5.3.2.2 Evaluación de Resultados.	126
5.3.2.3 Evaluación Macroeconómica del Gasto	127
5.3.2.4 Evaluación del Gasto Corriente	127
5.3.2.5 Evaluación del Gasto de Inversión Física.	128
5.4 Planeación del Sistema de Control y Evaluación.	129
5.5 Control y Evaluación.	130
5.5.1 Control Programático	131
5.5.1.1 Mecánica del Control Programático.	131
5.5.2 Control Presupuestal	132
5.5.3 Concepto y Objeto de la Fase de Control y Evaluación.	133
5.5.3.1 Análisis Comparativo de Control y Evaluación de 1979 a 1980.	134
5.5.4 Reformulación.	135
5.6 Bases para el Control del Presupuesto por Programas	136
5.7 Instructivos Generales del Sistema de Control y Eva luación	140
5.8 Implantación del Sistema de Control y Evaluación del Presupuesto por Programas	155
5.9 Evaluación del Presupuesto por Programas	157
5.10 Causas de las Desviaciones	161

6. CONSIDERACIONES FINALES.

6.1 Nivel Nacional.	163
6.2 Nivel SEPAFIN.	169
6.3 Nivel Práctico.	176

ANEXOS

BIBLIOGRAFIA

I N T R O D U C C I O N

Varios han sido los intentos que en los últimos 50 años se han realizado en México para ajustar la actividad del Sector Público a un plan nacional de desarrollo y traducir éste a programas de acción específicos. En la mayoría de los casos no se obtuvieron los resultados previstos, dadas las condiciones políticas, económicas y sociales imperantes en cada momento y la carencia de un sistema técnico-administrativo que permitiera ese propósito.

No es sino hasta 1976 en que se inicia una verdadera reforma administrativa en el Sector Público, vinculándose la planeación, la programación, la presupuestación y la evaluación como un proceso estrechamente ligado a la acción pública y utilizando el presupuesto público como la principal herramienta - con que el ejecutivo podrá dirigir, regular y promover el desarrollo económico nacional. Con esta función, se inicia el cambio de un esquema presupuestario obsoleto por otro más dinámico y con mayor impacto en la consecución de los grandes propósitos nacionales, esto es el Presupuesto por Programas.

Como es ya de todos conocido, esta técnica de presupuestación enfoca su actividad a la medición, en términos de metas y de presupuesto, del impacto - que el gasto público tiene en los objetivos planteados previamente, evitando su utilización como un instrumento meramente contable y administrativo,

tal como tradicionalmente se había venido manejando,

Para poder aplicar esta nueva técnica, fué necesario agrupar en sectores - programáticos a todas las entidades centrales, organismos descentralizados y empresas paraestatales, administradas y controladas por el Poder Ejecutivo Federal. Así pues, resultaron 17 sectores, cuyas características incorporaron entidades con funciones y objetivos similares.

La Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial no escapa a la participación activa dentro del campo que cubre esta parte de la Reforma Administrativa por lo que se conformó como cabeza de sector, coordinando a más de - 300 entidades paraestatales.

Para el proceso de programación 1977, formulado durante 1978, fué necesario incorporar una infraestructura orgánica adecuada que permitiera la realización de los deseos que, en este sentido, tenían las autoridades superiores.

El proceso de reestructuración orgánica y funcional que se presentó en SEPA FIN durante los primeros meses de 1978, facilitó el efectuar, entre otras - acciones fundamentales, la incorporación paulatina de mayores niveles de - eficiencia en los procesos de programación.

Para ello, fué requisito indispensable que los responsables de su conducción

y realización en las entidades, estuvieran plenamente convencidos de que el intento por implantar esta técnica presupuestaria es la respuesta a un notable esfuerzo que el C. Presidente de la República, Lic. José López Portillo, realizó a partir del inicio de su administración; más aún es respuesta a la necesaria racionalización de la acción pública.

Por todo lo anterior, esta tesis pretende contener elementos que puedan contribuir en mayor o menor grado, al análisis de la importancia de la técnica del Presupuesto por Programas dentro del Sector Público pero, principalmente, al del adecuado desenvolvimiento de las fases de control y evaluación de la misma; ya que de él se deriva, en gran medida, el logro de las metas preestablecidas a nivel nacional y contempladas en el marco del Plan Global de Desarrollo.

En particular debo expresar mi deuda intelectual y sincero agradecimiento - al Licenciado Constantino Naranjo Lara, Profesor de la Facultad de Economía de la UNAM; director de esta tesis, por el invaluable apoyo que me brindó - y por sus conocimientos y atinados consejos que hicieron posible la realización de este trabajo. Sería imposible citar a todas y cada una de las personas que, de manera directa e indirecta, colaboraron conmigo; sin embargo debo mencionar en especial al Licenciado Ricardo Celso Velázquez Domínguez, compañero de gran estima, que de manera desinteresada me ayudó en las labores de investigación que desarrollé para este fin; al Licenciado Enrique --

Carbonell Chávez, destacado economista, por sus valiosas recomendaciones - que enriquecieron el contenido de esta tesis y al Licenciado Luis Arturo Sosa González, gran amigo desde el inicio de mi vida profesional, por la ayuda incondicional que me ha brindado a través de la misma.

El trabajo se divide en seis capítulos. En el primero se atiende al Presu puesto Tradicional, para que pueda ser utilizado como parámetro de compara ción en relación al Presupuesto por Programas; contiene también los antece dentes del cambio de la técnica presupuestaria, la terminología y conceptos que permitan la ubicación del lector en la técnica mencionada; las etapas que intervienen en la misma, así como una serie de puntos importantes que pretenden dar un conocimiento general de la evaluación del Presupuesto por Programas en el Sector Público.

El segundo capítulo trata de conceptualizar y definir los elementos básicos del principio presupuestario.

El capítulo siguiente se refiere a los conceptos y definiciones de las categorías programáticas.

Aquí, como en el apartado anterior, pretende darse total claridad a la terminología utilizada en la técnica de programación-presupuestación con la finalidad de evitar confusiones en la aplicación de la misma, enmarcando

y definiendo las funciones que recaen para cada término.

En el capítulo cuarto se hace referencia al proceso presupuestario en SEPAFIN; la evolución, aplicación y metodología de la programación-presupuestación, así como los problemas, antecedentes y argumentación teórica de la evaluación, completando de esta forma, la herramienta necesaria para poder entrar de lleno al capítulo quinto, donde se pretende dar a conocer la forma en que se maneja actualmente, el control y la evaluación en la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.

La tesis finaliza con el capítulo sexto en el cual se tratan de integrar las partes sobresalientes del documento, a efecto de estar en posibilidad de formular hipótesis. Asimismo, se concluye que las fases de control y evaluación en el Presupuesto por Programas de SEPAFIN, son reveladoras de la realidad programática presupuestaria del Sector Público y nos dan una idea de la forma en que están siendo utilizadas, en la actualidad por las autoridades correspondientes para constituir, al Presupuesto Público, como un instrumento dinámico y fundamental para la implantación de las políticas sociales y económicas que requiere nuestro país.

I. EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN MEXICO

1.1 El Papel del Estado en la Economía y la Sociedad.

Es contundente el hecho de que en los países en desarrollo el papel asumido por el Estado en la economía ha ido creciendo en importancia, a consecuencia de la quiebra, en la práctica, de la teoría económica liberal, la cual, en sus expresiones más extremas, asignaba al Estado únicamente la función de prestar servicios públicos esenciales, como por ejemplo: la impartición de justicia, el resguardo de las fronteras por medio de un ejército y los servicios administrativos generales. Conforme a esta teoría, la libre acción de productores y consumidores, cada uno atendiendo a sus propios intereses, tendería siempre a crear un equilibrio armónico en la economía, que suponía una asignación óptima y un empleo pleno de los factores de producción y entre ellos, desde luego, la fuerza de trabajo. Por tanto, se hacía innecesaria la intervención del Estado en los procesos económicos, y toda ingerencia de éste en la vida económica vendría a obstruir la tendencia hacia el equilibrio inherente al sistema,

El Estado en esas condiciones, debería de financiar sus limitadas funciones de acuerdo con una tributación neutra que no alcanzara a alterar las reglas del juego,

La historia demostró evidentemente lo erróneo de los supuestos en que se fincaba la teoría liberal. La gran crisis del año de 1929 solo fué la confirmación trágica de que el libre juego de las fuerzas del mercado no

garantizaba, ni mucho menos, la plena utilización de los recursos productivos y en primer término de la mano de obra.

El fenómeno crónico de la desocupación persistente, acentuado en las depresiones periódicas de la economía, con grave pérdida de fuerzas productivas en desmedro del nivel de vida de las masas, fueron hechos que obligaron a revisar los conceptos tradicionales de la economía clásica y desde luego del papel jugado por el Estado.

Los economistas postclásicos explicaron las crisis por la insuficiencia de la demanda provocada por el ahorro que no se convierte en inversión, y su conclusión práctica fué la siguiente: había que provocar el - - aumento de las inversiones hasta que la demanda fuera suficiente para absorber toda la oferta que proviene del empleo pleno de las fuerzas productivas; y para estimular el aumento de las inversiones, el Estado debía intervenir con inversiones propias y a través de la adopción de políticas con bajos tipos de interés.

De esta forma, los economistas vieron en el gasto público una variable instrumental de equilibrio entre la oferta y la demanda global que - desde luego tenía sentido sobre todo para los países con un cierto grado de industrialización, pero también para los países llamados subdesarrollados, aunque estos últimos tenían otros problemas adicionales mucho más graves - por resolver, y es a partir de ese momento en que podemos hablar de "econo-

nfas mixtas" y ese carácter "mixto" se manifiesta por el poder de regularización del Estado a través de normas que influyen sobre las relaciones entre los agentes económicos privados, de modo que el comportamiento de éstos se atenga a un conjunto de reglas que responden a los objetivos del Gobierno en el campo económico, como por la producción directa de bienes y servicios que se efectúa bajo la responsabilidad del Estado.

Las actividades de regularización, tanto como las de producción, requieren de una implementación y así se puede señalar el surgimiento de instituciones que regulan la formación y el funcionamiento de sociedades de capital, compañías de seguros, juntas encargadas de reglamentar el comercio exterior, comisiones para fijar precios y salarios mínimos, y por otra parte empresas e instituciones que producen bienes y servicios, actividades que son también realizadas por el sector privado.

En los países en vías de desarrollo la intervención estatal no sólo adquirió el sentido de un instrumento regulador de los niveles de empleo, consumo e inversión, sino que se asignó otras finalidades entre las cuales se encuentra la de desarrollo económico a través de actividades en la industria de transformación, agricultura, ganadería, minera, electrificación, comunicaciones, etc., y la de desarrollo social por medio, de la prestación de servicios de salubridad, de asilos para ancianos, creación de parques deportivos, educación en todos sus niveles, etc.

Es claro que en este contexto, la importancia del Estado creció - extraordinariamente y de manera paralela la de las finanzas públicas, ya - que esta disciplina se ocupa del estudio y forma de obtención de los ingresos monetarios y de la utilización de estos ingresos por el poder público; y de sus efectos en la actividad económica y social de un país; consecuentemente el estudio del presupuesto como el documento que muestra la estimación de los ingresos y egresos públicos para un determinado período, pasó a ocupar un plano muy importante.

1.2 La Planificación en los Países de Economía Mixta.

La planificación significa para los países en desarrollo, un instrumento mediante el cual se espera sistematizar y acelerar el desarrollo económico y social de que tan urgidos están países como el nuestro. Al sector público se le ha asignado en estos tiempos el papel de promotor del desarrollo económico y social, y la planificación es el instrumento de que se vale para cumplir con esas tareas.

Para cubrir mejor la relación existente, o que es deseable que exista entre el presupuesto por programas y la planificación, se considerará a ésta como un sistema integral que parte de las estrategias de desarrollo, como marco de referencia para los planes de plazo medio, y de las cuales se derivan los planes anuales operativos, de los que el presupuesto del

Sector Público es parte.

LOS PLANES DE LARGO PLAZO 1/. Establecen objetivos y metas que indican el comportamiento deseado de las variables macroeconómicas, tales como Producto Interno Bruto, Consumo, Inversiones, Exportaciones e Importaciones, etc., para un período considerable que generalmente es de diez años. - El nivel agregado que presentan los planes y el plazo tan largo que abarcan, no hace posible su ejecución directa por lo que necesitan ser implementados a un grado menor de detalle y en un plazo medio. No obstante el carácter - tan general de la planificación a largo plazo, debe cuidarse de la coherencia de las metas globales asignadas a los diferentes sectores, derivada de la interrelación existente entre ellos en función de los objetivos globales establecidos. Así por ejemplo no se pueden establecer metas de crecimiento para el Sector Industrial sin establecer paralelamente las metas correspondientes al Sector Educación o el Sector Tecnológico que harán posible a su vez el cumplimiento de las metas del Sector Industrial, y así sucesivamente.

LOS PLANES SECTORIALES A PLAZO MEDIO 2/. Conocidos también como planes instrumentales, desglosan de los planes de largo plazo los objetivos y metas que habrán de cumplirse durante el plazo que abarca (4 ó 5 años) - por los diversos sectores económicos, señalando la parte que habrá de ser cumplida por el Sector Público. Puede decirse que los sectores en que se puede abrir la planificación de mediano plazo varían de país en país.

1/ Tomado de Guillermo E. Molina López. "Presupuesto por Programas, Planificación, Programación, Presupuestación".

2/ Idem.

El plan de mediano plazo concebido en términos sectoriales tiene carácter compulsivo para el Sector Público, ya que establece los objetivos y metas a alcanzar, global y sectorialmente en el período señalado, así como los recursos necesarios para llevarlos a cabo.

Estos planes deben detallar no sólo los niveles de consumo, inversión, etc., que se deben lograr en el plazo que abarcan, sino también los tipos de programas que deben cumplirse, proyectos estratégicos, determinación de los recursos a utilizarse, etc., a fin de que sirvan de marco de orientación para la formulación y ejecución de los planes anuales y de los presupuestos del Sector Público.

LOS PLANES DE CORTO PLAZO.^{3/} Conocidos también como planes operativos generalmente son anuales y desglosan de los planes de mediano plazo los segmentos a cumplirse en un año. Por supuesto que el plan de corto plazo, al igual que el medio y largo plazo, debe estar dividido por sectores y explicitar la participación de cada uno de los sectores institucionales en su composición, con la particularidad de que están expresados a un grado de detalle mayor; se establecen metas bastante precisas como por ejemplo: la construcción de escuelas, metro cuadrado de pavimento, etc., la parte correspondiente al Sector Público en un sistema integral de planificación presupuestal, es la que debe estar expresada en el presupuesto por programas.

Desde un punto de vista práctico la conversión de un plan de desa

^{3/} Tomado de Guillermo L. Molina Op. Cit.

rrollo público en una serie de presupuestos anuales puede ser la más importante etapa del proceso planificador, porque "mediante el análisis de los vínculos entre un plan y un presupuesto, se está en condiciones de decir si el gobierno intenta o no realizar un plan". Si una organización operativa puede obtener una asignación presupuestal para uno de sus proyectos o programas, solamente por haber sido aprobado como parte de un plan de desarrollo, se puede suponer que un gobierno tiene el propósito de realizar un plan; si en todo caso sólo se permiten excepciones significativas surgen dudas sobre la intención del gobierno de ejecutar el plan. Un presupuesto de un gobierno es, por tanto, un elemento clave para convertir un plan en un programa de acción.

De lo anterior deriva la importancia de que un presupuesto del Sector Público sea expresado, al igual que los planes, sectorialmente, y exprese a nivel operativo los objetivos y metas de aquéllos a fin de que efectivamente sirva de instrumento de ejecución de la planificación.

1.3 El Presupuesto Tradicional.

Dentro de la teoría de las Finanzas Públicas, el presupuesto es definido como un documento que prevé los ingresos y egresos públicos durante un periodo determinado, que generalmente es de un año y representa por tanto, el instrumento puesto en manos de los servidores públicos para alcan

zar las metas y objetivos del Estado; es por consiguiente un documento de suma importancia política y económica para la comunidad nacional.

Enfocado el presupuesto como objeto de este apartado, vale la pena hacer algunas consideraciones históricas al respecto.

Durante la Colonia, la Política Financiera estaba regulada por la Junta Superior de la Real Hacienda, integrada por el Virrey o Gobernador, los Oficiales Reales, el Juez Decano y el Fiscal de la Audiencia; los que remitían las cuentas periódicamente a la casa de Contratación de Sevilla y al Consejo de Indias.

En esa época el presupuesto consistía en una relación detallada de las erogaciones y percepciones.

Después de la Independencia, la situación presupuestaria tornó inestable, debido a los continuos cambios de gobierno y a la necesidad de un ejército siempre en campaña.

En 1863, bajo la Presidencia del Lic. Don Benito Juárez se detalló un presupuesto de los gastos del país, conforme a las bases necesarias para la administración de la República; con esto, se conformó un instrumento para revisar y controlar el gasto público. 4/

4/ Tomado de Miguel Rico Ramírez. Conferencia del Seminario Internacional sobre nuevas Técnicas Presupuestarias, Jul. 17, 1978.

En 1867, se decreta la obligatoriedad del presupuesto, a partir - del año siguiente se empieza a presentar en forma anual.

De 1910 a 1920, se dieron algunos cambios en la estructura políti - ca, económica y social del País; los movimientos armados de la época revolu - cionaria se reflejaban en la estructura del gasto del Gobierno Federal; sin embargo, el presupuesto siguió elaborándose y ejecutándose salvo en los - - años de 1914 a 1916 por los impedimentos bélicos existentes. En la fase - postrera de la lucha civil, se atendió la reconstrucción y se sientan las - bases para el desarrollo del país; la Constitución de 1917 permitió regular técnica y administrativamente las actividades presupuestarias, concediendo las principales facultades, al entonces Departamento de Hacienda para el - ejercicio presupuestal, en tanto se expedían las Leyes específicas para nor - mar el funcionamiento de la Hacienda Pública.^{5/}

En 1919 es abrogado por la H. Cámara de Diputados el proyecto de la Ley de Egresos.

En 1925, se hace notoria la nueva concepción de la actividad gu - bernamental, evolucionando congruentemente con la necesidad de lograr un ma - yor ritmo de desarrollo económico y social, el Presupuesto se convierte en la columna vertebral de la política fiscal.

En 1928 se integra una comisión encargada de preparar y formular

^{5/} Tomado de Miguel Rico Ramírez Idem.

los presupuestos, revisando y ajustando las previsiones del gasto.

En 1930, el control del gasto público se concede a la ya existente Secretaría de Hacienda y Crédito Público; creándose un Departamento de Presupuesto, que absorbió las funciones de la comisión anterior.

En 1934, 1935; se incorporan los cambios necesarios, mismos que sientan las bases de consolidación del presupuesto y la regularidad en su parte técnica, así lo muestra la actual Dirección General de Egresos y la Implantación de la Ley Orgánica de Presupuesto de Egresos; a partir de 1928 se tenía una clasificación del gasto en ocho grandes capítulos, desglosados a su vez, en conceptos y partidas presupuestales; esta clasificación modificada posteriormente, constituye el antecedente más cercano de la vigente clasificación por objeto del gasto, el cual contiene nueve capítulos.

Los egresos totales se agrupaban en una clasificación administrativa por ramas; es decir, los presupuestos de cada una de las Dependencias del Ejecutivo Federal, la del Poder Legislativo y la del Judicial.

En 1958, se creó una nueva clasificación por objeto del gasto que contemplaba una reestructuración por separado; el Gasto Corriente del Gasto de Inversión ó del Gasto de Transferencia, y se agregaron dos ramas más, la de Inversiones Financieras y la de Erogaciones Adicionales.

En 1954, se agrega la Clasificación Funcional; en 1955 la Económica, en 1958 la Económica en cuenta doble, y en 1974, la Sectorial. (Anexo I). 6/

En 1965, se efectúa la incorporación al Presupuesto Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal más importantes.

A partir de 1971, se establecieron mecanismos de soporte para el manejo presupuestario; fundamentalmente los siguientes:

La creación del Sistema Integral de Información (SIDI); comprendió la estructuración de Sistemas de Cómputo y de los Sistemas de Control Presupuestal, de Contabilidad Federal, de Ingresos y Egresos de la Tesorería de la Federación, de la nómina y control del Personal Federal. 7/

Como resultado de los estudios elaborados por el Sistema Integral de Información, a principios de 1973, se dividió Nómina y Control en dos subsistemas; con los cuales se pretendió unificar criterios, trámites, decisiones e información de todos los asuntos relativos al control de los trabajadores y empleados del gobierno federal, con esto se pretendió que la comunicación fuera ágil y dinámica entre las diversas áreas que intervenían en la formulación, autorización, control y pago del presupuesto.

6/ Tomado de "Temas de Presupuesto por Programas" 3 Tomos. UNAM.

7/ Idem.

Los aspectos anteriores sentaron las bases necesarias que facilitaron y exigieron la implantación del Sistema Presupuesto por Programas.

Hasta 1975, el Sistema Tradicional Presupuestario respondía básicamente a las necesidades de determinar el objeto del gasto en capítulos y partidas presupuestarias, por parte de las dependencias encargadas de su ejecución.

Otro paso importante en lo que a planeación y programación a nivel regional se refiere, fue la creación de los Comités Promotores de Desarrollo Económico y Social (COPRODES) concluida en 1975.

1.4 Antecedentes de la Evolución del Presupuesto por Programas.

Como vimos en el punto anterior, hasta 1975 se trabajaba la técnica Presupuestal Tradicional, pero la evolución del Estado como participante cada vez mayor en la vida económica del país exigía nuevos planteamientos y acciones en sus instrumentos de participación, en correspondencia con dicha evolución; ya a finales del año de 1975 se tomó la decisión de implantar la técnica de Presupuesto por Programas, buscando dar solución a las necesidades de Programación y Administración eficiente, de un Gasto Público cada vez más amplio y complejo.

Para tal efecto, se diseñó un plan a mediano plazo que contemplaba la implantación de dicha técnica en casi la totalidad del Sector Público Federal. A este respecto se trató de poner énfasis en las entidades ya incluidas en el Presupuesto, a la vez que en las etapas sucesivas y de acuerdo a los avances alcanzados; incorporando en forma gradual, todos los nuevos elementos de la técnica, así como las entidades restantes.

Para 1976 se elaboró un presupuesto denominado de Orientación Programática, el cual incorporó algunos elementos tales como: programa y subprograma, objetivos, metas, unidades responsables, etc., etc. Esto motivó la reestructuración de los documentos presupuestarios que hasta entonces se presentaban a la H. Cámara de Diputados y provocó cambios en los registros de control presupuestal, creando los nuevos elementos necesarios, tales como: formatos, instructivos, sistemas internos de revisión y aprobación presupuestaria, diseños de presentación, etc.; también otros tipos de documentos de afectación presupuestaria, tales como: órdenes de pago, pedidos, avisos de cargo, etc., etc. 8/

En 1977, para efecto del presupuesto, se pusieron en marcha las reformas y cambios necesarios que nos señalaba la experiencia de 1976; dentro de éstas destacan las siguientes:

a) Una mejor coordinación entre las dependencias normadoras, autorizadoras y controladoras del gasto.

8/ Tomado de "Temas de Presupuesto por Programas" 3 tomos UNAM.

- b) La debida afinación de formatos de captación de información.
- c) Inclusión en la clave presupuestaria de los elementos referidos a proyectos y actividades.
- d) Avance en la liberación del gasto.
- e) La afinación de normas y lineamientos.
- f) El inicio del control del presupuesto a nivel de subprogramas y capítulos. 9/

En 1978 y 1979 se formularon los presupuestos que incorporaron - los lineamientos provenientes de la Reforma Administrativa implantada por - el gobierno del C. Presidente de la República, Lic. José López Portillo en el seno de la Secretaría de Programación y Presupuesto, ya como entidad nor- madora central de los procesos de planificación, programación, presupuesta- ción y evaluación. 10/

Las preocupaciones en materia de evaluación, hubieron de conside- rarse seriamente, iniciándose con ello la implantación de un Sistema Nacio- nal de Evaluación, que hasta la fecha no se ha constituido plenamente.

La coordinación por parte de la S.P.P. con el resto de las entida

9/ De "Temas de Presupuesto por Programas" 3 tomos UNAM.

10/ Idem.

des del Sector Público y, con los diversos estados de la Federación se mejoró en buena medida; con ello, se agilizó también la descentralización y desconcentración del gasto.

Otra de las innovaciones incorporadas al proceso y técnica del - Presupuesto fue el uso de un modelo macroeconómico para la proyección de la economía en su conjunto y la obtención de los montos del Gasto Público derivados de ese modelo.

Otro de los puntos más importantes es la experiencia que se está obteniendo en la aplicación de un sistema de control de metas, que nos permitirá evaluar con cierta periodicidad los avances y resultados del Gasto - Público, además de poder visualizar el ritmo físico-financiero de los pro--gramas de ejecución.

Para la formulación de los presupuestos inmediatos siguientes tenemos a nuestro alcance, aún cuando no está terminado el Plan Nacional de - Desarrollo y Planes Sectoriales afines y coherentes a las necesidades del - Plan Nacional; el Plan Agropecuario, Industrial, de Salud, de Desarrollo Urbano, etc.

1.5 Conceptualización de Presupuestos por Programas

Analizaremos los conceptos por separado.

Presupuesto.- El presupuesto es el proceso a través del cual se elabora, expresa, aprueba, coordina la ejecución y evalúa la parte del programa de un ministerio, organismo autónomo o empresa pública, de un sector económico o social, o de una región; que implica transacciones financieras para el período presupuestario, que generalmente es anual. Es uno de los más importantes instrumentos de administración del Gobierno Federal y de congruencia para la ejecución de los planes de desarrollo económico y social.

Programación.- Es la forma y tiempo de distribuir las acciones directas inmediatas cotidianas respecto a las metas del plan; la adopción de los objetivos concretos tanto en su naturaleza como en su cantidad en términos de hacer posibles las acciones necesarias para alcanzar dichos objetivos, calcular y designar los recursos humanos y materiales así como, servicios en calidades y cantidades adecuados para la materialización de las acciones señaladas, además de calcular y asignar la cantidad de recursos monetarios para todas y cada una de las partidas necesarias y la calendarización de todos los hechos y recursos existentes.

Conceptualmente podemos decir que el Presupuesto por Programas es el control por el cual, se establecen los objetivos y metas, y que para esto se requiere de recursos humanos, financieros y materiales, de costos que presuponen alcanzar esas metas, así como, de indicadores que permitan medir los resultados físicos, para evaluar la eficiencia en el cumplimiento de

los programas que lo integran; es decir, es un mecanismo capaz de controlar, dirigir y supervisar la aplicación de las normas y lineamientos metodológicos referentes a la Programación, a fin de que esta actividad se constituya en un instrumento que coadyuve al logro de los objetivos, metas y estrategias fijadas al organismo.

Realmente el propósito de los trabajos programáticos es vincular la Programación Física con la Programación Financiera buscando el ajuste y la compatibilización entre los objetivos y metas, y los medios disponibles de financiamiento.

Con estos puntos llegamos de manera general a definir al Presupuesto por Programas, como la formulación y adopción de un plan, para las actividades y programas deseados en un determinado período, en el que sea compatible el costo con los recursos; es decir, que la realización del plan autorizado posteriormente esté dentro del tiempo programado y a un costo posible para los recursos disponibles, así como para las necesidades existentes al futuro que contemple el Presupuesto Programático respectivo.

1.6 La Evaluación del Presupuesto por Programas en el Sector Público.

La Administración Pública en los últimos años, ha venido desempe-

ñando sus funciones en un medio ambiente de constante evolución, inherente al proceso de desarrollo socio-económico del país y trayendo consigo cambios que originan una nueva concepción de la función del Estado, traducido en el incremento cualitativo y cuantitativo de la producción de bienes y servicios, tanto en la Administración Central como en la Descentralizada.

Estos cambios implicaron la necesidad creciente de una paulatina y profunda Reforma Administrativa, para convertir el aparato gubernamental en un instrumento efectivo, eficiente y honesto de la Administración para el desarrollo.

Es decir, dejar de ser un agente pasivo dentro del proceso económico y social para transformarse en un agente activo, que guíe y provoque el cambio hacia los objetivos nacionales que requiere el país mediante la adopción de sistemas de planificación a largo y mediano plazo, cuya finalidad es proporcionar orientación y aspiraciones de transformación de la Economía de un plazo de 5 a 20 años plasmados actualmente en nuestro país en el Plan Global de Desarrollo, que establece las políticas y estrategias, determina los programas y proyectos prioritarios y las proyecciones financieras de los mismos, apoyadas de los planes sectoriales que establecen los objetivos y metas de cada Sector.

Por otro lado, la planificación operativa o de corto plazo, ha da

do origen a los planes operativos anuales y a la implementación del sistema de Presupuesto por Programas, a través del cual se fijan objetivos cuantificados, se terminan las acciones concretas para cumplirlos y se especifican los recursos humanos, materiales y financieros requeridos para su logro; cabe señalar que es precisamente la planificación anual la que realiza un examen de la situación existente, formula con precisión lo que sucederá, las decisiones a adoptar y controla los resultados alcanzados, que permitan la consecución de los objetivos establecidos en la planificación del mediano y largo plazo.

La tarea de planificación y programación, poco valor tendría si no existiese la medición y el registro de los resultados logrados, la determinación de las variaciones entre lo previsto y lo realizado, la emisión de informes de resultados, la evaluación de las causas que provocan las desviaciones y la adopción de las decisiones y acciones correctivas y adecuadas.

El uso racional de los recursos del país es una de las principales acciones, que en base a la Reforma Administrativa, ha señalado el Gobierno Federal para lograr los objetivos nacionales, enfatizando los principales problemas y necesidades de cada Región y, de esta manera, la evaluación de las acciones gubernamentales constituyen el elemento de enlace entre las políticas de cada sector y dichos objetivos.

Una de las formas para medir y cuantificar el resultado de las

gestiones administrativas es a través de la información elaborada en cada una de las Dependencias, Sectores u Organizaciones que integran el Sector Público, la que una vez procesada y consolidada servirá de base para la elaboración de la cuenta pública. Es así como el Estado tiene un conocimiento íntegro de las finanzas del país y los responsables de cada sector cuentan con los instrumentos necesarios para la toma de decisiones.

Por lo tanto, podemos decir que el sistema del Presupuesto por Programas está basado en el establecimiento de programas que, definiendo sus objetivos, se interrelacionen con sus costos y, en base a las metas determinen unidades de medida que permitan evaluar los resultados y corregir las desviaciones.

"La Formulación del presupuesto es el acto de medir los costos de los medios para ejecutar una acción planificada"11/

Este es un sistema al que interesan tanto las realizaciones, como los insumos empleados para obtenerlas y que permite, además, el uso racional de todo tipo de recursos humanos, financieros y materiales, la jerarquización de los programas a cumplir y asignación de responsabilidades. Siendo precisamente esta programación anual donde se concreta y precisa la acción del Estado, para lograr la consecución de la imagen-objetivo del país al que aspiramos en el mediano y largo plazo; por esto resulta de suma im-

11/ Gonzalo Martner "Planificación y Presupuesto por Programas,

portancia mencionar las cuatro Etapas que integran el ciclo presupuestal.

1.6.1 Las Cuatro Etapas del Ciclo Presupuestario.

1.6.1.1 1a. La Programación Presupuestaria.

Consiste en la fijación de metas y la asignación de recursos humanos, materiales y financieros para alcanzar dichas metas; por lo tanto su objetivo es el de "realizar los estudios de Planeación y Programación para la elaboración del proyecto de presupuesto del año siguiente"^{12/}

1.6.1.2 2a. Ejecución del Presupuesto.

Comprende una serie de decisiones y operaciones que permiten concretar los objetivos y metas determinadas para el sector público en los planes de mediano y corto plazo. Con la Ejecución Presupuestaria se persigue;

- "Mantener el gasto acorde a los programas establecidos.
- Observar las limitaciones financieras.
- Mantener flexibilidad en el ejercicio"^{13/}

12/ Abel López Cardiel. Seminario; Planeación, Programación y Presupuesto en el Sector Público.

13/ Rachido Nacifwanbe. Ibid.

1.6.1.3 3a. Control. 14/

Es la acción por medio de la cual se puede apreciar si los objetivos se están desarrollando debidamente. Su objetivo inmediato es permitir a la Dependencia ejecutora ver de modo claro como se está cumpliendo lo programado.

1.6.1.4 4a. Evaluación. 15/

Es la parte del proceso administrativo que mediante criterios multidisciplinarios analiza sistemáticamente la eficacia y eficiencia de los - Programas de Gobierno, en función del grado de consecución de los objetivos y políticas contenidas en los planes de desarrollo y el uso racional de los recursos con el fin de retroalimentar dicho proceso.

El Control Presupuestario se basa en la información producida durante la fase de ejecución (información sobre realizaciones financieras y - físicas) y se refiere a la técnica de seguimiento de los distintos pasos de la ejecución del presupuesto, con el objeto de asegurar el correcto uso de los recursos y la realización de las metas previstas, investigar las causas de las desviaciones con respecto a lo programado, establecer y definir responsabilidades, suministrar información para definir acciones correctivas y retroalimentar el proceso de programación.

14/ Guillermo E. Molina. "Presupuesto por Programas, Planificación, Programación, Presupuestación".

15/ Idem.

Como puede observarse, existe una interdependencia estrecha entre las fases de Ejecución, Control y Evaluación Presupuestaria, pero es particularmente difícil distinguir entre las dos últimas, ya que el Control consiste en la labor de verificar si la ejecución se realiza de acuerdo a lo programado y suministra información acerca de las desviaciones; y la Evaluación consiste fundamentalmente en medir la eficacia y la eficiencia con que se ejecuta un Programa de Producción de Bienes o prestación de servicios con recursos, costos y metas determinadas; por supuesto que la Evaluación involucra también la recomendación de medidas administrativas, técnicas, económicas, etc., para rectificar las desviaciones.

Para estar en posibilidad de medir la eficiencia y la eficacia en la ejecución presupuestaria se necesita de un excelente sistema de información acerca de los resultados físicos y financieros de la gestión.

1.6.2 La Información, Elemento Básico para el Control y la Evaluación.

Obvio resulta señalar que la información constituye uno de los elementos más importantes en el sistema de medición de resultados, el subsistema de información debe constituirse casi paralelamente a la implantación del Sistema de Presupuesto por Programas o anterior a éste, de igual modo, debe paralelamente marchar con el Sistema de Evaluación, ya que en el proceso de retroalimentación, el aporte de datos oportunos y veraces permi-

te sustentar una resultante de valoración sumamente confiable y adecuada.

Un sistema de información para evaluación es un método organizado para proporcionar, a nivel de cada programa, la información requerida para la toma de decisiones y corrección de desviaciones, que además sirve para retroalimentar el proceso presupuestal.

De esto se deduce que cuando un sistema de información no está sólidamente constituido en la organización donde se trabaja un proceso de evaluación, pocos resultados obtendríamos sin este importante colaborador, que debe ser capaz de recibir, procesar, almacenar y producir la información requerida.

1.6.3 Establecimiento de un Sistema de Medición.

Es necesario contar con buenas medidas físicas que se deben elaborar en forma que contribuyan a reforzar aún más el proceso de decisión.

Estas mediciones físicas son necesarias para mostrar más claramente lo que se planifica y en que volumen; posteriormente, lo que se realiza.

Los propósitos son identificar con más precisión los objetivos de trabajo y los recursos necesarios, como base para determinar las desviacio-

nes de los objetivos y el uso planeado de los recursos, así como decidir - con respecto a las prioridades y las posibles causas de acción.

Al preparar un sistema de informes sobre esta materia, hay que conocer que no todas las operaciones gubernamentales son igualmente susceptibles de medición física. No siempre es posible medir con exactitud el producto de los organismos, porque su índole o calidad varían rápidamente o - bien no se pueden definir debidamente.

En el caso de operaciones no mensurables deben determinarse dentro del Sistema General de Presentación de Informes, el tiempo que el personal dedica a su trabajo y los costos que ello supone.

1.6.4 Determinación de Unidades de Medida,

Uno de los aspectos más importantes dentro de la evaluación de - resultados lo constituye la determinación de las unidades de medida; sobre todo en aquellas áreas cuya actividad resulta compleja o difícil de proce--sar. Una Unidad de medida es: "El elemento numérico en que se expresan - las metas y en base a las cuales se puede establecer el grado de cumplimiento de los programas son las que expresan el resultado de las acciones de un organismo 16/.

16/ Alberto Menéndez Guzmán: Seminario: Planeación, Programación y Presupuesto en el Sector Público.

Las Unidades de Medida aceptables son:

1.6.4.1 Medidas de Volumen de Trabajo.

Son aquellas que expresan el volumen de acciones internas que se efectúan para lograr un resultado previsto.

1.6.4.2 Medidas de Producto Final, Intermedio/Final.

Son aquellas que reflejan el resultado concreto de la actividad o trabajo y tienen por objeto lograr una meta fijada.

1.6.4.3 Medidas de Efecto, de Impacto o de Realizaciones.

Son aquellas que reflejan los efectos obtenidos con los resultados alcanzados.

Es importante señalar que un sistema contable adecuado ayuda grandemente a la fijación o determinación de dichas unidades de Medida, ya que señala la relación entre el volumen de trabajo, el tiempo empleado y el costo.

Otro de los problemas que se confronta es el referente a la falta de homogeneidad en las labores que se realizan en los distintos organismos o entidades.

En base a las Unidades de Medida que hacen referencia al producto final, existen:

a) Actividades cuyo producto es fácilmente identificable, susceptibles de medir y representativo del trabajo efectuado, en esto no existe problema alguno. Ejemplo: número de concesiones mineras atendidas, número de estudios sobre la Industria Siderúrgica realizados, etc.

b) Otras que pueden identificarse, pero no son significativas. - Ejemplo: número de folletos impresos.

c) Otras cuyos resultados son imposibles de medir. Esto puede referirse a las consecuencias de un programa de investigación cuyo resultado y efectos son imprevisibles. Ejemplo; estudio de mercado de la Industria de la Cerámica para 1985 en el país.

d) Otras donde la medida del trabajo es irrelevante, de nada sirve conocer el número de expedientes que fueron archivados en una institución si esto no influye de ninguna manera en los objetivos de los Programas.

Las unidades de medida deben ser:

- a) Fácilmente identificables.
- b) Cuantificables.
- c) Representativas.
- d) Homogéneas.
- e) Posibles de Agregación.
- f) Utilizables para control.
- g) Factibles de comparación.
- h) De significado único.

Como hemos visto, la elección de una unidad de medida requiere - del análisis cuidadoso de los anteriores requisitos para que ésta sea de -- efectiva utilidad, tanto para la programación como para la evaluación de ca da programa.

1.6,5 Indicadores de Eficiencia.

Intimamente relacionados con la determinación de unidades de medi da, se encuentra el señalamiento de indicadores de eficiencia.

La selección de los indicadores es un elemento importante para la medición de resultados, de ahí que este aspecto sea fundamental en el tema

que nos ocupa. Actitud no recomendable es la de establecer indicadores que solamente atiendan aspectos parciales de la organización, por ejemplo, si a un organismo le preocupa aumentar la producción, y si éste es el único indicador escogido como medida de eficiencia, puede descuidar la calidad; si lo que le interesa es bajar su costo, quizá descuide otro aspecto que también pueda ser importante; por lo tanto, debe existir cierto equilibrio entre los distintos factores y considerar indicadores múltiples como producción, calidad, costos, mantenimiento, utilidades, etc.; por ello, dar demasiada importancia a algunos indicadores y a otros menos, puede llevar a resultados distorsionados al no permitir el cumplimiento de esa eficiencia y esa eficacia que debe ser la base para la medición.

Por lo tanto deberán establecerse unidades que traten de abarcar el conjunto y no solo los aspectos de tipo parcial, la eficiencia total de un organismo es la suma algebraica de la eficiencia de cada una de las Direcciones, Departamentos, Oficinas, etc., que la integran, esto permite que algunas de estas Direcciones puedan tener eficiencia mientras que algunas otras puedan mostrar ineficiencia. Sin embargo, debemos señalar que cada una de estas Direcciones tendrán responsabilidades o valoraciones diferentes, algunas tendrán mayor importancia y por lo tanto el signo de la eficiencia en ese caso será decisivo.

El Presupuesto tradicional como es sabido permite conocer cuanto se gasta y en que se gasta y quizá también en que tiempo; sin embargo, el

presupuesto por programas además de toda esta información permite el conocimiento de para que se gasta, lo que permite comparar el gasto con el grado de consecución del objetivo y por lo tanto evaluar la relación costo beneficio que es, en última instancia, el contenido de la eficiencia.

1.6.6 Niveles de la Evaluación.

El proceso presupuestal debe entenderse como una actividad dinámica que permite que la evaluación se realice en distintas etapas, aunque a este respecto, existen discrepancias sobre si es posible la evaluación en otro momento que no sea la ejecución presupuestal, a este respecto se establece la posibilidad de que la evaluación pueda realizarse:

- a) Antes
- b) Durante
- c) Después de cumplido el proceso presupuestario.

La evaluación de resultados podrá hacerse en los siguientes niveles.

Global: Por ejemplo el programa de desarrollo económico.

Sectorial: Cuando se refiere a los programas de salud, educación,

de industria, etc.

Regional: Cuando se refiere a los programas establecidos conforme a las regiones de desarrollo del país.

Institucional: Cuando se hace en las unidades o sectores a través de los cuales se programan, coordinan y ejecutan los programas antes mencionados.

La evaluación podrá hacerse también a nivel de programa y subprograma siendo estos niveles de suma importancia ya que en ellas se concretizan las acciones y costos de una institución.

Por lo anterior observamos la importancia que la estructura de programas tiene para la evaluación, de ahí la conveniencia de revisar como son determinados, señalando correcta y claramente los objetivos.

Para diseñar un programa de evaluación deben tenerse en cuenta los siguientes aspectos:

a) Debe corresponder a las funciones que tiene asignada la dependencia.

b) Debe responder a los planes de acción preestablecidos.

- c) Debe reflejar propósitos y objetivos claramente diferenciales.
- d) Debe estar amparado por una disposición legal.
- e) Deben distinguirse entre básicos y auxiliares.
- f) Debe ser determinado independientemente de las fuentes de financiamiento.

Los objetivos deben ser fundamentos y tener las siguientes características: ser claros y precisos, responder totalmente al objetivo general de la dependencia, no ser contrarios entre sí y ser posibles de realizar.

1.6.7 Determinación de Desviaciones.

Para determinar las causas que originaron las desviaciones entre lo ejecutado es necesario considerar los siguientes elementos;

- a) Grado de realidad de la meta programada.
- b) Instrumentos y bases que se utilizaron.

c) Métodos utilizados para separar las metas globales y parciales.

d) Certeza de los costos estimados.

e) Consistencia en la aplicación a los programas de sus costos y volúmenes de trabajo propios.

f) Programación presupuestaria de ingresos y egresos, Flujo de información contable.

g) Cambios de orientación sobre políticas y procedimientos, medidas corregibles.

Las desviaciones entre las metas programadas y los resultados obtenidos requieren de la participación de grupos interdisciplinarios que cubran con propiedad los aspectos técnicos ya sean administrativos, financieros, etc., a fin de recomendar las medidas correctivas; por lo tanto, es necesario elaborar informes de evaluación suficientemente claros de manera que puedan ser entendidos, y comprendidos, por las diferentes unidades ejecutoras sobre la bondad de las medidas encomendadas.

La estructura encargada de la evaluación, deberá basarse en las -

características de cada unidad presupuestal de los programas, o bien en base a la estructura administrativa existente pero cuidando que existan áreas o centros de decisión, medición y evaluación.

Para lograr el éxito en la evaluación de cualquier sistema es necesario tomar en consideración al elemento humano, mismo que debe estar suficiente y ampliamente capacitado con conocimientos de cada una de las - - áreas que integran el sistema, así como poseer capacidad de juicio y criterio suficiente, no solo desde el punto de vista contable, sino de racionalidad y justificación con una visión más amplia a fin de hacer factibles no solo la aplicación de sanciones a los responsables por faltas o incumplimientos, sino también proporcionar el reconocimiento y la gratificación al funcionario eficiente.

1.6,8 Etapas de Evaluación de la Eficiencia.

1.6.8,1 Ponderación de Funciones.

Es la asignación que se hace a cada una de las funciones de un valor que técnicamente se conoce como PESO, a fin de establecer su importancia relativa y su influencia en la eficiencia de la Dependencia.

El peso o importancia que se le asigne a una función sobre las de

más, vale exclusivamente para una Dependencia y puede ser diferente a otras.

Debemos considerar que las funciones de una Dependencia tienen un valor de 100.

1.6.8.2 Determinación de Factores a Evaluar.

A este respecto se deben de considerar los siguientes puntos:

- a) Adecuación de objetivos.
- b) Grado de cumplimiento de objetivos.
- c) Adecuación de la estructura orgánica
- d) Grado de cumplimiento con la estructura orgánica.
- e) Adecuación de funciones de operación.
- f) Grado de cumplimiento con los estándares de operación.
- g) Eficiencia del personal.
- h) Adecuación de recursos materiales y financieros.

1.6.8.3 Asignación de Puntos a los Factores a Evaluar.

Con el objeto de dar mayor amplitud a la evaluación se propone el uso de puntos.

El punto es una unidad sin valor absoluto y arbitrariamente elegida, que sirve para medir con mayor precisión la importancia relativa de los factores a evaluar dentro de cada una de las funciones de la Dependencia.

Al decir que tal factor tiene más puntos que el otro, significa - que es más importante para la obtención de la eficiencia en su función y - que en proporción vale más,

El número de puntos que se asignen a cada factor a evaluar y el - que corresponda a cada función, varían de una Dependencia a otra.

1.6.8.4 Determinación de Grados.

Grado es cada uno de los números convencionales representativos - de una escala de valores.

El valor de cada grupo servirá para ponderar los puntos asignados a cada factor, según su realización sea más o menos buena o mala. La calificación o evaluación consiste en multiplicar el número de puntos de cada - factor por el valor del grado en que quede comprendido.

1.6.9 Puntos que deberán tomarse en cuenta para una buena Evaluación.

Lo primero es tener una visión general de la Dependencia que se -

analice considerando los siguientes aspectos:

- a) Nombre, Programa y Subprograma al que pertenezcan.
- b) Base legal en que se fundamenta su actividad (Ley, Acuerdo, Decreto, etc.) (Consultar Anexo II).
- c) Funciones y facultades señaladas en el ordenamiento legal que le dió origen.
- d) Objetivos y estructura programática.
- e) Perfil Administrativo.
- f) Análisis y dictamen sobre los elementos de la estructura programática con el fin de tener presente el grado de calidad con que fue determinada, para estar en posibilidad de proponer cambios con base en las experiencias recogidas en la fase de control.
- g) Listado de las metas por cada uno de los programas o subprogramas.
- h) Anexos de las metas en donde se amplíe la información al respecto.

Además, es necesario enfatizar en la importancia que reviste para la evaluación la existencia de una estructura administrativa del Sector Público capaz de proveer un flujo de información oportuno que facilite el análisis permanente de la información y que propicie el examen ágil de los resultados y efectos de la gestión.

La organización para la evaluación presupuestal que se adopte, dependerá de las características particulares que presentan las instituciones del Sector Público.

El proceso de evaluación debe ser realizado, principalmente a nivel de las unidades ejecutoras de programas, a fin de proveer información adecuada y oportuna que facilite la toma de decisiones, y a la vez alimente al proceso de análisis a nivel de las unidades sectoriales de planificación y Presupuesto.

1.6.10 Modelos de Evaluación.

No hay un modelo de evaluación de resultados estándares, sino un modelo adecuado para cada caso según sus características. Sin embargo, es perfectamente factible señalar elementos e índices utilizables en los modelos de evaluación, con un enfoque crítico positivo, que sirvan para la toma de decisiones.

Los modelos de evaluación deben señalar el alcance de los mismos, el por qué y el cómo se va a evaluar, describiendo todos los pasos a efectuar y el esquema general de desarrollo, incluyendo su estrategia, con la finalidad de demostrar la utilidad del modelo y sus posibilidades de realización.

Dentro de la evaluación de resultados, se debe ponderar el costo de oportunidad de aquellos que no se hacen, tomando como elementos las alternativas iniciales señaladas en la Planificación y Programación, o en las evaluaciones de ambas. Así bajo la relativa escasez de los recursos, se podría hacer una evaluación estimada de las posibilidades de realización y en igual tiempo, en cuanto a resultados se refiere.

Con base en la maximización de los beneficios, se deben establecer estándares de resultados a obtener, para así conocer coeficientes de rendimientos, aplicando las técnicas de análisis e interpretación de resultados; como son:

Coeficiente de rendimiento es: "La expresión de Unidades de insumos necesarios para producir una unidad de producto final". 17/

- a) Índices de rendimiento sobre insumos empleados.
- b) Coeficientes de beneficio sobre las erogaciones de los programas ordinarios y sobre las de programas extraordinarios.
- c) Comparaciones de rendimiento con otras dependencias, para ob-

17/ A. Menéndez Guzmán: Seminario Planeación, Programación y Presupuesto - en el Sector Público.

tener índices de referencia sobre la eficacia de las mismas.

d) Estimación de los efectos posteriores, positivos o negativos, que puede ocasionar el logro de los beneficios.

Y así hasta integrar, con las combinaciones de la información, un dictamen final con base en esas consideraciones proponiendo las mejores alternativas a seguir. Resumiendo, considerando a la evaluación como un proceso, sus fases son las siguientes:

- * "Definición de los resultados que se esperan obtener.
- * Registro y medición de los resultados obtenidos contra los previstos, obteniendo las desviaciones.
- * Determinación de las causas de las desviaciones.
- * Adopción de medidas correctivas".^{18/}

1.6.11 Manual de Control y Evaluación.

Es necesario un manual donde se expliquen todos los puntos de im-

18/ A. Menéndez Guzmán; Seminario Planeación, Progr. y Pto. en el Sector Público.

portancia señalados con anterioridad, definiendo las unidades responsables y haciendo una descripción de los modelos de evaluación a utilizar y la justificación de la decisión de adoptar todo el proceso.

En la elaboración de este Manual, deberá asegurarse la participación de todas las personas relacionadas en alguna forma con las actividades ahí señaladas. La finalidad de lo anterior es además la de introducir e instruir a los participantes en las acciones que son de su responsabilidad, darles una visión global de la magnitud del programa y crearles un compromiso para lograr su realización.

1.6.12 Organismos Encargados de Practicar la Evaluación en el Sector Público,

El principal organismo encargado de llevar a cabo la evaluación en el Sector Gubernamental, es la Secretaría de Programación y Presupuesto quien tiene a su cargo la vigilancia de la ejecución y comprobación del gasto de acuerdo con las disposiciones que dicta al efecto.

Además, la Dirección General de Contabilidad Gubernamental se encarga de consolidar los estados financieros y la información contable de las entidades del Sector Público para formular la cuenta pública y enviarla al -

H. Congreso de la Unión.

Designa y contrata auditores externos en el caso de las empresas descentralizadas, de participación estatal y organismos, mismas que al 31 de diciembre de 1978 ascendían a las siguientes cantidades:

Entidades Paraestatales Descentralizadas, 128.

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, 504.

Fideicomisos, 209.

Empresas de Participación Estatal Minoritaria, 59.

Lo anterior refleja claramente la importancia del Sector Paraestatal que difícilmente puede ser medida y cuya actividad radica en el desarrollo dinámico del país.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público controla y emite disposiciones respecto al manejo de la deuda pública.

La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, proyecta, construye, contrata y vigila en todo o en partes la construcción de obras públicas.

La Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, expide las normas que rigen las concesiones, así como las autorizaciones y permisos para

la explotación de los bienes naturales no renovables del dominio público - que no estén encomendados a otra dependencia.

Coordina a las empresas que están asignadas a su sector, aprueba nuevos proyectos o ampliación de los mismos, de las entidades industriales que controla. (Consultar Anexo III).

Cabe destacar en forma muy especial, la labor que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda, quien revisa la cuenta pública del Gobierno Federal, verifica si se han realizado las operaciones contables de los ramos conforme a los ordenamientos sobre la materia y si el ejercicio del presupuesto se ha hecho en forma correcta y apegada a los programas del presupuesto aprobado,

Así mismo, tiene facultad para ordenar visitas, inspecciones, - - practicar auditorías, solicitar informes, y revisar libros y documentos en las entidades del sector.

Puede también solicitar a los auditores externos de las empresas paraestatales, copias de los informes o dictámenes.

Existen además en nuestro país, entidades cuyo objeto es asesorar al Gobierno Federal en la formulación de leyes y decretos reguladores de diversos aspectos o ramas de la economía, así como otras para regular y vigi-

lar el cumplimiento de esas disposiciones.

Así tenemos la Comisión Coordinadora del Gasto Público, la Comisión Coordinadora de Política Industrial del Sector Público, así como la creación de Comités de Compras en las Entidades del Sector Público, a lo anterior debemos agregar el Reglamento para controlar las importaciones del Sector Público y la expedición del acuerdo Presidencial del 7 de abril de 1975, que norma la frecuencia y el contenido de la información que los directivos de las empresas de participación deben rendir a su Consejo de Administración, así como a las dependencias gubernamentales encargadas de su control.

Por lo mencionado anteriormente, se concluye que el presupuesto por programas en México debe convertirse en instrumento fundamental de la Reforma Administrativa, ya que, hasta la fecha, los presupuestos en el sector público han constituido una herramienta contable limitando su utilización a una forma represiva de vigilancia, mientras que este nuevo sistema rompe ese planteamiento enfocando su acción no solo al presente sino también al futuro, ya que se requiere en estos momentos de un cambio de mentalidad y de cultura administrativa de los funcionarios públicos, eliminando la tendencia a considerar como único indicador de la eficiencia administrativa la capacidad para gastar; lo que coadyuvará, por medio de una más sana administración de los recursos, a alcanzar el modelo del país que deseamos,

lo cual lograremos haciendo realidad la frase del Sr. Presidente López Portillo; en el sentido de "que debemos organizarnos para organizar".

2. CONCEPTOS Y DEFINICIONES BASICAS DEL PRINCIPIO PRESUPUESTARIO

2.1 Elementos de Presupuesto por Programas.

2.1.1 Planificación.

Esta nos proporciona la racionalidad al Presupuesto por Programas; se considera como el proceso Técnico-Administrativo mediante el cual se examina el pasado y presente para realizar previsiones (PROGNOSIS) de acuerdo a los objetivos a alcanzar. 1/

En sí a la planificación (término de carácter histórico Económico) ó la planeación (término administrativo) se le ha interpretado como la racionalización del esfuerzo para asegurar la utilización óptima de los recursos escasos, así como para romper el círculo vicioso entre el subdesarrollo e ignorancia.

"La Planificación es una técnica instrumental que permite una toma de decisiones adecuadas y tiene como idea central la elección racional, elección entre las alternativas existentes. En un ámbito muy genérico hay dos tipos de elección fundamentales; el que se refiere a los objetivos y metas; y el que se refiere a medios e instrumentos para lograrlos" 2/

Para fines del estado se le concibe como: La intervención estatal, basada en un conocimiento mínimo del proceso socio-económico y sus le-

1/ Tomado de Juan Carlos Vinelli "Notas sobre Planificación"

2/ Tema de Martner Gonzalo "Planificación y Presupuesto por Programas"

yes, capaz de "definir objetivos y medios para alcanzar estos" es fundamentalmente "el análisis por anticipado de los problemas, plantear posibles soluciones y señalar los pasos necesarios para llegar, eficiente y eficazmente a los objetivos que defina la alternativa seleccionada".

2.1.2 Programación. 3/

Conjunto de acciones afines, homogéneas y coherentes que permitan alcanzar objetivos y metas concretas previamente determinadas por la planificación, mediante la combinación de recursos humanos, materiales tecnológicos y financieros en un tiempo determinado y con unidades ejecutoras responsables del cumplimiento de objetivos y metas. Detrás de cada programa debe existir un producto final (bien, servicio, regulación, etc.).

El presupuesto debe tener el fondo y la forma de programación y - ésto lo determina su misma naturaleza, que es la expresión del programa concebido a través de cada uno de los organismos que constituyen el Sector Público.

Cada objetivo que se seleccione debe constituir un aporte que - - tienda al máximo nivel dinámico de la comunidad y cada organismo será responsable del cumplimiento de un objetivo; sus finalidades se deben someter

3/ Principio de Planificación según Juan Carlos T. "Notas sobre Planificación".

al interés general y por lo tanto al efectuar sus previsiones y al obtener los recursos, se debe tomar en cuenta que existen otros objetivos y limitaciones en las disponibilidades de medios. Cada dependencia debe efectuar una actividad suficiente y sin excesos para lograr los objetivos establecidos y utilizar los recursos con la máxima eficiencia posible. Cada organismo debe elaborar, exponer, ejecutar y evaluar su plan de trabajo de acuerdo con la política presupuestaria que haya dictado el Poder Ejecutivo para el Sector Público, tomando como base los métodos establecidos y el tiempo fijado, para poder integrar el presupuesto nacional.

2.1.3 Presupuestación,

Es, en sí, la asignación de los recursos con que se cuenta para la obtención de metas y objetivos fijados. Lo anterior presupone un análisis para determinar y dejar establecida la prioridad y el monto de recursos que se le asignaron a cada unidad ejecutora para que pueda cumplir con lo previsto.

2.1.4 Integralidad.

Este principio presupuestario refleja el carácter extrínseco del presupuesto; es decir, lo externo y no esencial de la técnica, pero estre-

chamente ligado con lo intrínseco del mismo.

Esto por sí mismo, sustenta que el Presupuesto es un instrumento esencial de la planificación en su conjunto, y que refleja las políticas presupuestarias con todos los elementos de la programación.

2.1.5 De la Universalidad.

Todos los programas de cada organismo, sector o región deben estar incluidos en el presupuesto; es decir, todo lo que implique una transacción financiera no debe quedar fuera del presupuesto.

La universalidad, está íntegramente ligada al principio de programación y si algún concepto que debiera formar parte del presupuesto queda fuera de él, sus fines y efectos socio-económicos se verán afectados por la parte no programada. De la misma manera no será posible conseguir el más alto grado de racionalidad de los recursos si una parte de ellos se maneja sin programación. Es importante señalar que ciertos aspectos del programa de un organismo, por su naturaleza no están incluidos dentro del presupuesto; -ésto no influye en la correcta aplicación del principio universalidad.

2.1.6 De la Exclusividad.

Este principio, demanda que el presupuesto no contenga cuestiones que se refieran a aspectos ajenos al mismo, aunque no es tarea fácil determinar los que no corresponde incluir, por su carácter integral; ya que el total de los programas de las entidades forma parte de él, de manera directa o indirecta. Este principio tiende a evitar que se incluyan en la Ley de Presupuesto o en los documentos equivalentes, normas relativas a otros campos jurídicos. El alcance de este principio, está influenciado por la concepción que se tenga sobre el presupuesto; es decir, que si se admite que éste es la expresión financiera de los programas de las entidades sólo podrán incluirse en él los elementos constitutivos de los programas, las asignaciones o rubros presupuestarios y los conceptos de ingresos. Por otra parte, si al presupuesto se le considera como expresión integral de los programas de las entidades, la ley puede y debe contener todos los aspectos relativos a él.

2.1,7 De la Unidad.

Se refiere a la necesidad de que el presupuesto de cada uno de los organismos que constituyen el Sector Público, formen un todo orgánico y compatible, para evitar duplicidades, debiendo ser estructurados de una manera uniforme, coherente y contemplando la política presupuestaria definida, que en cierto modo es de carácter global y está constituida por políticas -

sectoriales, regionales, de financiamiento, de gastos, de inversión, etc. - La unidad, hace pensar en la necesidad de lograr total complementación entre todos los objetivos, considerando cada uno y su relación con los demás. Es decir, que lo que se pretende lograr con la política de financiamiento contribuya y no se oponga, a la realización de lo que se trata de desprender de las políticas de gasto o de inversión. Esto trae consigo la necesidad de adoptar métodos de programación, aprobación, ejecución y evaluación, que faciliten el cumplimiento de la unidad de fondo lo que, a su vez, establece la conveniencia de una forma única. Todo esto se refiere especialmente a la unidad desde el punto de vista global dentro del contexto del Sector Público; sin embargo, esto también es aplicable a cada uno de los presupuestos en particular.

2.1.8 Sinceridad.

Este nos refleja una realidad a la que podemos llegar o alcanzar (objetivos y metas posibles), que sean en forma prioritaria y que los cálculos (asignación y utilización de recursos) sean sometidos a los objetivos y a la disponibilidad de período presupuestario,

2.1.9 Claridad.

Este punto que al parecer pudiera ser irrisorio, es muy importan-

te, debido a que el orden, la limpieza, la metodología seguida, la misma claridad, etc., etc., permitirán que todas las etapas del presupuesto puedan ser llevadas sin tropiezo y con mayor eficiencia y eficacia.

Este principio es consecuencia del cumplimiento de los otros principios, ya que la claridad se logra cuando el presupuesto refleja los programas, cuando es universal, cuando existe unidad, cuando las cuentas están bien detalladas y tienen una glosa explicativa idónea.

Si el documento es presentado en forma ordenada, completo y claro, se pueden llevar a cabo todas las etapas presupuestarias con mayor precisión, y los niveles de decisión podrán, a través del contexto del mismo, normar su criterio racionalmente y transmitir sus acuerdos, en tal forma que quienes los ejecuten, capten con seguridad la intención de ellos; por su parte la evaluación, será facilitada por la claridad del documento. Generalmente no todos los usuarios del presupuesto conocen la teoría y la técnica del Presupuesto por Programas, es por esto que a través de la claridad se logrará un mejor y mayor uso de éste, así como una adecuada difusión de su contenido.

2.1.10 De la Especificación.

Se refiere al aspecto financiero del presupuesto, tanto en mate--

ria de recursos (ingresos) como de erogaciones (gastos) debiendo especificar el concepto que los origina, o los bienes y servicios que se deben adquirir para la materialización del presupuesto. Se presentan dos posiciones diferentes, que es necesario evitar para cumplir con la especificación.

En el primer caso, sería posible asignar una cantidad global con lo que se comprarían todos los bienes o servicios necesarios para lograr cada objetivo concreto. Lo que hace necesaria una gran disciplina por parte de cada uno de los responsables del cumplimiento de cada objetivo, un exacto conocimiento de la realidad y un juicio muy claro sobre la más adecuada combinación de recursos.

En el segundo caso, sería el detalle minucioso de cada uno de los bienes y servicios, existiendo el inconveniente de la inflexibilidad y además, demanda más labor, innecesaria en las diversas etapas del proceso, sobre todo en la aprobación. Es necesario lograr un punto intermedio entre ambos, tratando de que el número y denominación de los conceptos de ingresos y gastos puedan ser de uso común en todos los organismos públicos.

2.1.11 De la Periodicidad.

Este principio está muy vinculado al de continuidad, por la caracte-

terfística dinámica de la acción estatal, la realidad económica del país y la previsión; todo esto aunado, determina la necesidad de que el proceso presupuestario sea establecido en períodos cortos e iguales, generalmente de un año. Las necesidades están variando constantemente y en consecuencia la acción del Estado se debe modificar en la misma forma para lograr mayor eficiencia, considerando que mientras más largo es el tiempo para el que se proyecta, aumentan las posibilidades de error. Desde este punto de vista es más conveniente hacer proyecciones para períodos más cortos. El adoptar el año como período presupuestario tiene un carácter convencional, la mayoría de los países han adoptado, aunque no en todos coincide con el año civil. En otros. el período presupuestario es plurianual.

Cuando se hace referencia a la anualidad o al presupuesto anual, se está considerando el período equivalente a doce meses, pero no significa que éste necesariamente deba corresponder al año calendario, aunque ambos conceptos pueden coincidir, no es forzoso que esto ocurra. Al elegir el año financiero intervienen diversas circunstancias de carácter institucional o político. En la mayoría de los países, el año presupuestario coincide con el año calendario. La realización práctica del concepto de anualidad determina una serie de problemas por la complejidad de las funciones estatales, que no siempre permiten concretar las operaciones en límites estrictos. Por este motivo, entre los principios de periodicidad y continuidad debe haber interacción, para el logro de los objetivos y metas programadas.

2.1.12 De la Flexibilidad.

Este principio está relacionado con la etapa de ejecución del pre supuesto, y consiste fundamentalmente en ir ajustando su ejecución a las mo dalidades que se vayan presentando que no fueron programadas; o si lo fue-- ron, han variado de la forma concebida originalmente; esta flexibilidad per mite cumplir en mayor medida con los objetivos y metas programadas. Esto - significa que debe tenerse cierta elasticidad cuando se formulan y ejecutan los programas, de tal manera que se puedan corregir las desviaciones o alte raciones que sufran para adecuarlos a la realidad cambiante y a los fenóme- nos coyunturales de la economía.

No es posible pensar en programas, de tal forma que se ajuste la ejecución a las previsiones y es por ésto, que se hace necesario que el pre supuesto pueda ser modificado durante su ejecución, las veces que sea nece- sario. Las leyes de presupuesto deben establecer disposiciones que den fle xibilidad a la ejecución presupuestaria. El adoptar una posición contraria traería considerables consecuencias en la realización de los fines previs-- tos. La flexibilidad, tiende al cumplimiento del presupuesto en lo sustan- cial, aunque para ello deban modificarse los detalles correspondientes,

2.1.13 De la Continuidad.

Entre la planificación y la formulación del presupuesto, hay una

estrecha relación y coordinación, de tal manera que ambos adoptan el principio de continuidad para que su proceso sea de duración limitada; lo que significa, que el presupuesto es formulado para un período determinado, esto no influye para la ejecución de planes o programas de mediano o largo plazo, que son contemplados en su formulación.

Cada presupuesto parte de una realidad histórica, lo que le marca obstáculos y posibilidades de acción. Existen determinadas necesidades y recursos; y si no se tiene conciencia de esta realidad, los programas concebidos por anticipado no se materializarán, es por ello, que a este principio se le debe considerar en función de que los objetivos y metas de cada presupuesto, se debe adaptar y utilizar para terminar lo proyectado anteriormente y debe contener una perspectiva hacia el futuro y poder iniciar la ejecución de aquellos que contribuyan a la superación permanente y acelerada de las condiciones de vida de la comunidad; sin olvidar que la planificación del desarrollo se lleva a cabo año con año, mes a mes y día a día en una labor continua y siempre dinámica.

Este aparente corte anual, es para precisar las proyecciones de los planes de desarrollo, de la estrategia considerada y también para contemplar fenómenos coyunturales que, por su naturaleza, no pueden ser considerados en las previsiones de largo o mediano plazo.

2.1.14 Del Equilibrio.

Este principio se refiere principalmente al aspecto financiero -- del presupuesto. Anteriormente en el presupuesto tradicional, se considera ba imprescindible la igualdad entre ingresos y gastos; y cuando se estableció la separación del presupuesto en corriente y de capital, esta igualdad se debía lograr en cada uno de ellos por separado. En el presupuesto por programas, debe haber equilibrio entre el conjunto de programas y la política presupuestaria establecida; y fundamentalmente entre la disponibilidad de recursos y los programas globales de desarrollo económico y social.

Los puntos 2.1.2 y 2.1.4 al 2.1.14 corresponden a los principios presupuestarios propiamente dichos 4/

4/ "Temas de Presupuesto por Programas" UNAM.

3. CONCEPTOS Y DEFINICIONES DE LAS CATEGORIAS PROGRAMATICAS

3.1 Programa

Se le llama programa al conjunto de actividades o proyectos ordenados y vinculados coherentemente, que requieren de una organización (unidades ejecutoras) y demandan recursos y medios, que se definen a través de los objetivos, metas, estrategias e instrumentos de política debidamente especificados en función de los lineamientos previamente establecidos en un plan.

En si debemos considerar al programa como un conjunto de acciones afines y coherentes que deberán ponerse en marcha para llegar a ciertos objetivos y metas, previamente determinados por la planificación; así mismo, el programa debe contemplar las combinaciones necesarias de recursos humanos, tecnológicos, materiales, naturales y financieros además de tiempo y espacio requeridos para su desarrollo, y atribuir responsabilidades a las Unidades Ejecutoras.

3.2 Subprogramas.

Como su nombre lo indica el subprograma es una división de ciertos programas complejos, destinado a facilitar la ejecución en un campo determinado, en virtud del cual se fijan metas parciales y cuantificables a cumplirse por Unidades de Operación definidas, con los recursos humanos, ma

teriales y financieros asignados, a un costo global y unitario calculado.

Para que esta división pueda efectuarse, los programas deberán tener características propias y afines y que por su magnitud sean susceptibles de dividir.

3.3 Función.

Aunque ésta debería aparecer por orden lógico antes de Programa y Subprograma, preferí dejarla posteriormente debido a que generalmente, solo es utilizada por el Gobierno.

La función se concibe como una división principal de las actividades organizadas del gobierno (fines y atribuciones), que identifican los servicios concretos y definidos prestados al público, permitiéndole alcanzar sus propios objetivos; también podemos considerar que la función es el objetivo institucionalizado de que se vale el Sector Público para producir o prestar bienes, servicios y/o regulaciones.

3.4 Subfunción.

Esta es una desagregación específica y concreta de la función,

que identifica acciones y servicios afines a la misma, en la cual se expresan los fines y atribuciones del gobierno.

3.5 Actividad.

Es la división más reducida de cada una de las acciones que se -
llevan a cabo para cumplir las metas de un programa ó subprograma de opera-
ción, que debe consistir en la ejecución de ciertos procesos ó trabajos (me-
diante una utilización de recursos necesarios) y que quedará a cargo de una
entidad administrativa de nivel intermedio, bajo o como una sección.

En sí. a la actividad se le considera como una serie de acciones -
concretas, relacionadas y complementarias entre sí para el cumplimiento de
un programa ó subprograma.

3.5.1 Actividad Central,

Es aquella destinada a contribuir a la realización de todos los -
programas dentro de un sistema de programación; no es exclusiva de algún -
programa, ó sea que participa en todos los programas que integran un programa
institucional.

3.5.2 Actividad Común.

Es aquélla que se realiza en apoyo directo a dos ó más subprogramas, pero nunca a todos los comprendidos por la Institución.

3.5.3 Actividad Específica.

Es aquélla que se realiza para lograr la meta de un subprograma, y por lo tanto pertenece a él exclusivamente.

3.6 Objetivo.

Es el propósito que el sector busca alcanzar en un plazo determinado, mediante una expresión cualitativa de estos; permite orientar el conjunto de acciones a seguir para darle cumplimiento.

3.7 Proyecto.

El proyecto constituye la unidad básica de la Programación-Presupuestación, pudiendo ser una categoría de objetivos bajo ciertas circunstan

cias y de acuerdo al criterio institucional; es un conjunto de acciones destinadas a corregir una o varias metas del subprograma; tales acciones consisten en la realización de obras físicas que se traducen en un incremento de la formación de bienes de capital.

3.7.1 Proyecto Central.

El proyecto central comprende una serie de actividades directamente relacionadas con los programas de la Entidad; también se le considera Proyecto Central a los que hacen posible el funcionamiento o realización de una Actividad Central.

3.7.2 Proyecto Común.

Son las acciones encaminadas a apoyar directamente a dos o más programas o subprogramas, pero sin llegar a la totalidad de los comprendidos por la Institución.

3.7.3 Proyecto Específico.

Este comprende las acciones concretas y de apoyo directo y exclu-

sivo en la consecución de una meta específica.

3.8 Tarea.

Se entiende por tarea una operación específica, que forma parte de un proceso que se destina a producir un determinado resultado.

3.9 Obra.

Este punto trata el nivel de programación de medios de inversión, relativo a cada una de las etapas necesarias en la construcción ó aplicación de un bien de capital. Comprende las acciones, los recursos necesarios para su realización y la unidad responsable de su ejecución.

3.10 Trabajo,

Es un esfuerzo sistemático que la sociedad realiza como parte del proceso de una obra, para adaptar, convertir, crear y producir bienes; también lo podemos definir como un esfuerzo sistemático para ejecutar cada una de las fases del proceso de una obra.

3.11 Meta Individual.

Es el propósito inmediato que cuantifica las acciones concretas o actividades realizadas por las Unidades Administrativas, destinada a la consecución de las metas integradas o del subprograma.

3.12 Meta Integrada.

Es el propósito inmediato y concreto de un subprograma cuantificado y medido temporalmente y que se constituye por la integración de metas - individuales afines entre sí.

3.13 Unidad de Medida.

Es la expresión cuantitativa en base a la cual podrá ser determinado el grado de cumplimiento de los objetivos y metas preestablecidos.

3.14 Fases Presupuestarias.

La traducción de los objetivos de largo y mediano plazo en objetivos a corto plazo y la concretización de éstos en programas, se realiza mediante la aplicación del presupuesto anual, el cual se divide en las siguien

tes fases:

Elaboración, Discusión, Aprobación, Ejecución, Control, Evaluación y Reformulación del Presupuesto.

3.15 Elaboración.

La elaboración del Anteproyecto del Presupuesto se realiza mediante técnicas programáticas -financieras para establecer relaciones directas entre los objetivos anuales fijados y los recursos necesarios para alcanzarlos, realizándose en base a: un análisis histórico estadístico; plan global de desarrollo; planes sectoriales de desarrollo; tomando en cuenta los objetivos de la planeación a largo y a mediano plazo y las prioridades de los sectores de las regiones.

3.16 Discusión y Aprobación.

Una vez que se tiene el Anteproyecto de Presupuesto por Institución y Organismo, se envía al nivel central (SPP) para su análisis, discusión y aclaración con el propósito de que se prepare el Anteproyecto General de Presupuesto el cual se remite al poder Legislativo para que se discu

ta y apruebe, cristalizándose en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación.

3.17 Ejecución.

Es una etapa de la administración presupuestaria en la cual se pone en marcha el presupuesto aprobado utilizando técnicas financieras y operativas para alcanzar cronológicamente los objetivos y metas establecidos.

3.18 Control.

Analiza los resultados entre lo programado y lo ejecutado conforme a las causas, con objeto de proporcionar elementos de juicio capaces de sugerir medidas correctivas, para que su realización se efectúe de acuerdo a lo planeado.

3.19 Evaluación.

Califica si los resultados producidos por el funcionamiento de un sistema van dirigidos a la eficacia en el logro de los objetivos últimos y

a la eficiencia en la utilización de recursos escasos, coadyuvando en esta forma, a la corrección y retroalimentación en el proceso de aplicación presupuestaria.

"Es un proceso que define la eficacia y la eficiencia con que se cumplen o han cumplido los objetivos y metas planteados en el contenido de los programas, las desviaciones habidas y sus causas, así como la aplicación de medidas correctivas idóneas". 1/

3.20 Reformulación.

El oportuno conocimiento de lo que acontece sirve para rectificar errores y para reorientar actividades evitando el desperdicio de los recursos asignados.

1/ Alberto Menéndez Guzmán Seminario: Planeación, Programación y Presupuesto en el Sector Público,

4. EL PROCESO PRESUPUESTARIO EN SEPAFIN

4.1 Evolución y Aplicación de la Técnica Programática Presupuestaria.

Uno de los instrumentos operativos más útiles con que cuenta la planificación es indudablemente el Presupuesto, mismo que, orientado programáticamente, se convierte en un eficiente medio para justificar al detalle las erogaciones que se generan al llevar a cabo ciertas actividades para lograr objetivos y metas previamente señaladas.

A Nivel Sectorial.- Uno de los más ambiciosos esfuerzos en la implementación del Presupuesto por Programas en México, fué el de la Dirección General de Control y Vigilancia de la SEPANAL, hoy SEPAFIN. La Dirección mencionada, se encarga de controlar al Sector Paraestatal, especialmente en lo que a procesos administrativos y presupuestarios se refiere, puesto que este sector incluía más de 800 organismos de gran variedad y con una contribución económica total que alcanzaba más del 10% del Producto Interno Bruto de la nación, debe resultar obvio que la implementación de un Sistema de Presupuesto por Programas en este sector ha sido en verdad ambicioso.

El intento para implementar el Presupuesto por Programas en el Sector Paraestatal comenzó en el año de 1970, cuando la Dirección General de Control y Vigilancia solicitó información relacionada con un Sistema Presupuestario de las 82 entidades controladas en ese año. La información recopilada en los sistemas presupuestarios reconoció el hecho de que el es-

fuerzo de implantar el Presupuesto por Programas involucraría, en muchos casos, la adopción de esta técnica en lugar de mejorar y racionalizar el sistema vigente; así, en 1977, se diseñaron las primeras formas para adaptarlas a la realidad de las empresas del Sector Paraestatal. Se procedió al desarrollo de dicho sistema con la impartición de cursos, la elaboración de un formulario modelo, la asesoría directa y la aplicación de otras técnicas. En 1975, se solicitó información sobre el Presupuesto por Programas en 318 empresas, las que abarcan el 95% del total de recursos de los organismos descentralizados y empresas de participación mayoritaria, de las 318 respondieron 185, utilizando las formas de la Dirección de Control y Vigilancia, pero muchas de estas respuestas carecían de calidad técnica o de comprensión hacia el sistema. Sin embargo, se esperaba que en los años siguientes fueran posible mejorar tanto la calidad como la cantidad de información.

En atención a que cada dependencia del Sector Público "debe contar con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público". 1/

Los objetivos del esfuerzo por parte de la Dirección de Control y Vigilancia para implantar el Presupuesto por Programas en dicho sector, son similares a los objetivos que motivan la implantación del sistema en otros sectores, pero también tiene otro enfoque en función del papel especial de la SEPAFIN con relación al Sector Paraestatal y el rol que juega éste en el

1/ Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Artículo 7º

desarrollo del país; puesto que gran parte del sector tiene muchas de las características de las empresas privadas, por lo que existía la necesidad de compatibilizar los fines sociales y de desarrollo económico, con los objetivos tendientes a la maximización de los beneficios.

La resistencia a la adaptación del Presupuesto por Programas en este caso fue grande, por la naturaleza misma de descentralización del sector, por lo que resultó difícil diseñar un proceso único, adecuado a la diversidad de elementos que componen a éste. Algunas dependencias consideraron este esfuerzo como una intervención inapropiada ó expresaban resistencia al costo del sistema; otros, lo miraban como un sistema inútil y molesto para su gestión interna.

A nivel Institucional.- En 1975 se crea una unidad interna denominada Dirección General de Control de Gestión Interna, la cual sería la encargada de planear las actividades de la SEPAFIN, así como de llevar a cabo el necesario control del presupuesto y la evaluación administrativa del financiamiento del gasto, además de encargarse de fijar las bases para la elaboración del Presupuesto por Programas y de su control.

En esta unidad se diseña un sistema lo suficientemente programático como para posibilitar su operación en el año siguiente, sin descuidar los aspectos característicos de la técnica, dicho sistema fué ajustándose y modificándose conforme lo requirió la elaboración e instrumentación del pre

supuesto para el período siguiente. En lo que se refiere a la elaboración, se había logrado ya la formulación del presupuesto en términos programáticos y se preparaba la nueva acción, en la cual se complementaría el ciclo programático presupuestal mediante el control y evaluación del ejercicio.

Los mecanismos de control y evaluación conforme se avanzó en el año, se fueron afinando en forma suficiente para detectar y corregir sus aspectos débiles, desechando aquellos que no mostraron la efectividad requerida e instrumentando otros capaces de substituirlos, de tal forma que se llegó, mediante su uso, a complementar el ciclo presupuestal.

En 1976 ya se le da una orientación programática al presupuesto, ya que en este período aparece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual viene a substituir a la -Ley de las Secretarías y Departamentos de Estado-; por lo que se crearon cambios en algunas entidades que fueron afectadas en sus funciones decretadas por esta Reforma. (Consultar Anexo II)

Se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto, la cual viene a ser la encargada de elaborar los Planes Nacionales y Regionales de Desarrollo Económico y Social; Programar su financiamiento (tanto lo que corresponda a Inversión, como a Gasto Corriente) y, finalmente, evaluar los resultados de la gestión de los mismos.

Con objeto de distribuir los recursos presupuestales del ejercicio, bajo un sistema de prioridades convenientes para una Secretaría de Estado, se procedió, con base en el análisis de diferentes documentos, a la integración de los objetivos prioritarios de la SEPAFIN.

Se hizo necesario elaborar una estructura programática adecuada y congruente con los objetivos y funciones que realiza este Sector, se elaboró una programación basada en la integración de programas complejos e interrelacionados con los programas individuales.

La asignación presupuestal para 1977 se hizo por programas integrados, tomando en cuenta, fundamentalmente, el costo de los programas conjuntamente con los puntos del sistema de prioridades, o sea, se ponderó el peso prioritario de cada programa, contra el peso de su volumen de gasto a través de un promedio geométrico.

Con objeto de hacer congruente la metodología de prioridades, se siguió el mismo curso de acción para los programas individuales, agregando a estos los costos e incrementos correspondientes a cada dependencia, así se llegó a la asignación presupuestal por área de la Secretaría.

Para el mencionado ejercicio ya se implanta como tal el Presupuesto por Programas, en el que se determinan los objetivos y metas de cada pro

grama y subprograma, así como la determinación de la jerarquización de los mismos, de esta forma, la asignación de recursos se toma como el uso de medios consistente con las prioridades y objetivos.

Para 1978, en el marco de la Reforma Administrativa y de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Acuerdo de Sectorización (consultar anexo II), se partió de la definición de objetivos que corresponden al Sector Industrial. En este proceso de programación no se considera la existencia de un Plan, por lo cual las metas programadas son de carácter presupuestal y en otros casos son técnico-administrativas, se trabaja a nivel de programas, subprogramas, actividades y metas.

En 1979 ya se cuenta con un Plan de Desarrollo Industrial; sin embargo, la programación no es muy diferente, la apertura programática es casi la misma, la determinación de las metas no tiene un criterio de definición de producto final, volúmenes de trabajo y porcentajes de realización.

Para 1980 se elaboró una estructura programática, la cual contiene metas y objetivos en una forma congruente, ya que se cuenta con un Plan de Desarrollo Industrial, lo que permite partir de las funciones, las que van a precisar los Objetivos Generales, cuando éste se determine en forma compleja, se introduce la subfunción, la cual nos permitirá determinar el

programa y de aquí, subsecuentemente, se crearán los subprogramas, las metas y las unidades de medida, estas ya en una forma calendarizada.

La Técnica del Presupuesto por Programas.- La función básica del Presupuesto por Programas es la de incorporar en el corto plazo, los objetivos y metas contemplados en el Plan Global de Desarrollo y en el Plan Nacional Industrial, seleccionando la combinación de alternativas en lo que se refiere a la utilización de recursos físicos y financieros de la mejor manera posible, a fin de lograr una mayor eficiencia y eficacia en la Administración Pública.

4.2 Programación-Presupuestación.

Cabe mencionar que en el Sector Público, hasta 1974, se vino aplicando el Presupuesto Tradicional, en el cual no existía orientación programática alguna y la asignación de recursos se realizaba por objeto del Gasto (por partidas establecidas previamente) y de acuerdo a las funciones asignadas a cada Institución.

En el período 1975-1976, el Instrumento del control de Gasto utilizado, fue el Presupuesto con Orientación programática, en el cual la única diferencia con el tradicional, estriba en que en éste, se empiezan a fi-

jar objetivos con orientación programática y clasifica al Gasto en Corriente y de Inversión.

A partir de 1977 y como consecuencia del aumento demográfico y económico del país, la administración pública se hizo más compleja como resultado de un proceso de agregación derivado de una planeación debidamente sistematizada; así se enfoca la Administración Pública transformando la estructura que regía. Con el fin de precisar responsabilidades y evitar duplicidad de funciones, se plantea así una Reforma Administrativa, tratando de apegarla lo más posible a un proceso permanente de cambio planificado, deliberado, selectivo, gradual y sistemático a la vez que participativo, buscando la eficacia, la eficiencia y la congruencia del Sector Público. Es así que motivado por la Reforma Administrativa, implementada por la actual Administración, se introduce el Presupuesto por Programas como utilísima herramienta de Planificación al decir de Gonzalo Martner.

"Presupuestar es uno de los elementos del Proceso total de Planificación. La programación implica primero la formulación de objetivos y el estudio de las alternativas de la acción futura para alcanzar los fines. En segundo lugar, implica la reducción de esas alternativas de un número muy amplio o uno muy pequeño y, finalmente, la prosecución del curso de la acción adoptada, a través de un programa de trabajo". 2/

Apoyándose además en la sectorización de la actividad económica y social y

2/ Gonzalo Martner "Planificación y Presupuesto por Programas"

la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. (Consultar Anexo II)

El Presupuesto por Programas realiza la asignación de recursos - por programas, en los cuales intervienen una o varias Dependencias de acuerdo a sus funciones, determinando los objetivos y metas según el fin, servicio o regularización que se preste.

Como en todas las entidades del Sector Público sujetas a control presupuestal, hasta el año de 1974 se vino aplicando el Presupuesto Tradicional. En el período 75-76 se aplicó el Presupuesto con Orientación Programática, el cual dentro de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, se presentó asignando los recursos y la Estructura Programática (programas) conforme a las funciones asignadas a la Secretaría, quedando compuesto por 8 programas. Para el período de 1977 y cumpliendo con los principios de la Reforma Administrativa del país, se implanta el Presupuesto por Programas en la SEPAFIN, la cual efectúa cambios en su estructura programática, adecuándola a los planes correspondientes al Sector, tratando, en esta forma, de cumplir con la nueva modalidad de desarrollo que para la nación se ha planeado. Por tanto, podemos decir que, dentro de las atribuciones legales que contempla esta Secretaría se encuentra la de intervenir en la industria protegiendo, fomentando, impulsando y regulando al Sector, como lo estipulaba el Reglamento Interior de la SEPAFIN del 27 de - - abril de 1977; del cual se desprende la estructura programática definida - en 1977 y que se mantiene hasta el período de 1979, consistiendo en 6 pro-

gramas, que incluyen las actividades de esta Secretaría.

El Programa 01 Planeación del Sector Industrial, incluye las actividades centrales de planeación y fijación de políticas sectoriales, dentro del marco de la política general fijada para el país.

El Programa 02 Industria Manufacturera, presenta los aspectos de fomento, regulación y evaluación de las empresas paraestatales en las diversas ramas industriales en las que interviene la Secretaría.

El Programa 03 Minería y Metalurgia, tiene como metas la planeación, regulación y fomento al subsector minero, así como el análisis y evaluación de la operación de empresas mineras paraestatales.

Dentro del Programa 04 Energéticos, se incluyen la planeación, regulación y fomento al subsector energéticos. También comprende el análisis y evaluación de la operación de empresas correspondientes a este subsector.

El Programa 05 Desarrollo Tecnológico del Sector Industrial, tiene como finalidad regular la tecnología y promover el desarrollo tecnológico industrial.

Finalmente, en el programa 06 Apoyo Técnico y Administrativo, se conjugan los medios necesarios para cumplir con los objetivos trazados por

la Secretaría en los aspectos administrativos, con base en sus necesidades - al respecto. La estructura Programática-Presupuestal 1980-1982, tiene como instrumento normativo el Reglamento Interior de la SEPAFIN, que de acuerdo con los artículos 17 y 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública - Federal, fué expedido el 31 de Enero de 1979 y publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de febrero del mismo año. En este Reglamento - se determinan las atribuciones correspondientes a las unidades administrativas de la Secretaría. Guiándose por este instrumento de cambio normativo, se realizaron los procesos de información y análisis, así como la adecua- ción de una estructura programática congruente con la realidad sectorial industrial.

En la estructura programática 1980-1982, los lineamientos marca-- dos por la Secretaría de Programación y Presupuesto modificaron el orden y las claves de los programas y subprogramas, con la finalidad de adecuar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Industrial (PNDI) a las Directrices del Plan Global de Desarrollo.

La presente estructura programática de SEPAFIN de acuerdo al catálogo de actividades del Sector Público Federal, se encuentra enmarcada en - la FUNCION 10... "Fomento y Reglamentación de la Industria" que comprende - el conjunto de actividades desarrolladas por los órganos del gobierno para la formulación y ejecución de la Industria Nacional, así como también para el impulso, reglamentación y organización de unidades productivas.

A la vez esta función esta compuesta por 3 subfunciones:

SUBFUNCION 01. ADMINISTRACION. Que comprende el conjunto de unidades administrativas de apoyo a las áreas responsables de la promoción y regulación de la Industria Nacional. Incluye la Administración de los Recursos Humanos, Materiales y Financieros, los servicios de información Pública y de estadística referentes a la actividad industrial.

Esta subfunción engloba al:

1) Programa IF "Apoyo Técnico y Administrativo para el Sector Industrial"

El cual consta de 5 subprogramas:

- | | | | |
|----|---------------------------------|---|-------------------------------------------------------------------|
| 01 | Gestiones Internacionales | - | Dirección General Coinversiones y Asuntos Internacionales. |
| 02 | Admón de Recursos y Servicios. | - | Dirección General de Administración y Dirección General Jurídica. |
| 03 | Difusión y Relaciones Públicas. | - | Dirección General de Informática. |

- | | | |
|----|----------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| 04 | Informática | - Dirección General de Informá
tica. |
| 05 | Organización, programa-
ción y evaluación presu
puestal. | - Dirección General de Control
de Gestión Interna. |

SUBFUNCION 02, PLANEACION Y PROGRAMACION. Que comprende el conjunto de actividades relacionadas con la formulación de la Política Industrial Nacional y su concreción en planes, así como los relativos a la programación de las entidades paraestatales que participan en dichas actividades.

Los programas que integran esta subfunción son los siguientes:

2) Programa 1L. Planeación del Sector Industrial,

El cual consta de 4 subprogramas:

- | | | |
|----|--------------|-------------------------------------------------------|
| 01 | Dirección | - Oficina del Secretario. |
| 02 | Coordinación | - Oficina del Subsecretario de
Fomento Industrial. |

- Oficina del Subsecretario de la Industria Paraestatal.
- Oficina del Subsecretario de Minas y Energía.
- 03 Planeación - Dirección General de Política e Inversiones Industriales.
- 04 Apoyo Administrativo a la Organización. - Oficina del Oficial Mayor.

3) Programa IM "Planeación de la Industria Manufacturera"

El cual consta de 4 subprogramas:

- 01 Coordinación - Dirección General de Coordinación de la Industria Paraestatal.
- 02 Planeación - Comisión Coordinadora de la Industria Siderúrgica.

- CIFA
- Comisión Petroquímica Mexicana.
- Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.
- 03 Fomento y Regulación
 - Dirección General de Industrias.
 - Dirección General de Industria Mediana y Pequeña.
 - Dirección General de Inversiones Extranjeras y Transferencia de Tecnología.
- 04 Evaluación de la Operación de las Entidades Paraestatales.
 - Dirección General de Industria Metal-Mecánica.
 - Dirección General de la Agroindustria.

- Dirección General de la Industria Básica.

4) Programa IN. Planeación de la Industria Minero-Metalúrgica.

El cual esta compuesto por 4 subprogramas:

01 Planeación - Consejo de Recursos Minerales.

02 Fomento - Comisión de Fomento Minero.

03 Regulación y Evaluación de la Operación. - Dirección General de Minas.

04 Análisis y Evaluación de la Operación de las Entidades Paraestatales. - Dirección General de Análisis de la Operación de Minas y Energía.

5) Programa 10 "Planeación de los Energéticos".

El cual consta de cuatro subprogramas:

- | | | |
|----|---------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| 01 | Planeación y Desarrollo | - Comisión de Energéticos. |
| 02 | Regulación y Evaluación | - Dirección General de Energía. |
| 03 | Regulación en el uso de la Energía Nuclear. | - C. N. S. N. S. |
| 04 | Análisis y Evaluación de la Operación. | - Dirección General de Análisis de la Operación de Minas y Energía. |

SUBFUNCION 03. REGLAMENTACION. Que comprende el conjunto de acciones encaminadas a la formulación y vigilancia del cumplimiento y correcta aplicación de Normas y Reglamentos destinados a regular las actividades industriales así como el otorgamiento de concesiones y permisos. El programa que integra esta función es el:

6) IU "Desarrollo Tecnológico y Reglamentación del Sector Industrial":

El cual comprende de 2 subprogramas;

- | | | |
|----|------------|--------------------------------|
| 01 | Regulación | - Dirección General de Normas. |
|----|------------|--------------------------------|

- Dirección General de Inven--
ciones y Marcas.

- Dirección General de Inver--
siones Extranjeras y Transfe
rencias de Tecnología.

02 Promoción

- IMNI

- IMAI

- LANFI

- ININ

Como se puede observar la estructura programática actual cuenta - con 6 programas determinados y 23 subprogramas estructurados, que coadyuvan al cumplimiento de las funciones de la SEPAFIN de acuerdo con los objetivos definidos para estas categorías programáticas.

Debe tenerse presente que al contar con un Plan Nacional de Desarrollo Industrial, se tiene uno de los elementos del Presupuesto por Progra_{mas}, esto es la cristalización en un documento, de la "selección de alterna_{tivas}, racional y coherente" en el sector industrial, pero que sin embargo, di_{cho} Plan tiene una determinada duración (1979-82) y que en la medida en que se vaya aplicando, los otros dos elementos -programación-presupuestación-

tendrán necesariamente que irse modificando.

Siendo esto así, la "determinación concreta de objetivos y metas y la combinación de recursos"; es decir, la programación y consecuentemente la presupuestación o sea "la asignación de recursos financieros", sufrirán cambios.

Los criterios seguidos en la determinación de programas y subprogramas han sido de dos tipos: Institucional y Funcional. El primero ha seguido la estructura orgánica anterior y vigente, tratando de no provocar ningún conflicto internamente o resistencia al cambio. El segundo, considerando la serie de acciones que deben desarrollarse para cumplir con los objetivos y metas basadas en el programa.

En base a lo ya mencionado anteriormente, podemos señalar los cambios en la estructura programática de SEPAFIN con relación a los Reglamentos del 27 de abril de 1977 y el 6 de febrero de 1979.

1o. Para 1980, el orden de los programas se presenta de acuerdo a la clasificación por subfunción; esto es pasando a primer término el área de apoyo técnico y administrativo. El siguiente orden dentro de la subfunción 02, es el programa IL Planeación del Sector Industrial donde los responsables son las oficinas superiores; pasa a segundo término en cuanto a funcionalidad.

Sucesivamente se presentan los programas IM, IN, IO, y dentro de la subfunción 03 aparece el programa IU.

Aún con los cambios mencionados, cabe señalar que las características programáticas de estas áreas, no sufrieron ningún cambio cualitativo importante.

4.3 Metodología del Levantamiento Presupuestal.

Una vez analizada la estructura programática de la SEPAFIN, se hablará de la metodología que sigue el levantamiento Programático-Presupuestal en la Secretaría.

1. Determinación y Calendarización de las actividades.

2. Preparación de los formatos internos para captar la información que se solicita por la Secretaría de Programación y Presupuesto y de acuerdo a los lineamientos señalados por ésta; estos formatos son un total de once, los cuales se han clasificado en 3 etapas para levantar la información en las unidades administrativas. (Anexo IV).

1a. Etapa. Anteproyecto de Programación. Se refiere a aspectos programáticos en donde se determinan las metas y actividades de cada una de

las Direcciones (formatos 7 y 8 Analítico de Metas y Calendarizado). Es muy importante esta etapa ya que en base a las actividades a realizar y metas a alcanzar, será la asignación de recursos humanos, materiales y financieros.

2a. Etapa. Levantamiento de la Información. Aquí se recaba toda la información correspondiente a los recursos humanos, materiales y financieros, con que cuenta la Unidad así como los que requiere para el siguiente ejercicio presupuestal. (Formatos del 2 al 6: Análisis de Recursos Humanos existentes, Propuesta de Aumento de Sueldo, Nuevas necesidades de Personal, Recursos Materiales y Servicios Generales y Otros Insumos).

3a. Etapa. Síntesis Operacional. En esta etapa se realiza la síntesis o resumen de concentración de todos los formatos para, de este modo, cuantificar el total de los requerimientos programáticos presupuestales por Unidad Administrativa (formatos 1, 9, 10 y 11: Anteproyecto de Programación - Presupuestación. Concentrado Anual del Costo de los Recursos Humanos y Cálculo de Aportaciones por Actividad y por Unidad Administrativa. Concentrado de Partidas Presupuestales).

Una vez obtenida toda esta información, la Dirección responsable de la formulación del Anteproyecto, diseña cuadros internos para vaciar la información obtenida en las Unidades Administrativas.

Estos cuadros contemplan los recursos existentes (regularizables) y las nuevas necesidades, dándonos un total. Todo esto se hace con la finalidad de que las autoridades superiores de SEPAFIN, den su aprobación del Anteproyecto para que sea presentado a la Secretaría de Programación y Presupuesto para su Discusión. La SPP realiza los ajustes necesarios determinando un rango de gasto para la inclusión del Presupuesto SEPAFIN en el Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual se presenta a la Cámara de Diputados para su aprobación. De este modo se ejecuta el presupuesto, asignando a cada Unidad Administrativa su presupuesto autorizado.

Para fines ilustrativos, al final del capítulo 6 se anexan los formatos del (1 al 11) utilizados en el anteproyecto de programación-presupuestación. (Anexo IV)

4.4 Exposición Resumida del Problema de Evaluación.

El conjunto de procedimientos y formalismos empleados en un proceso decisorio que desemboca en el "Presupuesto", constituyó en un principio un recurso administrativo, destinado a poner un límite al desenfrenado ritmo de erogaciones de los Estados. Así pues, nació el Presupuesto con un objetivo de control que no tenía más aspiraciones que el establecer límites de gastos apropiados del Estado, como un método para equilibrar las finanzas de la administración.

Posteriormente, el presupuesto implicó algo más que la elaboración de un documento numérico-financiero, pasando a ser un instrumento de planeación en cuanto a que requiere una definición de estrategias, políticas, objetivos, metas, programas, proyectos, actividades, etc., siendo también un instrumento de motivación en cuanto a que estimula a encaminar las metas hacia los objetivos deseados.

Actualmente el Presupuesto por Programas en el Sector Público busca, mediante el establecimiento de Programas, subprogramas, metas y actividades, planificar y programar sus acciones, controlar su gasto, e impulsar y fomentar el desarrollo integral del país, permitiendo un mejor aprovechamiento de los recursos.

Lo anterior ha implicado el establecimiento de medidas efectivas de control que permiten determinar el grado de avance de los programas; mas el problema básico ha sido poder determinar el establecimiento de estándares comunes de medición que permitan el análisis y la evaluación, de los medios disponibles, de las realizaciones efectuadas y de los resultados obtenidos en la ejecución de los programas a fin de determinar si se lograron los objetivos inicialmente establecidos y su impacto en sus interrelaciones económicas.

De acuerdo a lo anterior, el planteamiento básico del presente trabajo y aplicándolo en particular a la SEPAFIN, es tratar de establecer -

la metodología y normas para la autoevaluación de las dependencias, a fin de que sean congruentes los resultados de los programas con las políticas de crecimiento global del Sector Industrial. Específicamente de cada una de las ramas, así como la racionalización de la explotación, de los recursos del subsuelo y la disminución de la dependencia Tecnológica para la contribución al desarrollo económico y social.

4.5 Antecedentes Evaluatorios del Presupuesto por Programas.

Como se mencionó en el inciso anterior, el Presupuesto constituyó, en un principio, un recurso administrativo cuya finalidad era poner un límite al ritmo de erogaciones de los Estados. Así pues, nace el presupuesto con un objetivo de control que no tenía más aspiraciones que establecer límites de gastos apropiados del Estado con el objeto de equilibrar las finanzas de la administración,

Posteriormente, el presupuesto implicó algo más que la elaboración del documento numérico-financiero encerrando, en la práctica, todo un proceso administrativo que constituyó por un lado, un instrumento de planeación capaz de influir a lograr con efectividad los planes trazados y, por otro, un elemento de control que estableciera los parámetros y los límites de actuación, permitiendo un sistema de comparación de cifras presupuestales contra cifras reales y el cálculo de desviaciones. Finalmente, pasó a

hacer una evaluación de las acciones, que consiste en interpretar las desviaciones, localizar las causas y tratar de explicarlas, buscando nuevas acciones alternas que produzcan mejores resultados, y tal vez, esa sea la razón de que las técnicas presupuestales hayan progresado por el camino de la planeación.

Por otro lado, es importante señalar que el control es un proceso de carácter interno, que centra sus observaciones dentro del seno de la dependencia, hasta un nivel de cálculo de desviaciones; sin embargo, el procedimiento de análisis e interpretación de las desviaciones, implica el contar con otros elementos adicionales. En este caso, ya no es posible juzgar los resultados al amparo del simple cálculo aritmético de la desviación favorable o desfavorable; demanda una revisión más profunda en donde están involucradas, tanto las variables internas pero sobre todo las externas. En las primeras se podrían considerar desviaciones tales como ineficiencia en los recursos humanos, escasez de los mismos, anomalías en las políticas de salarios, recursos materiales, servicios; es decir, todo aquello que debía haber programado la dependencia para la realización de sus actividades. En las segundas entran en consideración los efectos externos, como son, en general, las condiciones cambiantes del mercado, la política o la economía.

Todo ello ha sido debido a que se ha manejado erróneamente, o en forma limitada, el concepto del control. Durante muchos años se ha pensado en el proceso administrativo como una secuencia de tres etapas que consis--

ten en la planeación, la ejecución y el control. Esta última se ha considerado como la etapa final, siendo que, considerando el análisis de las variables externas debería ser, si no la primera, si movable; cosa que permitiría el análisis evaluatorio.

Se le ha concedido al control la tarea, principalmente, de comparar los resultados realmente alcanzados con los planeados. Ya que esta comparación se lleva a cabo al final de todo proceso; es decir, prácticamente cuando ya no hay nada que hacer en caso de surgir alguna desviación. Lo importante del control no estriba en que se practique antes o después de una acción, sino en aplicar una norma evaluativa de la eficiencia de la acción a tiempo para que esta pueda detenerse antes de que provoque un malestar.

En esta forma, el carácter evaluativo empieza en el hallazgo de una desviación o acción que se sale fuera de lo normal, la búsqueda de sus causas sugiere o revela la posible corrección. Ese hallazgo y la búsqueda de sus causas, se conoce como la evaluación; que no es otra cosa que una manera de someter las acciones a un rigor de inspección escrupulosa, aplicando instrumentos de medición tales que detecten las probables fallas de las acciones.

Es así como la evaluación, cuya palabra no es nueva en la jerga administrativa, si lo es, o debe serlo, en el alcance de una nueva significación por su importancia actual en las finanzas y en la economía.

Es importante reconocer que el crecimiento de la administración pública en México ha sido resultado de un proceso de agregación, más que derivada de una planeación a mediano o largo plazo, debidamente sistematizada.

Este crecimiento ha respondido básicamente a las exigencias del momento, sin que esta decisión se enmarcara a un Plan Nacional debidamente configurado,

Lo anterior propició que los objetivos y metas de algunas Secretarías, Organismos, Departamentos de Estado, etc., concurrieran a la resolución de un mismo problema sin la coordinación suficiente para lograr resultados plenamente satisfactorios. Se requería de una reforma administrativa coordinada, integral y lo suficientemente profunda, para que el Gobierno Federal pudiese mejorar la acción de la Administración Pública.

Hasta 1930, los encargados del mejoramiento administrativo eran los propios titulares de las instituciones. En el aspecto administrativo y presupuestal se creó en 1932 la Oficina Técnica Fiscal y de Presupuesto dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; para 1943 se estableció la Comisión Intersecretarial y, en 1947, se creó la Dirección de Organización Administrativa dependiente de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

Para 1965 la Secretaría de la Presidencia estableció la Comisión

de Administración Pública, en la cual se determinó la necesidad de crear las Unidades de Organización y Métodos en cada entidad gubernamental.

Por acuerdos presidenciales publicados en los Diarios Oficiales del 28 de enero y 11 de marzo de 1971, se creó la Comisión Interna de Administración (CIDA), tanto en las Secretarías de Estado, como en los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, con el propósito de coadyuvar al establecimiento de criterios para determinar el plan general de desarrollo de su respectiva entidad y precisar los recursos y mecanismos para su realización; fijar los objetivos, planes y programas a realizar en materia de Reforma Administrativa; proponer políticas normativas de las actividades a desarrollar en cada área y niveles; verificar y evaluar periódicamente el avance de los programas aprobados y, en su caso, corregir las desviaciones.

Dentro de la Comisión Interna de Administración se crearon subcomisiones para el logro del cumplimiento de las funciones descritas, tales como la de normas jurídicas, de Recursos Humanos, de Planeación, Programación, de Control y Ejercicio del Presupuesto, de Informática y Evaluación, de Sistemas y Procedimientos, etc.

Todo esto con la finalidad de ir mejorando el Presupuesto Tradicional, que no facilitaba su utilización como instrumento de programación ya que, su estructura estaba concebida básicamente a efectos de un control

financiero, de ahí que la pasada administración estimó necesario utilizar - nuevas técnicas de programación presupuestaria que permitieran una coordinación del gasto público, evitar duplicidad de funciones, obtener una efectiva consolidación de programas en razón de un plan nacional, así como facilitar la obtención de estudios agregados para medir el costo-beneficio, su repercusión económica, etc.

En agosto de 1975, se dió el siguiente paso a la Reforma Presupuestaria con la solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público - de presentar el Anteproyecto del Presupuesto de Egresos para 1976 por parte de las Dependencias y Organismos de Participación Estatal, en su etapa inicial de un "Presupuesto con Orientación Programática", adecuando la mecánica de operación a la estructura administrativa existente.

En el Presupuesto con Orientación Programática, se consideraron - como Programas a las Secretarías, Subsecretarías y Oficialía Mayor; y como Subprogramas todas las Direcciones Generales o Dependencias equivalentes, - dándose especial atención a las actividades científicas y tecnológicas.

Fue a partir de 1976, en que el Gobierno Federal inició su primer "Presupuesto de Ingresos con Orientación Programática", cuya aplicación se estructuró en la siguiente forma:

PESO FISCAL EN 1976 PARA EL SECTOR PUBLICO FEDERAL

Colocación de empréstitos y financiamientos	30 ¢	Sector Industrial	30 ¢
Impuestos sobre la renta	14 ¢	Desarrollo Social	23 ¢
Otros	13 ¢	Agropecuario	20 ¢
PEMEX	12 ¢	Administración	16 ¢
Impuesto al Comercio y a la Industria	11 ¢	Transp. Comun.	10 ¢
IMSS e ISSSTE	8 ¢	Turismo	1 ¢
Sector Eléctrico	5 ¢		
Impuesto al Comercio Exterior	4 ¢		
Otros Impuestos	3 ¢		
	<hr/>		<hr/>
	100 ¢		100 ¢

Este presupuesto tendió a alentar la generación de la riqueza nacional, para que fuera compartida por los diversos sectores de la población, cuidando de reducir el déficit del Sector Público y en el gasto corriente se limitó su crecimiento a las necesidades mínimas de operación.

Por lo anterior, hubo necesidad de revisar y cambiar los mecanismos

de ejercicio y control del presupuesto, simplificando los procedimientos; - repercutiendo en una mejor coordinación en la elaboración, ejercicio y control del presupuesto.

La implantación del "Presupuesto con Orientación Programática" se considera como un paso previo al establecimiento del "Presupuesto por Programas".

El empleo de esta nueva técnica de programación presupuestaria, - presupone la utilización de instrumentos y mecanismos que hagan posible la racionalización del gasto, en función de las acciones prioritarias en el marco de la planificación a nivel nacional.

Para ello se requiere de la disponibilidad previa de un conjunto de indicadores de los fenómenos económicos y sociales, que permita al aparato administrativo la toma de decisiones, a fin de alcanzar mayores niveles - de eficacia en las distintas etapas de la planeación, programación, ejecución y control de las operaciones.

Además de este tipo de indicadores, es indispensable contar con - otros que permitan el análisis y la evaluación de los medios disponibles, - de las realizaciones efectuadas y de los resultados obtenidos en la ejecución del programa, a efecto de determinar si se lograron los objetivos inicialmente establecidos en el mismo.

Sin lugar a dudas, las reformas llevadas a cabo en materia presupuestal han dado a la administración pública una nueva técnica que representa un avance. Pero a la dinámica misma de los cambios puestos en marcha, - le falta mucho por realizar, por lo que los encargados de la formulación, - control, ejercicio y vigilancia del Presupuesto en el Sector Público adquieren una gran responsabilidad y, ante estos nuevos requerimientos deben continuar mejorándose las Técnicas del "Presupuesto por Programas", entre las que adquiere, como se mencionó en renglones anteriores, especial importancia el mejoramiento de las técnicas y sistemas de evaluación.

4.6 Línea General de Argumentación Teórica Metodológica con respecto a la Evaluación.

La elaboración de una metodología adecuada con la cual se logre - determinar la evaluación del Presupuesto por Programas, no ha podido llevarse a cabo en el Sector Público; es decir, en la Subsecretaría de Evaluación así como en la Comisión Nacional de Evaluación que se supone son las responsables de dictar los lineamientos generales para la evaluación en las entidades que forman dicho sector.

El Sector Privado a pesar de que cuenta con experiencia en la evaluación financiera, de proyectos y análisis factorial, etc., no la ha podido realizar a nivel integración, por lo que actualmente lo están tratando -

de hacer a través de las técnicas que maneja la Auditoría Operacional y la evaluación de costos a nivel empresa.

Esta problemática ha sido ocasionada básicamente por la enorme dificultad que presenta el poder determinar una serie de indicadores o stándares de medición que permitan cuantificar la evaluación.

En el Sector Público y con los elementos con que actualmente se cuenta, lo que ha podido realizarse, es un control programático cuyas variaciones, en el cumplimiento de metas, no han podido ser debidamente justificadas, además de que en realidad lo que se efectúa, es una "Evaluación del Control a Posteriori", es decir, revisar lo realizado y no "controlar", ya que "controlar significa corrección de ruta", cosa que no se hace.

Dicho de otra forma, con la información disponible se trata de interrelacionar y encontrar congruencia o "corresponsabilidad" con la escala de: meta individual -meta integrada- subprograma y programa a través de las dependencias que intervienen, e intentando aplicar la eficiencia y eficacia a nivel redacción.

Como se vuelve a repetir, básicamente la falta de información uniforme y coherente, al ser el sector público una estructura institucional ya dada que ha crecido más por agregación que por planeación, ha ocasionado -

que al querer ordenar aquella mediante la aplicación de un Plan Global, Planes Sectoriales y Programas, se hayan presentado problemas verdaderamente - difíciles de resolver, dificultando, paralelamente, el establecimiento de - lineamientos adecuados para realizar la evaluación, que viene siendo el punto de unión de eficiencia, eficacia y congruencia.

En el caso que interesa, que es el de la Evaluación Programática en SEPAFIN; por ejemplo, no se cuenta con un Glosario de Términos uniformemente conceptualizado, que permita determinar lo más cercano a la realidad, la magnitud de lo programado y realizado por cada dependencia.

No obstante y en vista de la problemática presentada y urgencia - de tiempo, tres son las etapas o secuencias a realizar:

I. Determinar los lineamientos generales para la elaboración de la Evaluación Programática.

II. Determinar los lineamientos generales para la elaboración de la evaluación presupuestal.

III. Con el cumplimiento de los puntos I y II quedaría terminada - la "Evaluación en el Presupuesto por Programas" con las carencias que la información determinará, pero señalando claramente los problemas que presente.

Por otro lado, para la realización de este proyecto, es necesario efectuar una serie de trabajos y estudios que permitan un conocimiento profundo de la problemática que implique el realizar una buena evaluación, entre lo más importante, se pueden destacar los siguientes puntos:

1. Conocimiento profundo del desarrollo y aplicación de los presupuestos:
 - a) Tradicional
 - b) Con orientación programática
 - c) Por programas
 - d) Base cero

2. Conocimiento, análisis, interrelaciones y desarrollo histórico de:
 - a) Plan Global de Desarrollo.
 - b) Plan Nacional de Desarrollo Industrial.
 - c) Programas, Subprogramas, Actividades y Metas de las entidades de SEPAFIN
 - d) Bases-Legales

3. Técnicas de Control y Evaluación en cada uno de los presupuestos.

- a) Qué se ha entendido y aplicado por control y evaluación en cada presupuesto.
- b) Ver posibilidades de aplicación de las técnicas de control y evaluación en costos, financiera, en proyectos de inversión, análisis factorial, etc.

4. Contabilidad General, Costos, Costo Beneficio, Auditoría Operacional, Auditoría Social, Análisis Estados Financieros.

5. Lineamientos para la Programación-Presupuestación Industrial 1978-1979-1980.

6. De acuerdo a los conocimientos e información captada, aprovechar las experiencias obtenidas en la UNAM, BANRURAL, IMSS, SARH, CONACYT, etc.

7. Revisar material bibliográfico en las bibliotecas e instituciones idóneas (UNAM, Benjamín Franklin, ONU, Banco de México, Colegio de México, Banco de Comercio Exterior, Centro Nacional de Productividad, Comisión Nacional de Evaluación, etc.).

5. EL CONTROL Y LA EVALUACION (CASO PRACTICO)

5.1 Introducción.

La autonomía de ejecución del Presupuesto de las dependencias debe ser juzgada después de sus resultados: es el objeto de control de gestión -- interna que, en el seno de la administración moderna, difiere de un control presupuestario clásico. No se trata únicamente de impedir las irregularidades en la ejecución, de asegurar la conformidad de ejecución dentro de un -- aparato de control casi jurídico y casi penal; la finalidad de control de -- gestión interna es apreciar la eficacia de la misma, de preparar el mejora-- miento y de verificar el realismo de los objetivos y su adecuación a las necesidades actuales.

El control de gestión es un juzgamiento (lógico) sobre la ejecu--- ción del presupuesto, y se da a posteriori. Se trata de confrontar los re-- sultados de la acción con lo que se había previsto y obtener así las desvia-- ciones del presupuesto.

La constatación de las desviaciones se hace por medio de tablas -- comparativas, mensuales, trimestrales o anuales; es decir, de una matriz de indicadores (monetarios o físicos) reveladores de los objetivos a esperar, - de su grado de satisfacción, así como de los medios utilizados.

Puesto que las desviaciones entre las previsiones y los resultados son demasiado fuertes y constantes, es necesario investigar el origen - en estrecha colaboración con las unidades responsables; la desviación puede tener primero un simple retardo (o un avance), que se cubrirá en el futuro próximo (es suficiente entonces verificar a continuación que las cosas se reestablezcan efectivamente); pero la desviación puede venir de causas fundamentales que impliquen problemas a la previsión; sea un error de gestión que deba ser rectificado, sea una insuficiencia de los medios asignados - (error de previsión, accidente, acontecimiento fortuito, etc.); sea, en fin, el irrealismo de los objetivos dados que deben entonces ser reexaminados en sus términos, en su extensión y en su principio.

Para controlar el gran número de actividades que desempeñan las diferentes dependencias de la SEPAFIN, ha sido necesaria la creación de un sistema de control que permita evaluar los resultados (Recursos Humanos, Materiales, Financieros e Insumos) generados por la acción de los programas de la Secretaría. Esta evaluación resulta de la comparación de los objetivos logrados con las metas fijadas originalmente.

Los resultados así evaluados, ya sea que hayan cumplido o no los objetivos propuestos, permitirán tomar las medidas que ajusten adecuadamente los procedimientos, metas y recursos empleados y así generar los productos requeridos que sean acordes a las necesidades de la dependencia mejoran

do, consecuentemente, las estructuras del aparato administrativo de SEPAFIN.

Por lo tanto, el sistema de control debe abarcar todas las actividades que desarrolle la Secretaría. Es aquí donde surge la clasificación de los diversos tipos de controles aplicables a cada una de las acciones del -- presupuesto por programas.

Esta clasificación basada en la actividad de la Dirección General de Control de Gestión Interna, se enfocará fundamentalmente al control de:

- Recursos Humanos
- Recursos Materiales y Servicios
- Otros Insumos y/o Recursos Financieros

En el primer caso se tomará en cuenta el control de las personas - que trabajan en cada dependencia, considerando la jerarquía dentro de la misma, número de unidades y su disposición en la estructura orgánica de cada entidad; remuneraciones e incentivos, capacitación a empleados, etc. Todo esto, dentro de nuestra clasificación; se considera bajo un solo concepto "Control de Recursos Humanos".

En el segundo y tercer casos deben considerarse las inversiones -- que cada dependencia realiza, las obras que se construyen, la evaluación en todos los aspectos de las adquisiciones que se llevan a cabo y también asegurarse de la oportunidad, suficiencia y calidad de los insumos.

Tendremos entonces los siguientes tipos de control:

- De Adquisiciones
- De Contratos y Obras Públicas
- Programático

Para los Recursos Financieros se tomarán en cuenta los renglones y formas de captación de recursos, así como la evaluación, corrección, eficiencia y economía en el uso de los mismos; se considera también el aspecto contable, los créditos que se contratan y el presupuesto que ejerce cada una de las dependencias de la SEPAFIN. De ahí que surjan entre otros:

- Control de Ingresos
- Control Presupuestal
- Control Contable

En todos estos tipos de control se presentan también diferentes -- criterios de aplicación, entre los cuales podemos mencionar:

Según el organismo que lo realice.- Los controles que llevan a cabo dentro del ámbito de una Institución, se denominan por su aplicación, micro-administrativos o internos, para diferenciarlos de los controles ejercidos por una o más dependencias del Sector Público Federal sobre las demás, y que se denominan macro-administrativos o externos.

Por el momento en que se ejerce.- El control, según el caso, se aplica: para prevenir simultáneamente la acción y/o para corregir. Tendremos entonces como criterios: a priori, concomitante y a posteriori, respectivamente.

Por la oportunidad en que se realice.- Esta función de la administración puede aplicarse permanente, regular y esporádicamente. Por tanto, los criterios serán: continuo, periódico y eventual, respectivamente.

Por la forma en que se ejecuta.- En ocasiones el control va dirigido concretamente a una acción en particular, o por el contrario, se pueden detectar desviaciones de objetivos en ciertos actos al aplicar el control en otros; desde este punto de vista tenemos que los criterios son: directo e indirecto.

Cabe hacer la aclaración que los conceptos anteriores llevan implícitas probables subclasificaciones; es decir, tanto las clases de control, como los criterios de aplicación mencionados son enunciativos y de ninguna manera limitativos.

Por otra parte, un buen sistema de control debe tener establecidos métodos y procedimientos coadyuvantes del ejercicio de sus funciones.

5.2 Objetivos del Control del Presupuesto por Programas.

Esto es, asegurarse de la realización de las actividades de las diferentes dependencias de la SEPAFIN, así como de evaluar los logros obtenidos mediante su comparación con lo establecido e implantar medidas correctivas, en caso de desviaciones.

Mediante el control del presupuesto por programas se trata de lograr el óptimo aprovechamiento de los Recursos Humanos, Materiales, Otros Insumos y Financieros dentro del marco de planes trazados, las construcciones emitidas y los principios establecidos.

El control administrativo pretende efectuar una medición de los hechos ocurridos con relación a los resultados que se pretendían obtener a través de ellos, tomando en consideración que el control puede referirse a alguno o a varios de los siguientes factores:

- a) Cantidad
- b) Calidad
- c) Uso del Tiempo
- d) Costo

La evaluación de las actividades realizadas servirá para determinar si los resultados de las operaciones contribuyen al logro de los objeti-

vos propuestos por la SEPAFIN.

Para lograr plenamente los objetivos del Control del Presupuesto - por Programas, se hace sumamente necesario analizar las principales características que, en el marco de la técnica de Presupuesto por Programas presenta la etapa de Control.

El control, teóricamente es el último objetivo particular del presupuesto y consiste, mediante la evaluación de lo realizado y comparado con las normas y estándares establecidos, en que se tomen las medidas adecuadas cuando surjan cualquier tipo de discrepancias o variaciones.

De acuerdo a la conceptualización administrativa de control, citada anteriormente, se destaca que el concepto de control no es punitivo, --coercitivo o de negación, en el sentido de imponer dominio sobre la actuación de los demás o de evitar fraudes, desfalcos o malversaciones; sino que su objetivo principal es vigilar que la totalidad de las operaciones o actividades que se realizan en la empresa, se apeguen lo más estrictamente posible a los planes o normas preestablecidos, a fin de reducir, hasta donde sea posible, las desviaciones entre lo que se intentaba obtener y lo que realmente se obtuvo.

Es evidente que el ejercicio del control tiene como fundamento la planeación, la organización y la dirección; de las cuales dependerá la efecu

tividad de los diferentes controles.

El análisis de la función de control reviste una particular importancia, toda vez que incorporada al ámbito presupuestario traduce al presupuesto en un instrumento de control, dentro del marco de la organización institucional; por ello, resulta conveniente referir aquellos aspectos que deben tomarse en consideración al iniciar el análisis de la función de control siendo: las fases, los campos, los principios y los instrumentos de control.

5.2.1 Aspectos Importantes en el Análisis de la Función de Control.

5.2.1.1 Fases de Control.

Todo control se desarrolla por medio de fases perfectamente definidas, mismas que deben considerarse, para efectos de análisis, conjuntamente con aquellos elementos colaterales que estén íntimamente relacionados; ya -- que las etapas del proceso administrativo guardan estrecha relación entre sí.

En consecuencia, las fases del control son:

- a) Fijación de la norma.
- b) Medición de lo realizado.
- c) Evaluación de resultados.
- d) Corrección de desviaciones.

A continuación, se explica en qué consiste cada una de las fases del control:

a) Fijación de la norma: Para poder ejercerse eficientemente, todo control requiere de una base o norma contra la cual se hará la comparación de lo que se realiza, a fin de llevar a cabo la evaluación. La norma debe señalar los resultados que razonablemente se espera obtener, como son los propios planes, los objetivos, las políticas, los programas, etc., hasta llegar a estándares fijados por métodos más exactos, como son los estudios de tiempo y movimientos, los métodos estadísticos o técnicas matemáticas.

Es importante que las normas que se establezcan sean suficientemente significativas, con el propósito de posibilitar la evaluación de la eficiencia y eficacia de lo que se realiza.

b) Medición de lo realizado: En esta segunda fase, el control debe respaldarse con mecanismos o sistemas de medición que, dependiendo del tipo de Institución, la calidad de la información y el volumen de datos procesados, podrán ser desde una simple observación comparativa personal, hasta un sistema de procesamiento electrónico de datos.

c) Evaluación de resultados: En esta fase se compara lo realizado con las normas establecidas como base de control. De esta comparación se obtendrá el conocimiento del grado de avance de lo realizado con relación a

lo planeado, así como del grado en que se cumplió o no con los lineamientos marcados por la norma de control. Adicionalmente la evaluación deberá enfocarse a la determinación de las desviaciones o variaciones (superhabitarias y/o deficitarias con respecto a la norma de control) y fundamentalmente, al análisis de las causas que originaron dichas desviaciones.

d) Corrección de desviaciones: Es en esta última fase, en la que el control ejerce su efecto retro-alimentador, al fundamentarse en las causas de las desviaciones, previamente identificadas en la fase anterior y proponer cursos alternativos de acción para ajustarlas a lo planeado originalmente.

Es precisamente en esta fase, en la que el control asume la modalidad conocida como "control por excepción", consistente en efectuar un seguimiento a través de informes dirigidos a los responsables y de verificaciones practicadas en las áreas ejecutoras, solo en aquellos casos en que se presenten desviaciones o variaciones y no en la totalidad de las actividades y operaciones que se realicen; aún cuando dichas operaciones se hayan efectuado con apego a los lineamientos establecidos por la norma de control.

En síntesis, la primera fase proporciona un parámetro de medición a través del establecimiento de una norma de control; la segunda, informa sobre lo realizado utilizando para ello mecanismos y sistemas de medición; la tercera fase, se avoca a evaluar lo realizado con lo planeado, en términos -

cualitativos, al indicar el por qué de las desviaciones, y cuantitativos, al determinar su monto. Por último, la cuarta fase se nutre de la información que le proporciona la tercera y propone alternativas para la corrección de las desviaciones, que deberán contemplar la erradicación de las causas que las originan, con el propósito de que se corrijan en forma permanente.

5.2.1.2 Campos de control.

Otra área del análisis de la función de control, la constituye el área de cobertura en la que se ejerce dicha función, localizándose básicamente las siguientes:

- a) Cantidad
- b) Calidad
- c) Unidad Monetaria
- d) Temporalidad

De acuerdo a sus áreas o campos de cobertura, puede considerarse que un control será más efectivo cuando abarque el mayor número de campos; sin embargo, cabe aclarar que no es necesario que cada actividad comprenda cada uno de los cuatro campos, ya que en muchos casos, un control dará buenos resultados cuando comprenda únicamente aquel campo fundamental e importante que deba considerarse.

Para la selección de las áreas de cobertura que deba completar la función de control, se estima conveniente partir de las siguientes premisas:

a) Todo control debe comprender mínimamente el campo que se refiere a unidades monetarias (costos), ya que el costo es común denominador de todas las operaciones que se realizan en la entidad, las cuales quedan captadas en los registros contables, cuya expresión es, precisamente, la unidad monetaria.

b) Un control es más significativo y completo, cuando además de abarcar los campos de cantidad y unidad monetaria, incluye la temporalidad.

c) Todo control que comprenda unidades monetarias debe estar coordinado al sistema de control presupuestal.

5.2.1.3 Controles Presupuestales.

Con la finalidad de clarificar aún más la trascendencia que tiene el presupuesto como "instrumento de control", se presenta a continuación un cuadro que relaciona los controles mínimos o básicos que deben ser implantados en una Institución, con las áreas de cobertura o campos que, en cada caso, deberán contemplar mínimamente; en el entendido de que dichos controles básicos son de naturaleza presupuestaria.

Controles Presupuestales

Controles Básicos

Area o Campos de Cobertura

Control Financiero.	<ul style="list-style-type: none">. Unidad Monetaria.. Cantidad (horas-hombres, horas-máquina, unidades de producción etc).. Temporalidad (período presupuestal).
Control de Costos.	<ul style="list-style-type: none">. Unidad Monetaria.. Temporalidad (costos incurridos en un período).
Control de Personal.	<ul style="list-style-type: none">. Unidad Monetaria (sueldos, salarios, honorarios, etc.).. Cantidad (número de personas).. Calidad (nivel profesional, grado de especialización, nivel jerárquico-funcional, etc.).. Temporalidad (antigüedad, jornada diaria de trabajo, etc.).
Control de Producción.	<ul style="list-style-type: none">. Unidad Monetaria (costo de producción).. Cantidad (volumen de producción).. Temporalidad (producción en un período)
Control de Ventas.	<ul style="list-style-type: none">. Unidad Monetaria (importe de las facturas).. Cantidad (volumen de ventas).. Temporalidad (ventas en período).
Control de Inventario.	<ul style="list-style-type: none">. Unidad Monetaria (costo de los insumos). Cantidad (existencias en almacén). Temporalidad.. Calidad (nivel de obsolescencia).
Control de Calidad.	<ul style="list-style-type: none">. Cantidad (número de unidades de producto terminado, aceptables por lote).. Calidad (valoración de la calidad del producto terminado en base a criterios técnicos).

5.2.1.4 Principios del Control.

Un cuarto factor a considerar en el análisis de la función de control, lo constituyen los principios o postulados en que se apoya, los cuales para efectos de "administración presupuestaria", se expresan como sigue:

a) Un control debe ejercerse en aquellos puntos críticos o estratégicos, en que puedan ocurrir frecuentes desviaciones que impidan el cumplimiento de las actividades conforme se han planeado.

b) Un control debe reflejar la estructura orgánica, de manera que un jefe ejerza dicha función en el área de competencia que le corresponde -- dentro de la organización.

c) Un control debe manifestar rápidamente cualquier desviación, -- preferentemente en forma anticipada, de manera tal que se prevengan anomalías presentes y futuras.

d) Un control debe ser económico; es decir, justificar cuando menos lo que cuesta implantarlo.

e) Un control debe ser de fácil comprensión, para que quien lo -- va a ejercer lo entienda y lo ejercite libremente.

f) Los controles dentro de una organización, deben ser mínimos en números, simples en su mecanismo y significativos en su información.

g) Un control debe utilizar el criterio de excepción y la información de ahí derivada, debe indicar la falla y la acción correctiva a emprender.

Evidentemente, los principios expuestos anteriormente son de amplia y total aplicación en materia presupuestaria, derivando al presupuesto el -- atributo de instrumento de control.

5.2.1.5 Instrumentos de Control.

En virtud de que el presupuesto es considerado por sus características como un instrumento de control, se considera pertinente establecer que, si bien ejerce un papel importante, no es excluyente con respecto a otros -- instrumentos que también participan en el ejercicio de la función de control. Por ello, se le ubica a continuación, dentro del conjunto de instrumentos de control que operan en algunos niveles jerárquicos del marco organizativo de una Institución;

Niveles Jerárquicos

Instrumentos de Control

Dirección	<ul style="list-style-type: none">. Auditoría (financiera y Administrativa). Presupuesto (control presupuestal).. Estudios Financieros.. Análisis del rendimiento de la inversión.. Contabilidad General.
Gerencia	<ul style="list-style-type: none">. Auditoría (especial y contable).. Presupuesto (control presupuestal).. Estados Contables.. Contabilidad por áreas de responsabilidad.
Supervisión	<ul style="list-style-type: none">. Auditoría (especial y contable).. Presupuesto (control presupuestal).. Informes Contables.. Instrumentos de Medición.. Análisis Estadístico.
Personal	<ul style="list-style-type: none">. Instrumentos de Medición.. Estándares de Ejercicio.

5.3 Atributos del Control y la Evaluación Presupuestaria.

Una vez analizados los principales aspectos de la "función de control", los cuales retoman validez en el marco de la técnica de Presupuestos por Programas, se exponen a continuación las modalidades que asume como etapa del Proceso Presupuestario:

5.3.1 Control Presupuestario.

En el marco del Presupuesto Público, el control de la ejecución - del presupuesto, para ser consistente y valedero debe llevarse a cabo paralelamente al control del cumplimiento de las metas y objetivos por parte de las entidades responsables de los programas; y a la evaluación del plan, ya que es necesaria una estrecha correlación entre los aspectos mencionados.

Además, el control de las operaciones a que da lugar la ejecución del presupuesto deberá permitir introducir, oportunamente, medidas correctivas, evitando de esta manera, distorsiones en la política presupuestaria. - Por tal motivo, las normas de control deberán ser flexibles, permitiendo -- adaptar los programas a los cambios coyunturales que se vienen presentando en el país.

Entre los instrumentos de control más importantes, se pueden mencionar:

- . La Inspección Presupuestal.
- . La Contabilidad Gubernamental y
- . La Auditoría Gubernamental.

Dichos instrumentos se apoyan en la información documental generada a lo largo de la ejecución del Presupuesto Público, la cual constituye - su material de análisis que refleja la forma como se han venido ejerciendo los fondos públicos y los activos fiscales.

5.3.2 Evaluación Presupuestaria.

Los criterios que pueden adoptarse para el estudio de los tipos - o clases de evaluación del gasto público pueden resumirse en los siguientes:

- De acuerdo a su temporalidad.
- De acuerdo al ámbito que abarca.

En relación a la temporalidad del gasto público pueden distinguirse a su vez, dos tipos de evaluación:

5.3.2.1 Evaluación previa.

La evaluación previa permite determinar el grado de factibilidad económica y social de un Programa o Proyecto y establece las prioridades de financiamiento.

5.3.2.2 Evaluación de Resultados.

La evaluación de resultados permite medir el grado de eficiencia en la ejecución de los programas para tomar medidas correctivas que racionalicen el Gasto Público.

De acuerdo al ámbito que abarca, pueden distinguirse también tres tipos de evaluación:

5.3.2.3 Evaluación Macroeconómica del Gasto.

El objetivo de esta evaluación es medir la eficacia del Gasto Público en sus grandes niveles -total, corriente y de inversión-, mediante la implementación de indicadores significativos y su relación con la actividad económica del país.

El análisis macroeconómico del gasto debe enfocarse hacia los objetivos económicos que el Sector Público busca para sus logros.

Como generalmente estos objetivos son competitivos y a veces mutuamente excluyentes, la evaluación macroeconómica se torna importante y necesaria. Por otra parte, debe utilizarse no sólo como una tarea mecánica capaz de efectuar mediciones y cálculos indicadores; sino que debe tener -- además, la posibilidad de manifestar que los resultados alcanzados estén en relación con el potencial del instrumental empleado y determinar las causas de los errores operativos que limitaron dicha capacidad potencial.

5.3.2.4 Evaluación del Gasto Corriente.

El objetivo de esta evaluación es medir la eficiencia y eficacia del Gasto Corriente, mediante el establecimiento de indicadores, que permitirán evaluar su efecto antes y después de realizada la erogación.

El impacto que produce el gasto corriente en la economía actual--mente no se mide, debido principalmente a la dificultad que presenta su evaluación al no contar con metas físicas fácilmente cuantificables, contrario a lo que sucede con los gastos de inversión. Por tal motivo, se requiere -de otros medios para lograr su cometido.

Por lo tanto, la bondad de la evaluación estará en relación directa con la calidad de los indicadores que se generen.

Los indicadores que se obtengan van a contribuir al enriquecimiento de los criterios que sirven de base en la toma de decisiones durante las etapas de programación y formulación.

5.3.2.5 Evaluación del Gasto de Inversión Física.

Con esta evaluación se pretende el establecimiento de indicadores que permitan medir la eficacia y eficiencia del Gasto en los Programas de -Inversiones, tanto antes de efectuarse: evaluación ex ante; como una vez --realizado el mismo: evaluación ex post.

5.4 Planeación del Sistema de Control y Evaluación.

La idea central de la planeación es la de la racionalidad. Es necesario elegir racionalmente qué alternativas son mejores para la realización de los objetivos finales. Planificar, implica reducir el número de alternativas que se presentan a la acción, a unas pocas compatibles con los medios disponibles.

Si se observa el proceso de programación, se percibe que en este sentido, la planificación queda definida por las acciones a coordinar, preveer (es decir, anticiparse al futuro), determinar una conducta a seguir, etc. Planificar es en consecuencia, un proceso en virtud del cual la actitud racional que ya se ha adoptado, se transforma en actividad, se coordinan objetivos, se preveen hechos, se proyectan tendencias. Desde el punto de vista del trabajo a realizar, programar es una disciplina intelectual de ordenamiento racional de recursos escasos tras objetivos precisos, implica además del diagnóstico, la tarea de pronosticar el futuro.

El concepto de sistema para la planeación, requiere considerar la dependencia como una integración de numerosos subsistemas que toman decisiones. La función primaria de la planeación es la del diseño de sistema, que involucra:

- a) El establecimiento de metas, objetivos, políticas, procedi---

mientos y relaciones organizadoras sobre una base sistemática que servirá - como guía para la toma de decisiones y planeación en los diferentes niveles de la organización y,

b) La provisión para el flujo de información hacia y desde estos centros de planeación.

5.5 Control y Evaluación.

Como se mencionó al principio, el control compara los resultados de lo programado y lo realizado, detectando las causas o motivos que ocasionan las desviaciones y elaborando una explicación lógica que proporcione -- elementos de juicio capaces de sugerir medidas correctivas, para que la realización se efectúe de acuerdo a lo planeado, permitiendo además una adecuada evaluación.

En la SEPAFIN, se lleva a cabo el Control Programático, que es -- responsabilidad de la Subdirección de Control y Evaluación, así como el Control Presupuestal, cuya responsabilidad recae en la Subdirección de Programación y Presupuestación, las dos dependientes de la Dirección General de - Control de Gestión Interna.

5.5.1 Control Programático.

Para llevarlo a efecto, se ha utilizado en esta Secretaría el denominado "Avance Programático", el cual se realiza en cada una de las unidades administrativas de SEPAFIN, responsables del cumplimiento de los 6 programas.

Como se puede ver en el Esquema sobre la Estructura Programática y Presupuestal 1981, 38 son las Unidades Administrativas responsables del cumplimiento de los programas, pero sólo se lleva Control Programático en 25, ya que siete, por la naturaleza de sus funciones de Administración y Coordinación (D. G. de Administración y Oficinas Superiores), no reportan sus avances y 6 reportan directamente a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

5.5.1.1 Mecánica del Control Programático.

Las unidades de medida determinadas para poder efectuar este control, ya fueron definidas en la primera parte del documento (Conceptos Básicos) y son las siguientes: Actividad, Meta Integrada y Meta Individual.

Cada Unidad Administrativa define sus objetivos anuales a alcanzar, de acuerdo al programa o programas en que interviene, en seguida deter

mina las actividades y metas individuales que la componen por medio de las cuales alcanzará los objetivos deseados. Así, se calendarizan las metas -- anuales a realizar en los 12 meses del año y mensualmente se reportan los - avances a la SPP, con las respectivas explicaciones de las causas de varia- ción.

5.5.2 Control Presupuestal.

La base del Control Presupuestal es el Presupuesto asignado a cada una de las Unidades Administrativas para el año a realizar, esta asignación se hace a los siguientes niveles: Programa, Subprograma y Dependencia; en base a los requerimientos que se solicitaron, se elabora un calendario - de pagos, mediante el cual las Dependencias van ejerciendo su presupuesto, - cuidando que éste se efectúe conforme se programó.

Evaluación.

En base a los elementos que proporciona el Control Programático - Presupuestal, al comparar los resultados de lo programado con lo realizado y detectando los motivos que causaron las desviaciones; la evaluación analiza los resultados obtenidos, buscando la eficacia, la eficiencia y la con-- gruencia entre los siguientes elementos en el caso de las Unidades Adminis- trativas de la Secretaría;

a) Se analiza que las actividades y metas individuales que se estipularon, sean congruentes con el programa y subprograma en que interviene la unidad, así como con las funciones asignadas en el Reglamento Interior de la Secretaría.

b) Mensualmente, al irse realizando el Avance Programático, se analiza si cada una de las metas individuales realizadas cumple con los objetivos planteados al programarlos y el alcance y significado económico que esto implica. Además, si lo realizado no corresponde a lo programado, se debe explicar ampliamente el motivo de esta desviación y las implicaciones económico-financieras a que va a dar origen.

5.5.3 Concepto y Objeto de la Fase de Control y Evaluación.

Estas dos fases integran el proceso de medición de eficiencia y eficacia. Consiste en verificar y valorar las acciones emprendidas con el objeto de apreciar el cumplimiento cuantitativo y cualitativo de los propósitos y políticas fijados previamente y al mismo tiempo, determinar las acciones correctivas que sean necesarias a fin de ajustar la ejecución a las previsiones originales o a los nuevos lineamientos coyunturales que surjan durante dicho proceso, sus etapas son:

a) Medición de los resultados obtenidos y efectos producidos pa-

ra lo cual se deben usar indicadores y unidades de medida significativos de volúmenes de trabajo, de producto final y de realización.

b) Comparación de los resultados y efectos con los objetivos y metas programados, en base a índices o coeficientes de medición del trabajo, de rendimiento, de productividad, de costos-beneficio, etc.

c) Análisis de las variaciones observadas y determinación de sus causas, así como las definiciones en el uso de recursos.

d) Definición y Tipificación de Medidas Correctivas que deben adoptarse.

e) Comunicación y Aplicación de las medidas Correctivas.

f) Retroalimentación del proceso presupuestario.

5.5.3.1 Análisis Comparativo de Control y Evaluación de 1979 a 1980.

Para el ejercicio de 1980, se tomó como referencia el control y evaluación que se realizó en 1979, ya que se contaba con una calendarización programada en forma bimestral, en la que se detectaron algunos errores de programación, por parte de los funcionarios responsables de los Subprogramas, para 1980 la calendarización se realizó en forma mensual, esto per-

mitió llevar un mejor control de lo programado con lo realizado.

Para efectos de evaluación programática, hasta el año de 1980 se estaban aplicando algunas técnicas del tipo de: ruta crítica, investigación de operaciones, etc., ya que se presentaba el problema de que solamente a final de año se podía efectuar una evaluación del avance físico contra el avance financiero, al no existir un entrelazamiento para poder hacer un corte de cruce. Esto se debía mas que nada, a la no existencia de una coordinación adecuada de la Dirección General de Control de Gestión Interna con la Dirección General de Administración.

Otra forma de control que se incluyó para 1980, es el uso de la técnica del Control Financiero por Computadora.

5.5.4 Reformulación.

Las observaciones obtenidas por medio de la información que proporciona el control y los resultados evaluatorios, sirven para rectificar errores, reorientando las actividades y metas con el fin de cumplir con los objetivos programados, evitando de esta manera, el desperdicio de los recursos asignados.

5.6 Bases para el Control del Presupuesto por Programas.

El control del Presupuesto por Programas (P.P.P.) a diferencia -- del control de los presupuestos tradicionales, va más allá de un simple modo de verificar los costos incurridos contra el Presupuesto, ya que consiste en la implantación de sistemas, los cuales permitirán medir los resultados obtenidos y el grado de avance de los programas, en relación a los planes previamente elaborados.

El propósito del control del presupuesto por Programas es asegurar que los resultados de las operaciones y avances de los programas se -- ajusten, lo más posible, a las metas implantadas con anterioridad.

Las Unidades Participantes y sus Funciones

Para llevar a cabo un adecuado control del Presupuesto por Programas, es necesario distinguir entre unidades ejecutoras y unidades de control; las primeras son todas las dependencias de SEPAFIN que hacen uso del presupuesto mediante erogaciones, las segundas son las dependencias que se encargarán de coordinar el Presupuesto por Programas además de llevar el -- control de las erogaciones y la evaluación de los resultados. Las dependencias ejecutoras tendrán que llevar a cabo un control interno de las erogaciones a su presupuesto, así como reportes de los avances de sus actividades.

des, mismos que deberán enviar a la Dirección General de Control de Gestión Interna.

Las Dependencias de Control serán las responsables de la distribución, registro y evaluación del Presupuesto por Programas y para tal efecto se cuenta con el apoyo de la Dirección General de Administración, la Dirección General de Organización y Cómputo Electrónico, y la Dirección General de Control de Gestión Interna.

a) Dirección General de Administración.

1. Registrar el ejercicio del Presupuesto.
2. Controlar los movimientos del personal, adquisiciones, -- inversiones, etc.
3. Prestar apoyo a las Dependencias, eficaz y oportunamente.

b) Dirección General de Organización y Cómputo Electrónico.

1. Instrumentar el sistema de control y evaluación del Presupuesto por Programas a través de la erogación presupuestal real y las metas reportadas por las dependencias.
2. Elaborar informes, sobre la situación que presentan cada uno de los programas de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial con respecto a lo previsto.

3. Elaborar listados del personal por actividad.
4. Actualizar la información.

c) Dirección General de Control de Gestión Interna.

1. Planeación del sistema de control y evaluación.
2. Dar a la Dirección General de Organización y Cómputo Electrónico los reportes y registro de las actividades y metas de los subprogramas.
3. Establecer con cómputo los períodos de emisión, la presentación, el tipo de los datos y el número de copias de listados.
4. Elaborar parámetros de evaluación que permitan medir desviaciones desde un comportamiento normal hasta una situación crítica.
5. Dar a conocer al Oficial Mayor los Subprogramas que guardan situaciones críticas, con el fin de prever desajustes presupuestarios.
6. Informar a las dependencias que incurran en desviaciones críticas, la situación que presentan y proponer las medidas correctivas más convenientes.

Requerimientos necesarios para la Evaluación y Control.

Identificación

1. Nombre y clave del Sector
2. Nombre y clave del Subsector
3. Nombre y clave del Area Administrativa
4. Nombre y clave del Programa
5. Nombre y clave del Subprograma
6. Nombre y clave de la Dependencia
7. Nombre y clave de la Actividad

Con estos datos se pretende identificar la entidad responsable y sus respectivos programas o subprogramas a los que se deberán asignar las erogaciones presupuestarias.

Registro

1. Tipo de Insumo
 - Recursos Humanos
 - Recursos Materiales
 - Otros Insumos
2. Costo del Insumo

Estos puntos se requieren para el registro del costo asignado a cada Programa, Subprograma y Actividad.

Clasificación

Partida Presupuestal

Esta es necesaria para una mejor identificación de los insumos.

Parámetros

1. Unidad de medida de la meta.
2. Avance mensual de las metas.
3. Avance acumulado de las metas.
4. Desviaciones.

Estos rubros se solicitan para contar con parámetros de referencia de los logros obtenidos de cada unidad ejecutora.

5.7 Instructivos Generales del Sistema de Control y Evaluación.

En virtud de que los informes constituyen una etapa indispensable del proceso controlador, por lo menos en las cosas más extensas, es --

preciso poner más atención en ellos, porque la ineficiencia, en cualquier etapa necesaria, podría provocar el hundimiento de todo el proceso.

Ahora bien, un punto importante es ejercer un extremo cuidado al registrar la información. Siempre será la primera regla, hacer los registros claros para que cualquier otra persona los entienda.

El primer paso consistió en asignar los recursos humanos (forma CG-1), materiales (forma CG-4) y otros insumos (forma CG-7), por subprogramas y por actividad de acuerdo a la reprogramación efectuada por la Dirección General de Control de Gestión Interna.

Para este fin se elaboraron 3 formas base que se entregaron a cada una de las dependencias para iniciar su ejercicio presupuestal. Dichas formas contenían, de una manera general, las herramientas indispensables -- para el logro de los objetivos. Esto se hizo para no perderse en una lista inmensa de recursos que perjudicaran al control, ya que es de suma importancia evitar duplicidades en cada uno de los subprogramas o programas antes de su ejecución.

La responsabilidad de la Dirección General de Control de Gestión Interna en la primera etapa de implantación del sistema de control y evaluación, fue la entrega y llenado oportuno de las tres relaciones base (relación de plazas asignadas, recursos materiales asignados y otros insumos - -

asignados), las cuales deben contener:

a) Forma CG-1 denominada Relación de Plazas asignadas

1. La clave presupuestal
2. Nombre del empleado
3. Categoría
4. Puesto
5. Sueldo total
6. Observaciones

b) Forma CG-4 denominada Relación de Recursos Materiales asignados

1. La clave del artículo
2. Descripción del artículo
3. Cantidad solicitada
4. Costo unitario
5. Costo total
6. Observaciones

c) Forma CG-7 llamada Relación de Otros Insumos asignados

1. Número de partida del insumo

2. Descripción del insumo
3. Costo
4. Indicaciones pertinentes

El siguiente paso fue de suma importancia para el control y evaluación, ya que las dependencias comenzaron el llenado de los volantes de Recursos Humanos (CG-2), Materiales (CG-5), Otros Insumos (CG-8) y Metas (CG-11), que se tradujo en simples reportes de la ejecución del presupuesto, la responsabilidad de la veracidad de la información será de la dependencia ejecutora, que por medio de la persona indicada haría llegar dichos volantes a la Dirección General de Control de Gestión Interna, quien a su vez se encargaría de turnar copias a las unidades que coordinadamente trabajarán con ella.

Las dependencias ejecutoras deberían reajustar antes del llenado de los registros o volantes, las metas que realizarán en base al presupuesto autorizado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, para esto, la Dirección General de Control de Gestión Interna elaboró una forma con calendarización de las Metas (CG-10), que sería llenada en cada dependencia y turnada nuevamente a la Dirección General de Control de Gestión Interna donde serviría de base para el control de las Metas.

El responsable en la dependencia consideró una serie de aspectos para hacer una asignación de metas adecuadas por actividad para el logro --

de objetivos; sin embargo, la labor del responsable no ha terminado, sino - que ha logrado identificar los cimientos para la siguiente fase donde comienza a tomar forma el registro de actividades, puesto que el conjunto de - - ellas nos da un panorama general del subprograma.

El contenido de los reportes o volantes mensuales y calendario de metas es el siguiente:

a) Forma CG-2 volante mensual de Recursos Humanos

1. Clave presupuestal
2. Categoría del empleado
3. Puesto
4. Sueldo:
 - Mensual
 - Aumento propuesto
 - Total
5. Movimientos del personal
 - De actividad a actividad (clave de actividad)
 - De dependencia a dependencia (clave de la dependencia)
6. Personal de nuevo ingreso
7. Bajas de personal

b) Forma CG-5 volante mensual de Recursos Materiales

1. Clave del artículo
2. Descripción del artículo
3. Cantidad demandada
4. Costo:
 - Unitario
 - Total
5. Fecha de:
 - Alta
 - Transferencia
 - Baja
6. Transferencia del artículo
 - De dependencia a dependencia (clave)
 - De actividad a actividad (clave)

c) Forma CG-8 volante mensual Otros Insumos

1. Número de partida
2. Denominación de la partida
3. Costo:
 - Mensual
 - Nuevas necesidades
 - Total

4. Observaciones

d) Formas CG-11 volante mensual Metas

1. Descripción de la actividad
2. Metas realizadas en el mes
 - Unidad de medida
 - Cantidad
 - Costo
3. Metas para realizar (cantidad y costo)
4. Explicación variación (si existe)

e) Forma CG-10 Calendario de Metas

1. Descripción de la actividad
2. Cantidad
3. Costo
 - Unitario
 - Total
4. Enero
 - Cantidad
 - Costo
5. Febrero, etc.

La Dirección General de Control de Gestión Interna registró en cédulas de control y evaluación los reportes mensuales de Recursos Humanos -- (CG-2), Materiales (CG-5), Otros Insumos (CG-8), y Metas (CG-11), enviados por cada una de las dependencias. Para el registro de "reportes", se utilizó la forma Resumen por Actividad (CG-13), que estuvo diseñada de tal manera que se pudo conocer el grado de avance en porcentaje, en escala de uno a cien, en la cual, el uno por ciento nos indicó que la actividad comenzó de acuerdo con la fecha programada de iniciación y fue anotada en la parte superior derecha de la forma y, el cien por ciento, nos indicó que la actividad fue alcanzada en los términos programados y en el tiempo señalado. De acuerdo con lo anterior, en la parte inferior de la forma que lleva como -- título: metas, se señaló de acuerdo con el parámetro, el alcance actual de la actividad y el logro de las metas a la fecha, en la parte inferior derecha se indicó la variación, esto se hizo con el objeto de que quedara asentada en términos porcentuales, y en un momento dado, nos señalan si dicha actividad no se ha desviado del objetivo para el que fue creada.

Por otra parte, las cédulas de Recursos Humanos, Materiales, - - Otros Insumos y Metas (CG-3, 6, 9 y 12) respectivamente, fueron anexas a la forma Resumen por Actividad (CG-13), ya que dichas formas son de suma importancia para el control del subprograma o actividad, pues en ellas se señalan, en forma detallada, los costos de los recursos empleados para cada actividad.

Se ve claro que existió una separación de las actividades, esto es con el fin de que fueran analizados por separado, por un lado los datos cualitativos y por el otro los cuantitativos.

Esto se hizo así para conseguir dos tipos de información y no desviar a la persona responsable en su análisis; es decir, se trató de que el responsable que revisa el dictamen tuviera dos aspectos distintos de la actividad, por un lado el cualitativo que le indica el grado de avance de la actividad o subprograma, y por el otro, una información meramente cuantitativa que le pusiera de manifiesto si los recursos fueron empleados de una manera productiva, de tal suerte que se estuvieran logrando los objetivos del subprograma.

Los avances de las metas de la actividad (véase en párrafos posteriores el punto "D" referente a las metas) forma CG-13, deberían contener la información más relevante del subprograma, lo que en cualquier período de tiempo o etapa de su ejecución nos da el grado de avance en términos cuantitativos. Es decir, que la forma CG-13 es acumulativa, llevaba como idea principal colocar al subprograma en el lugar adecuado para el logro de los objetivos.

Esta forma está dividida en cuatro partes principales que son:

a) Recursos Humanos

1. Costo

- Del mes
- Programado anual
- Realizado acumulado
- Por realizar

2. Desviaciones

- Costo
- Por ciento

b) Recursos Materiales

1. Costo

- Del mes
- Programado anual
- Realizado acumulado
- Por realizar

2. Desviaciones

- Costo
- Por ciento

c) Otros Insumos

1. Costo

- Del mes
- Programado Anual
- Realizado acumulado
- Por realizar

2. Desviaciones

- Costo
- Por ciento

d) Metas

1. Unidad de medida

2. Realizadas a la fecha

- Cantidad
- Costo

3. Programadas

- Cantidad
- Costo

4. Desviaciones

- Cantidad
- Costo
- Por ciento

5. Grado de avance

- Por ciento

Las formas CG-3, 6, 9 y 12. Cédula de Recursos Humanos, Materiales, Otros Insumos y Metas respectivamente, que se concentran en el registro antes mencionado, estuvieron diseñados con los siguientes elementos:

a) CG-3 Cédula de Recursos Humanos

1. Plazas Programadas
 - Categoría del empleado
 - Número de Plazas
 - Costo

2. Plazas Reales
 - Vacantes
 - Ocupadas
 - Costo

3. Por ejercer

- Número de Plazas
- Costo

4. Variaciones

- Número de Plazas
- Costo
- Por ciento

b) Forma CG-6 Cédula de Recursos Materiales

1. Mobiliario y Equipo
2. Instrumentos y Aparatos
3. Colecciones artísticas y culturales
4. Vehículos
5. Armamentos

Todos los elementos de la forma CG-6 se subdividieron en:

Subprogramado

- Cantidad
- Costo

Real

- Cantidad
- Costo

Por Ejercer

- Cantidad
- Costo

Variaciones

- Cantidad
- Costo
- Por ciento

c) CG-9 Cédula de Otros Insumos

1. Partida

- Número
- Descripción

2. Costo

- Programado
- Real
- Por Ejercer

3. Variaciones
 - Costo
 - Por ciento

4. Observaciones

d) CG-12 Cédula de Metas

1. Descripción de la actividad
2. Unidad de Medida
3. Programado
 - Cantidad
 - Costo
4. Realizado en el mes
 - Cantidad
 - Costo
5. Por realizar
 - Cantidad
 - Costo
6. Variaciones
 - Cantidad

- Costo
- Por ciento

El último paso fue la elaboración del estado del subprograma y -- programa, para lo cual también se diseñaron las formas CG-14 y 15 respectivamente, la primera de ellas centralizó, de una manera general, el conjunto de actividades o formas Resumen por Actividad (CG-13), que nos llevaron a encontrar el subprograma correspondiente, siguiendo la misma tendencia, - el conjunto de subprogramas o de formas CG-14 integraron el programa forma CG-15.

Las formas CG-14 y 15 agruparon, en su contenido, los mismos elementos que la forma Resumen por Actividad (CG-13), enunciada anteriormente, es por esa razón que no contemplaremos su estructura.

5.8 Implantación del Sistema de Control y Evaluación del Presupuesto por Programas.

La implantación del Sistema de Control y Evaluación del Presupuesto por Programas reviste una gran importancia, ya que pretende establecer las bases que permitan aplicar los procedimientos a seguir en el llenado y flujo de formas que integran dicho Sistema.

La Dirección General de Control de Gestión Interna, inició con el llenado de los formatos base (CG-1-4 y 7), los cuales contenían el monto del Presupuesto Autorizado para la ejecución anual, atendiendo a la clasificación de Recursos Humanos, Materiales y Otros Insumos.

La información anterior debía ser utilizada por las dependencias para reprogramar metas y su calendarización (CG-10).

A partir de la integración de las cuatro formas base citadas, las dependencias de la SEPAFIN, dispusieron de un plazo no mayor de cinco días hábiles para informar de las modificaciones efectuadas internamente (por dependencia) a la Dirección General de Control de Gestión Interna.

Posteriormente, las dependencias de SEPAFIN formularon mensualmente volantes (CG-2-5-8 y 11) con la información de las metas y recursos ejercidos, los que entregaron los días 28 de cada mes a la Dirección General de Control de Gestión Interna.

El siguiente paso en la implantación, fue la de registrar la información presentada por las dependencias de la SEPAFIN en los formatos denominados Cédulas de Control y Evaluación (CG-3-6-9 y 12), las cuales contemplaron las variaciones de recursos y metas obtenidas de los programado en relación con lo ejercido.

En esta etapa de la implantación, se formula la forma CG-13, denominada Resumen de Costos y Metas por Actividad, conteniendo la información sobre los recursos utilizados, así como el avance de las metas representadas gráficamente, dicha forma se entregó a cada una de las dependencias de SEPAFIN, con el objeto de que conocieran globalmente las variaciones de sus actividades y pudieran corregir las desviaciones en el futuro. Esta forma se entregó a dichas dependencias los días 13 de cada mes.

Finalmente, los días 14 y 15, servirían para la formulación y presentación, a las Autoridades Superiores, de los Resúmenes de Costos y Metas por Subprograma y Programa (CG-14 y 15), los cuales presentaron un panorama general de los subprogramas y programas que integra el sector.

5.9 Evaluación del Presupuesto por Programas.

La finalidad del Sistema de Control y Evaluación del presupuesto por programas, es la verificación periódica de la realización de los mismos con el objeto de conocer si se está ejecutando conforme a lo planeado. Asimismo, se presenta información al responsable de las dependencias de - - - SEPAFIN, en relación a su funcionamiento, con la finalidad de efectuar los reajustes que se consideren necesarios, así como para apoyar a la administración, proporcionando elementos esenciales para la toma de decisiones.

La información que se requiere para lograr los conceptos antes men cionados, es la siguiente:

1. El reporte de avance de metas.
2. El reporte mensual de actividades
3. El costo estimado (programado) de programas y subprogramas.
4. El costo incurrido en el período de análisis.
5. El costo acumulado a la fecha del reporte.

Mediante el siguiente procedimiento se pretende analizar la infor mación para cumplir con la finalidad del control y evaluación antes mencio- nado.

Habiéndose estudiado la información programática presupuestal de las dependencias y con base en los procedimientos generales adoptados por - las mismas, se determinará si dicha dependencia muestra una situación pro-- gramática administrativa adecuada, considerando lo siguiente:

1. La secuencia y cantidad de trabajo, pudiéndose detectar den-- tro de este punto lo siguiente:
 - a) Si la Dependencia ha trabajado con regularidad, con res--

pecto a los meses anteriores.

b) Si la Dependencia ha trabajado con incrementos significativos en la producción de bienes y/o servicios, con respecto a los meses anteriores.

c) Si la Dependencia ha trabajado con decrementos significativos en la producción de bienes y/o servicios, con respecto a los meses anteriores.

2. Integración de actividades.- En general el total de las actividades que desempeñan las Dependencias se encuentran:

a) Incluidas en los programas que ejecuta.

b) Adicionadas a los programas que ejecuta.

c) Disminuidas a los programas que ejecuta.

3. El tipo de actividad que realiza la Dependencia.- En este caso, se presentan las siguientes particularidades:

a) La actividad es preponderantemente de logística administrativa (de apoyo).

b) La actividad es preponderantemente operativa (técnica).

4. Demanda.- Comprende los momentos coyunturales y prioritarios del sector como son:
 - a) La Dependencia tuvo en el período analizado demanda de -- bienes y/o servicios que cubrieron en su totalidad.
 - b) La Dependencia tuvo en el período analizado demanda de -- bienes y/o servicios que no cumplió por realizar otros -- con mayor prioridad.
 - c) La Dependencia tuvo en el período analizado demanda de -- bienes y/o servicios mayores o menores que los efectiva-- mente programados.

5. Análisis Global.- Analizado el proceso insumo producto y resultado, se podrá determinar si las actividades de la Depen-- dencia:
 - a) Lograron el impacto deseado en el sector, ya que cubrie-- ron 100% del universo que previamente fue programado.
 - b) Lograron solo parcialmente el impacto deseado en el sec-- tor ya que cubrieron menos del 100% del universo que pre-- viamente fue programado.
 - c) Lograron más del 100% de los previamente programados.

5.10 Causas de las Desviaciones.

a) Factores Programáticos.- Se deben a razones de una programación incorrecta; sobre o subestimación de metas o por demanda no controlable de servicios.

b) Factores Coyunturales.- Estos se dan cuando por indicaciones superiores, se modifica un programa, subprograma, actividad y metas, así como por factores externos (políticas de gobierno o situaciones prioritarias).

c) Factores Humanos.- Generalmente por movimientos de personal.

d) Factores Presupuestales.- Se refiere a los problemas de - - aprovisionamiento de los recursos a cada Dependencia, en ocasiones no son suficientes para satisfacer el universo a servir, o cuando entre la solicitud de los recursos y su disponibilidad real existen grandes desfases.

e) Factores Administrativos.- Por cambios a la organización de las Dependencias (sistemas, programas, procedimientos, etc.).

6. CONSIDERACIONES FINALES

6.1 Nivel Nacional.

6.1.1 La complejidad y magnitud de los problemas económicos y sociales de México han hecho imprescindible la participación creciente del Estado en el desarrollo de la sociedad, tanto en forma directa como en su papel de inductor de las actividades del total de sectores de la economía.

6.1.2 El principal instrumento, por medio del cual el Estado puede cumplir con su papel en el campo económico y social, es el gasto y la inversión pública.

6.1.3 Consecuentemente una de las líneas de fuerza de la Reforma Administrativa ha sido la adopción de la técnica del Presupuesto por Programas, la cual permite definir lo que el Gobierno va a realizar más que aquello que piensa adquirir.

6.1.4 La formulación del Presupuesto de cada sector, se inscribe dentro del proceso de administración propio del Sector Público, el cual atiende a las fases del proceso presupuestario programático.

- . Planeación
- . Programación
- . Ejecución y Control
- . Evaluación

6.1.5 El imperativo de lograr resultados óptimos en la acción del Estado exige que cada una de las fases estén adecuadamente instrumentadas, funcionen con eficacia y de una manera interdependiente. Cada una de ellas puede ser caracterizada de acuerdo con la finalidad de sus componentes de la siguiente manera:

Planeación: Una vez que el Ejecutivo ha delineado las directrices y tomado las opciones de base que conformarán la política para el Desarrollo Nacional durante la administración sexenal, se requiere que esas directrices y opciones se adecuen e instrumenten a nivel de cada sector de la acción gubernamental. A esta labor se le denomina Planeación, la cual realizará una acción normativa que a nivel de cada sector, permita definir sus políticas específicas y los objetivos generales que deberán orientar las actividades, así como las metas globales que se esperan lograr.

La planeación así entendida, comprende las siguientes actividades:

- . Identificación de problemas y recursos disponibles.

- . Definición de prioridades
- . Fijación de Objetivos y Metas Generales
- . Definición de estrategias a utilizar
- . Evaluación

Programación: Comprende la planeación en lo temporal y espacial, - así como la asignación de los recursos por propósitos específicos, según - el criterio de optimizar los logros, implica las siguientes actividades:

- . Formular metas específicas a un año
- . Formular y presupuestar programas, subprogramas y proyectos espe-
cíficos.
- . Asignar prioridades a los proyectos
- . Evaluar
- . Evaluar y proponer un Plan Operativo anual para cada Sector
- . Negociar determinados programas, subprogramas y proyectos
- . Compatibilizar los programas, subprogramas y proyectos aprobados.

Ejecución y Control: Consiste en la puesta en práctica de la pro--
gramación y comprende como principales actividades:

- . Conseguir e integrar los recursos
- . Realizar las acciones
- . Supervisar y Coordinar

- . Controlar
- . Evaluar
- . Hacer ajustes a la programación

Evaluación: Consiste en el análisis de la congruencia, eficacia, eficiencia y trascendencia de las diversas acciones que lleva a cabo cada sector. Como función, se encuentra presente en todos los componentes del proceso administrativo y de manera sumaria al término de ésta. Implica:

- . Evaluar la planeación
- . Evaluar los programas antes, durante y después de su ejecución
- . Evaluar la capacidad operativa de las entidades
- . Retroalimentar el proceso de programación-presupuestación

6.1.6 De acuerdo a lo anterior y siguiendo esta misma línea teórica, el proceso de programación-presupuestación-control y evaluación es el instrumento del que se sirve la Secretaría de Programación y Presupuesto para -- planear y dar coherencia a las actividades que se realizan en la formulación del Presupuesto de Egresos de la Federación. En él se asignan responsabilidades y funciones a las diferentes áreas de la Administración Pública Federal que participan en los trabajos de elaboración, se delimitan períodos en los que se deben efectuar las actividades y se establece la interrelación de las instituciones participantes, con la finalidad de que se -

conozcan y apliquen los elementos básicos a utilizar en el desarrollo de las actividades, todo ello en función de la perspectiva que tiene el Presupuesto como uno de los instrumentos más importantes de ejecución de la política económica y su ubicación en el contexto de la Planificación y Programación.

Desde este punto de vista, la importancia del proceso presupuestario a este nivel, se deriva de los siguientes objetivos que pretenden alcanzarse:

. Vincular el Plan Global de Desarrollo y el Presupuesto de Egresos de la Federación, a través del Programa de Acción del Sector Público - utilizando las metodologías e instrumentos diseñados para su elaboración, con la finalidad de dar coherencia a las acciones del sector público y permitir la toma de decisiones correcta en la asignación de recursos mediante el presupuesto de egresos. Para ello se tendrán que definir en los ámbitos de la planificación, la programación y la presupuestación, las formas de vinculación y medios de retroalimentación respectiva.

Asimismo se deberá definir la responsabilidad que las áreas de la SPP deben considerar en estas materias con el objeto de delimitar campos de acción y evitar duplicidad de funciones.

Esto significa que la planificación debe contar con un proceso pro

pio en el cual se precisen sus alcances y características y se consideren - sus especificaciones y complejidades, a fin de que se determinen las orientaciones en las que se enmarcará la función presupuestaria como expresión - real y financiera de las actividades en el corto plazo que realiza el sector público, a través de las entidades de la Administración Pública Federal.

. Concretar y apoyar en el proceso las decisiones en materia de Reforma Administrativa, especialmente las referidas al fortalecimiento de los esquemas sectoriales y regionales de la Administración Pública Federal, para que tanto Coordinadores de Sector Programático, Dependencias de Orientación, Apoyo Global y Entidades actúen coherente y articuladamente.

. Fortalecer la participación en el Proceso de Programación-Presupuestación de las Coordinaciones de Sector Programático, de las Entidades de la Administración Pública, de las Dependencias de Orientación y Apoyo Global y de las demás áreas que participan en los trabajos marcados por el proceso, a través de la comunicación directa y permanente de los lineamientos y aspectos generales sobre los que se regirá el mismo, a fin de que la concertación de acciones que les competen en los diferentes niveles y ámbitos funcionales, sean sobre la base de una responsabilidad compartida en la administración de las tareas públicas.

. Mejorar la realización de los trabajos marcados en las etapas del proceso, afinando los insumos vigentes requeridos en ellos, como son: la elaboración del marco macroeconómico, comportamiento, tendencias y proyecciones; los documentos metodológicos (catálogo de Actividades del Sector Público Federal y de Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, criterios programáticos, etc.) y lineamientos y procedimientos de análisis entre otros, para reafirmarlos como elementos básicos y necesarios del proceso presupuestario.

6.2 Nivel SEPAFIN.

6.2.1 En atención a la Planeación en SEPAFIN, se hace necesaria una adecuada conciencia de la necesaria participación dentro del Sistema de Programación Sectorial de la Administración Pública. Esta convicción impone la necesidad de realizar las actividades de planeación a nivel sectorial, siguiendo los lineamientos del Plan Global de Desarrollo Económico y Social.

Dadas las características de los lineamientos indicativos que el plan contendrá, los cuales por la naturaleza de ese instrumento serán muy globales, la proposición de objetivos, metas y estrategias para el Sector Industrial será la principal actividad a desarrollar por el área de planeación, la cual también propondrá, de entre las distintas alternativas que se presenten, las políticas internas que mejor den respuesta a los propósitos

expresados en el plan.

La compatibilidad de las políticas sectoriales con las globales - deberá ser el resultado de diversas actividades de planeación, a efecto de darles congruencia y, a su vez, validar las acciones que SEPAFIN desarrolla para cumplir con sus objetivos particulares, como es el caso de promoción del desarrollo Industrial.

Al Estado corresponde el papel fundamental de promover la producción de bienes y servicios básicos y regular la actividad económica y social. En este contexto, el sector Industrial es uno de los principales -- instrumentos para promover el desarrollo económico del país, a través de - la canalización de recursos financieros para la producción Industrial.

Para que los recursos canalizados a la industria produzcan beneficios permanentes. se requiere además de la organización adecuada, la integración de otros programas que permitan el mejoramiento de la capacidad -- productiva de las unidades productoras y la asistencia técnica necesaria.

6.2.2 Con respecto a las características del Proceso de Programación-Pre supuestación en SEPAFIN, se puede decir que el área de programación visualiza a la técnica del presupuesto por programas que se pretende implantar, como el mecanismo que traduzca los objetivos de la planeación en acciones concretas que se han de desarrollar en el Sector.

Para lograr la instrumentación total de esta técnica, será necesario avanzar en etapas sucesivas, adicionando en cada una de ellas nuevos elementos programáticos, ponderando, mediante un diagnóstico sistemático, los avances reales que cada año se obtengan, a fin de no forzar los avances sin antes haber consolidado y generalizado los obtenidos en las etapas ya concluidas.

Con el fin de poder integrar el Presupuesto por Programas de SEPA-FIN a nivel nacional, se requiere que las diversas Entidades del Sector realicen un esfuerzo permanente para la implantación de esta técnica.

Se pondrá especial énfasis en la capacitación, concientización y servicios de asesoría a las entidades, con el objeto de propiciar la creación de la infraestructura técnica necesaria para la programación presupuestaria.

El nuevo sistema presupuestario tendrá que avanzar profundizando en los siguientes aspectos básicos:

- Determinación de una apertura programática que permita observar la congruencia de los objetivos y metas Sectoriales.
- Elaboración de estudios y análisis con enfoque programático que den mayor sustento a los presupuestos.
- Consolidación de los presupuestos de las entidades coordinadas -

en un solo presupuesto integral.

- Formulación de reportes periódicos, desde el punto de vista programático, que informen sobre la consecución de metas y el desarrollo financiero de los programas.

- Estructuración de un sistema interno de información que sirva de apoyo a las diversas entidades del sector que la requieran con fines operativos, administrativos, programáticos, contables o financieros.

- Evaluación de la eficiencia y eficacia de las acciones realizadas dentro de cada programa y por el Sector en su conjunto.

La asignación de recursos, fijación de metas y de responsabilidades, constituyen la primera fase del proceso presupuestario (programación-presupuestación), la cual se complementa con las fases de ejecución-control y evaluación de las acciones, concibiéndose por tanto un proceso único, indivisible e interactuante, por lo que dichas fases estarán ligadas a los avances en materia de programación.

6.2.3 La fase de Evaluación del Presupuesto en SEPAFIN, debe comprender la evaluación ex-ante, recurrente y ex-post, de las acciones que desarrollan las diferentes Entidades que integran el Sector.

La fase ex-ante se refiere al análisis de la congruencia y consistencia de las acciones programadas en SEPAFIN entre sí y con las metas y -

objetivos nacionales.

La evaluación recurrente constituye una función de apoyo a las acciones durante su ejecución, a través de la verificación, evaluación y retroalimentación.

Por último, la evaluación ex-post analiza los resultados finales - en relación a lo programado, así como su impacto a nivel nacional.

La aplicabilidad de un adecuado Sistema de Control y Evaluación ha de sustentarse en la fluidez de información y en la participación permanente de todos los niveles de responsabilidad del Sector, para asegurar la -- realización de la autoevaluación y la retroalimentación oportuna y conti-- nua de elementos de juicio en cada uno de los niveles.

En este sentido, la autoevaluación sistemática, integral y participativa redundará en una mejor planeación, ejecución y control de los pro-- gramas que desarrollan las diversas áreas que integran el Sector en sus -- distintos niveles de decisión.

6.2.4 Con respecto a la estrategia de implantación del Presupuesto por - Programas en SEPAFIN, uno de los objetivos de la Dirección General de Control de Gestión Interna, es el establecimiento del presupuesto por progra-

mas para el Sector, concebido como un sistema integrado de programación y administración de las erogaciones, que cubra desde la previsión de los montos por ejercer, pasando por su control hasta llegar a la evaluación de los resultados obtenidos con su aplicación.

Conviene destacar que en conjunto, el proyecto de implantación tiene las características de: participativo, gradual y flexible.

Participativo: por requerirse, tanto para la implantación como para su desarrollo, del esfuerzo coordinado de las diversas áreas de SEPAFIN.

Gradual, debido a que será instrumentado paulatinamente.

Flexible, con el fin de no entorpecer la operación normal del sector.

La apertura programática estará sujeta a la posibilidad técnica con que se cuente en las distintas entidades para abrir los programas y de más categorías que se pretenden manejar.

6.2.5. Con el fin de presentar una imagen de lo que se pretende para el Sector Industrial en términos de Programación, Presupuestación y Evaluación en 1982, a continuación se señalan las características que pretende dar SEPAFIN al presupuesto que se formule para 1983.

- Debe ser un instrumento de política económica que permita alinear las acciones del Sector Industrial con las prioridades del Plan Global de Desarrollo.

- Como instrumento de programación, deberá permitir fijar los objetivos y metas de los programas y determinar tanto los recursos que se asignará a ellos como la cantidad y calidad de los resultados.

- En su carácter de instrumento de administración, permitirá durante el ejercicio presupuestario efectuar las reasignaciones de recursos que sean necesarias para asegurar el logro de los objetivos y metas programados.

- En lo referente a la etapa de programación, se contará con la máxima desagregación posible, pudiendo determinarse para esas fechas dentro de las entidades coordinadas, además de las categorías programáticas de actividad y proyecto, las de trabajo, tarea y obra.

- Para las fases de ejecución y control, estas serán de carácter programático al desarrollarse un sistema (uso de una clave integral) que permita el registro y afectación del presupuesto bajo clasificaciones programáticas, contables, económicas y administrativas.

- Por lo que se refiere a la contabilidad de los costos, para cada actividad podrán determinarse los costos totales por programas, subprogramas y proyectos, en tanto que para las metas se podrán determinar los costos unitarios.

- Con base en las actividades de evaluación se podrán analizar sistemáticamente la eficacia y eficiencia de los programas, en función del grado de consecución de los objetivos.

6.3 Nivel Práctico.

Hasta aquí he hecho referencia a los conceptos teóricos utilizados dentro del marco económico-administrativo del Sector Público en México, no obstante la práctica ha mostrado lo siguiente:

6.3.1 En México existe programación limitada e insuficiente por las siguientes razones:

. Su implantación correcta y adecuado funcionamiento necesita de una modificación exhaustiva de las estructuras institucionales y procedimientos vigentes.

Este cambio de raíz es prácticamente imposible, en la actualidad se ha recurrido a desvirtuar los principios fundamentales de la técnica programática presupuestaria, adaptándola a las estructuras existentes viciadas e Institucionales.

. La no existencia de un esquema global de planificación administrativa; preconcebida con la idea de lograr una continuidad de políticas entre un sexenio y otro, trae como consecuencia el desfase de los programas

y la incoherencia e incongruencia de metas y objetivos a mediano y largo --plazo.

. La falta de datos oportunos y veraces que debe aportar un subsistema adecuado de información como elemento básico para retroalimentar el --proceso presupuestal; impide sustentar una resultante de valoración confiable y, por tanto, la programación se desarrolla carente de bases sólidas.

Desde este punto de vista, muchos de los proyectos que alimentan la programación, resultan falsos o mal elaborados, lo que redundando en un logro deficiente o incompleto de las metas preestablecidas; por su parte, el control programático se ve imposibilitado de justificar las variaciones en el cumplimiento de las metas, no existe "corrección de Ruta", sino revisión de --lo realizado.

Por el lado de la evaluación, la escasez de elementos informativos uniformes y coherentes ha ocasionado que, al quererlos ordenar mediante la aplicación de un Plan Global, Planes Sectoriales y Programas, se hayan presentado problemas verdaderamente serios que han dificultado el estableci---miento de los lineamientos adecuados que la posibilitan en sus fases ex-an--te, recurrente y ex-post.

Por otro lado, nos encontramos con que en la mayoría de los casos no se respeta lo programado por parte de las entidades, ya sea por meras --contingencias, por la falta de políticas adecuadas, por negligencia de los

funcionarios, etc.; el desfasamiento de programas que sobreviene a este hecho a nivel particular, se traduce necesariamente en el desfasamiento del Plan Global del aparato público en su conjunto.

6.3.2 Con el objeto de aportar elementos que posibiliten la elevación de los niveles de eficiencia y eficacia de la técnica del Presupuesto por Programas, en sus etapas de programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación, se recomienda lo siguiente:

. Enfatizar en la importancia que reviste para el proceso programático-presupuestario, la existencia de un ambiente administrativo adecuado - que favorezca la implantación de una estructura organizativa, capaz de proveer un flujo de información oportuno que propicie el examen ágil de los -- resultados y efectos de la gestión administrativa.

. Poner especial cuidado en la preparación de los cuadros técnicos encargados de desarrollar la técnica del Presupuesto por Programas. En la actualidad los esfuerzos del Gobierno por lograr un sistema adecuado de capacitación en materia presupuestal han sido vanos o incompletos, un ejemplo significativo al respecto, han sido los cursos (más bien teóricos) que a -- través de CECADE imparte la SPP y que llevados a la práctica adolecen de se-- rias deficiencias.

. Dar continuidad a los planes y políticas económico-administrati--

vos, de un sexenio a otro con la finalidad de acelerar el desarrollo del Presupuesto por Programas.

. Tomar en seria consideración al elemento humano que ocupa las áreas de decisión, medición y evaluación, cuidando de que además de que esté ampliamente capacitado con los conocimientos que requiera cada una de las áreas que integran el sistema, posea amplia capacidad de juicio y criterio suficiente, no sólo desde el punto de vista contable, sino de racionalidad a fin de hacer factibles, no sólo la aplicación de sanciones a los responsables por faltas e incumplimientos, sino también de proporcionar el debido reconocimiento y gratificación al funcionario eficiente.

. En estos momentos se requiere de un cambio de mentalidad política y de educación administrativa del funcionario público. Hay que erradicar el vicio de aquellos funcionarios públicos que confunden la capacidad con el derroche y que con ésto último, pretenden justificar capacidad y eficiencia. Una sana administración de los recursos es la forma más rápida de alcanzar el modelo del país que requerimos.

. Se recomienda asimismo, la rígida aplicación de la técnica presupuestal en el Sector Público. Para ello se requerirá de una constante revisión y evaluación enérgica e indiscriminada con la finalidad de evitar, hasta donde sea posible, fraudes, desfalcos o malversaciones por parte del funcionario público.

. De lo expuesto hasta aquí, se concluye que el Presupuesto por Programas en México, prácticamente ha fracasado al no existir una línea de mando, fuero, fuerza o poder capaz de ejercerlo con todo rigor.

Si por cuestiones políticas se desaprovecha o tergiversa este importante instrumento de política económica, no parecen lógicas las medidas que durante la presente administración, ha adoptado el Gobierno Federal para la consecución de objetivos y metas nacionales, a través del Presupuesto por Programas.

A N E X O S

PRINCIPALES CLASIFICACIONES
DEL GASTO UTILIZADAS EN EL
SECTOR PUBLICO

A N E X O I

1. CLASIFICACION ADMINISTRATIVA.

Muestra los gastos correspondientes a la Institución. Tiene por objeto facilitar el manejo y control administrativo del presupuesto, a través de la presentación de los gastos de una forma institucional.

2. CLASIFICACION ECONOMICA

Es la presentación que permite identificar cada renglón de gasto, según su naturaleza económica, corriente o de capital, incluyéndose dentro de los primeros, aquellos gastos que no significan aumentos en los activos de la Institución, y en los de capital, aquellos que si lo incrementan, como la inversión física directa y las inversiones financieras propiamente dichas.

3. CLASIFICACION EN CUENTA DOBLE

Es el estado financiero que muestra el resultado de la comparación entre los ingresos y gastos de la misma naturaleza económica, corriente y de capital, que permite analizar la influencia de las finanzas institucionales en la economía, a través de la determinación del nivel de los ingresos corrientes excedentes para la financiación de la formación de capital de la Institución, y de las necesidades de recursos adicionales internos o externos que requiere la misma.

4. CLASIFICACION FUNCIONAL

Es el agrupamiento de los gastos del Gobierno, según la finalidad particular a que se destinan. La finalidad se refiere a los distintos servicios - prestados directamente o que sean financiados por el Gobierno Federal. Su objetivo es presentar una descripción que permita informar sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales y la proporción de los Gastos Públicos que se destinen a cada tipo de servicio.

5. CLASIFICACION POR OBJETO DEL GASTO

Presenta las transacciones reales y financieras que realiza la Institución con la finalidad de conocer la estructura de su demanda en bienes y servicios, así como los traslados de recursos que otorga a otros niveles de la Institución y a otros agentes económicos, presentando las erogaciones en - cuentas, subcuentas, etc.

6. CLASIFICACION POR PROGRAMAS Y ACTIVIDADES

En esta clasificación se agrupan los gastos según los programas a realizar y las actividades concretas que deben cumplir para ejecutar los programas su objetivo es vincular los gastos con los resultados expresados en unidades físicas, que se esperan lograr.

7. CLASIFICACION SECTORIAL

Tiene por objeto dar una idea de la magnitud del Gasto Público, según los distintos sectores de la economía y al mismo tiempo, evidenciar el nivel -

de los distintos programas que se encuadran en cada uno de los sectores, -
los objetivos físicos y metas que se pretende alcanzar en cada uno de --
ellos.

MARCO JURIDICO DEL
PROCESO PLANIFICADOR
EN MEXICO

A N E X O II

I. ORDENAMIENTOS LEGALES QUE CONTIENEN LAS BASES DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y QUE FORMAN LA ESTRUCTURA DE PLANEACION EN MEXICO.

1. Ley Orgánica de la Administración.

Esta Ley aparece en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976, y en ella se establecen las bases de la organización de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal.

La Administración Pública Centralizada es aquella que está integrada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República. A su vez la Administración Pública Paraestatal, está compuesta por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones de crédito, de seguros y de fianzas.

2. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

Esta Ley apareció en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1976. En sus disposiciones generales, se señala que el presupuesto, la contabilidad y el gasto público federal se normarán y regularán por las disposiciones de la misma y, que será aplicada por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto. El Gasto Público comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inver-

sión financiera, así como los pagos de pasivo o deuda pública que realizan - el Poder Legislativo, el Poder Judicial, la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, el Departamento del Distrito Federal, los organismos -- descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria, y los fideicomisos en los que el difeicomitante sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o algunas de las entidades antes mencionadas.

II. OTROS ORDENAMIENTOS LEGALES DE ESPECIAL INTERES PARA ESTA TESIS.

1. Acuerdo de Sectorización.

En el marco de la Reforma Administrativa y con la finalidad de lo gar una mejor coordinación de las actividades del Sector Paraestatal, el - 17 de enero de 1977, se publicó en el Diario Oficial, un Acuerdo a través - del cual se agrupan las entidades de la Administración Pública Paraestatal por sectores, con el objeto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento que se determine, sucesivos acuerdos han venido reagrupando a las empresas públicas en los distintos sectores.

Anteriormente, la vigilancia y control de los organismos descen-- tralizados (Ley de 1971) estaba a cargo de la Secretaría de Patrimonio Na-- cional y en sus funciones tradicionales la Secretaría de Hacienda y Crédito

Público y la entonces Secretaría de la Presidencia.

El Acuerdo de Sectorización se decretó considerando que en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se establecen las funciones - que corresponden a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrati--vos y se determinan las bases que permiten la organización sectorial.

2. Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Orga--nismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal..

Esta Ley (Diario Oficial del 31 de diciembre de 1971), se decretó bajo el período del Presidente Luis Echeverría, con el propósito de lograr un mejor control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentra--lizados y las empresas de participación estatal, con excepción de las insti--tuciones nacionales de crédito y las instituciones nacionales de seguros y fianzas. Las instituciones del Ejecutivo Federal designadas para esta fun--ción serían la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Patrimonio Nacional.

Mediante esta Ley se confirieron atribuciones de control y vigi--lancia a la entonces Secretaría de Patrimonio Nacional, quien debería reali--zar una auditoría permanente y entre otras actividades, verificar el cumpli--miento de las disposiciones que dictara la Secretaría de la Presidencia, en materia de vigilancia de inversiones, y con las normas que para el ejerci--

cio del presupuesto señalara la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Secretaría que más actividades de control sobre las empresas - de participación estatal y organismos descentralizados tenía era la Secretaría de Patrimonio Nacional, ya que debería vigilar el cumplimiento de los - presupuestos y programas anuales de operación. Asimismo, esta Secretaría - debería tener un representante con voz pero sin voto, para cada organismo o empresa, que debería asistir a las reuniones de los Consejos de Administración. También estaba encargada de someter, a consideración del Presidente, oyendo el parecer de las dependencias del Ejecutivo interesadas, la modificación de la estructura y bases de organización de los organismos o de aquellas en que se pensara fuera conveniente su liquidación.

Cabe aclarar, que al recaer las actividades de control y supervisión en las Secretarías de Patrimonio Nacional, Hacienda y Crédito Público y por lo que respecta a las inversiones en la Secretaría de la Presidencia, nadie tenía una visión integral de las acciones del sector paraestatal. -- Por otra parte, el control centralizado casi por completo en la entonces -- Sepanal, privaba al resto de las Secretarías de ser un importante instrumento de acción directa en la promoción del desarrollo de los distintos sectores. Esta situación caracterizada por la duplicidad de esfuerzos y la des-coordinación de actividades similares, se tornó en uno de los principales - obstáculos al desarrollo paraestatal durante el sexenio pasado.

RELACION DE ENTIDADES QUE

COORDINA SEPAFIN

ANEXO III

SECTOR PATRIMONIO Y FOMENTO INDUSTRIAL

Accesorios Tubulares Especiales, S. A.

Aceros de Sonora, S. A. de C. V. (en liquidación).

Aceros Esmaltados, S. A.

Acros, S. A.

Adhesivos, S. A.

Agrícola de Agua Buena, S. C. (en disolución).

Agroquimex, S. A. de C. V. (en liquidación).

AHMSA Fábrica Nacional de Máquinas Herramienta, S. A. de C. V.

AHMSA Ingeniería, S. A.

AHMSA Steel International, Inc.

Alcoholera de Pruruarán, S. A.

Alcoholes La Concha, S. A.

Almacenes Caraza Campos, S. A.

Almacenes y Servicios, S. A. de C. V.

Altos Hornos de Centroamérica, S. A.

Altos Hornos de México, S. A.

Asesoría Técnica Industrial, S. A. de C. V.

Astilleros de Veracruz, S. A. (en liquidación)

Astilleros Rodríguez, S. A.

Astilleros Unidos de Veracruz, S. A. de C. V.
Astilleros Unidos del Pacífico, S. A.
Astilleros Unidos S. A. de C. V.
Atsugi Mexicana, S. A. de C. V.
Avantram Mexicana, S. A.
Avíos de Acero, S. A.
Ayotla Textil, S. A.
Azucarera de la Chontalpa, S. A.
Azufrera Limonta, S. A. de C. V.
Azufrera Panamericana, S. A.
Azufres Moralar, S. A. de C. V. (en liquidación).
Azufres Nacionales Mexicanos, S. A.
Bagazo Industrializado, S. A.
Barita de Sonora, S. A.
Barrenas de Acero y Aguces, S. A.
Bicicletas Condor, S. A.
Bliss and Laughlin Latinoamericana, S. A.
Bolsas de Papel Guadalajara, S. A.
Bolsas y Artículos de Papel, S. A.
Borg and Beck de México, S. A.
Cabezas Acero Kikapoo, S. A.
Celulosa del Pacífico, S. A.
Celulósicos Centauro, S. A.

Cementos Anáhuac del Golfo, S. A.
Central de Comunicación, S. A. de C. V. (en liquidación
Cerámicas y Ladrillos, S. A.
Ceres Ecológica de México, S. A. de C. V.
Ciclo Química, S. A.
Cigarros la Tabacalera Mexicana, S. A. de C. V.
Cloro de Tehuantepec, S. A. de C. V.
Cobre de México, S. A.
Comercial Carbonera, S. A. (en liquidación)
Comercial de Telas, S. A.
Comisión de Fomento Minero
Comisión Federal de Electricidad.
Comisión Nacional de la Industria Azucarera
Compañía Alcoholera de Agua Buena, S. A.
Compañía Arrendadora de Equipos, S. A.
Compañía Azucarera de los Mochis, S. A.
Compañía Azucarera del Ingenio Bellavista, S. A.
Compañía Azucarera del Istmo, S. A.
Compañía Azucarera La Concepción, S. A.
Compañía Carbonera La Sauceda, S. A.
Compañía Cuprífera La Verde, S. A.
Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca, S. A. (en liquidación)
Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A. (en liquidación)
Compañía de Luz y Fuerza Eléctrica de Toluca, S. A. (en liquidación)

Compañía de Real del Monte y Pachuca, S. A.
Compañía de Servicios Públicos de Nogales, S. A. (en liquidación)
Compañía Exploradora del Istmo, S. A.
Compañía Industrial Azucarera San Pedro, S. A.
Compañía Industrial Azucarera, S. A.
Compañía Industrial Atenquique, S. A.
Compañía Industrial de Ayotla, S. A.
Compañía Industrial Jacaranda, S. A. de C. V.
Compañía Industrial y Comercial Americana, S. A.
Compañía Metalúrgica de Atotonilco El Chico, S. A.
Compañía Mexicana de Exploraciones, S. A.
Compañía Mexicana de Tubos, S. A.
Compañía Mexicana Meridional de Fuerza, S. A. (en liquidación)
Compañía Minera Autlán, S. A. de C. V.
Compañía Minera Cedros, S. A. de C. V.
Compañía Minera Comonfort, S. A.
Compañía Minera de Cananea, S. A.
Compañía Minera de Guadalupe, S. A.
Compañía Minera La Florida de Muzquiz, S. A.
Compañía Minera La Unión, S. A.
Compañía Minera Nacozari, S. A. de C. V.
Compañía Minera Santa Rosalía, S. A.
Compañía Naviera Minera del Golfo, S. A. de C. V.
Compañía Textil Mexicana, S. A.

Consejo de Recursos Minerales

Consorcio Minero Benito Juárez, Peña Colorada, S. A.

Construcciones Navales de Guaymas, S. A.

Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S. A.

Cordemex, S. A. de C. V.

Diesel Nacional, S. A.

Dina Cummins, S. A. (DICUMSA).

Dina Komatsu Nacional, S. A. de C. V.

Dina Rockwell Nacional, S. A.

Distribuidora Comercial de Telas, S. A.

Distribuidora de Gas de Querétaro, S. A.

Distribuidora de Gas Natural del Estado de México, S. A.

Distribuidora de Materiales del Balsas, S. A. de C. V.

Eléctrica Monclova, S. A. (en liquidación)

Electrometalurgia de Veracruz, S. A. de C. V.

Embotelladora Garci-Crespo, S. A.

Envases Generales Continentales de México, S. A.

Envases Latinoamericanos, S. A.

Envases y Empaques Nacionales, S. A.

Equipos Automotores, S. A. de C. V.

Establecimiento Público Federal Ingenio del Mante.

Estufas y Refrigeradores Nacionales, S. A.

Exportadora de Sal, S. A.

Fábrica de Hilos La Aurora, S. A.

Fábrica de Papel Tuxtepec, S. A.
Ferro Minera Mexicana, S. A.
Fertica, S. A.
Fertilizantes Fosfatados Mexicanos, S. A.
Fertilizantes Mexicanos S. A. (FERTIMEX)
Fibras de Acrílico, S. A. de C. V.
Fibras Nacionales de Nylon, S. A. de C. V.
Fibras Nacionales de Poliester, S. A. de C. V.
Fibras Nacionales Textiles, S. A. de C. V.
Fideicomiso Grupo Hilos Cadena
Fideicomiso Minerales no Metálicos Mexicanos
Fideicomiso para el Fomento Vocacional de la Carrera de Ingeniero en Minas.
Fideicomiso para el Ingenio Emiliano Zapata.
Fideicomiso para la Adquisición Serie "C" de Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S. A.
Fideicomiso para la Planta Benito Juárez.
Fideicomiso para la Suscripción de Acciones Serie "A" de Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S. A.
Fideicomiso para la Suscripción y Pago de Acciones Serie "C" de - - - Sicartsa, así como para el Otorgamiento de Opción de Compra y de Comisión sobre las Mismas a AHMSA y la Perla Minas de Fierro, S. A.
Fideicomiso para Obras Sociales a Campesinos Cañeros de Escasos Recursos (FIOSCER).
Fideicomiso para Otorgar Créditos a La Concha, S. A., Fábrica de Hilados, Tejidos y Acabados.

Fomento Azucarero del Centro, S. A.
Fomento Azucarero del Golfo, S. A.
Fomento Industrial Somex, S. A. de C. V.
Fondo Nacional de Fomento Industrial (FOMIN).
Forjamex, S. A. de C. V.
Formados APB, S. A.
Fosforitas Mexicanas, S. A. de C. V.
Fundiciones de Hierro y Acero, S. A.
Fundidora Lerma, S. A. de C. V.
Fundidora Monterrey, S. A.
Gas Natural de Guadalajara, S. A. (en liquidación)
Glicoles Mexicanos, S. A. de C. V.
Grafito de México, S. A.
Granja Buenagua, S. de R. L.
Grupo Industrial NKS, S. A. de C. V.
Herbert Mexicana, S. A. de C. V.
Hilados Guadalajara, S. A. de C. V.
Hilos Cadena, S. A. de C. V.
Hotel Chulavista de Monclova, S. A.
Hules Mexicanos, S. A.
Impulsora de la Cuenca del Papaloapan, S. A. de C. V.
Impulsora Minera de Angangueo, S. A. de C. V.
Impulsora Minera e Industrial de Baja California, S. A.
Industria de Telecomunicación, S. A. de C. V.

Industria Petroquímica Nacional, S. A. (en liquidación)
Industrial Cañera, S. A.
Industrial Recuperadora, S. A. de C. V. (en liquidación)
Industrial Textil Bellavista, S. A.
Industrializadora Maderera del Istmo, S. A. (en liquidación)
Ingenio Adolfo López Mateos, S. A.
Ingenio Agua Buena, S. A. (en liquidación)
Ingenio Alianza Popular, S. A.
Ingenio Alvaro Obregón, S. A.
Ingenio Calípam, S. A. de C. V.
Ingenio de Atencingo, S. A. de C. V.
Ingenio de Casasano La Abeja, S. A.
Ingenio de Edzná, S. A.
Ingenio de Huixtla, S. A.
Ingenio de Mahuixtlán, S. de R. L. de C. V.
Ingenio de Mexicali, S. A.
Ingenio de Nueva Zelandia, S. A.
Ingenio de Oacalco, S. A.
Ingenio de Puga, S. A.
Ingenio El Cora, S. A. (en liquidación)
Ingenio El Dorado, S. A.
Ingenio El Higo, S. A.
Ingenio El Modelo, S. A.
Ingenio El Potrero, S. A.

Ingenio Estipac, S. A.
Ingenio Hermenegildo Galeana, S. A.
Ingenio Independencia, S. A.
Ingenio José Ma. Morelos, S. A.
Ingenio José Martí, S. A.
Ingenio Juchitán, S. A.
Ingenio La Gloria, S. A.
Ingenio La Primavera, S. A.
Ingenio La Purísima, S. A.
Ingenio Lázaro Cárdenas, S. A.
Ingenio Melchor Ocampo, S. A.
Ingenio Miguel Hidalgo, S. A. de C. V.
Ingenio Pedernales, S. A.
Ingenio Plan de Ayala, S. A.
Ingenio Plan de San Luis, S. A. de C. V.
Ingenio Ponciano Arriaga, S. A.
Ingenio Presidente Benito Juárez, S. A.
Ingenio Pujiltic, S. A.
Ingenio Puruarán, S. A.
Ingenio Quesería, S. A.
Ingenio Rosales, S. A.
Ingenio San Francisco El Naranjal, S. A.
Ingenio San Gabriel Veracruz, S. A.
Ingenio San Miguelito, S. A.

Ingenio San Sebastián, S. A.
Ingenio Santa Clara, S. A.
Ingenio Santa Inés, S. A. (en liquidación)
Ingenio Tala, S. A.
Ingenio Tres Valles, S. A.
Ingenio 14 de Septiembre, S. A. de C. V.
Inmobiliaria Guadalupe, S. A.
Inmobiliaria Guardiania, S. A.
Inmobiliaria Hierro y Acero, S. A.
Inmobiliaria Papaloapan, S. A.
Inmobiliaria Petroquímica, S. A. de C. V.
Inmobiliaria Sicartsa, S. A.
Inmobiliaria Tochel, S. A. de C. V.
Inmobiliaria y Constructora Río Escondido de Coahuila, S. A.
Inmuebles Atlas, S. A.
Instalaciones Inmobiliarias para Industrias, S. A. de C. V.
Instituto de Investigaciones Eléctricas.
Instituto Mexicano de Investigaciones Siderúrgicas.
Instituto Mexicano del Petróleo.
Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares (ININ)
La Perla Minas de Fierro, S. A.
Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial.
Lavandería del Balsas, S. A. de C. V.
Macocozac, S. A.

Manufacturas Gar-Go, S. A. de C. V.
Manufacturera de Cigüeñales de México, S. A. de C. V.
Manufacturera Fairbanks Morse, S. A. de C. V.
Manufacturera Mexicana de Partes de Automóviles, S. A.
Maquiladora Automotriz Nacional, S. A.
Maquinaria, Maniobras y Servicios Conexos, S. A.
Mármoles del Valle del Mezquital, S. A. de C. V.
Materiales para Edificaciones del Balsas, S. A. de C. V.
Materias Primas Anáhuac del Golfo, S. A.
Maurimex, S. A.
Mecamex, S. A.
Mecánica Falk, S. A. de C. V.
Metalúrgica Almena, S. A.
Mexaro. S. A. de C. V.
Mexicana de Autobuses, S. A. de C. V.
Mexicana de Cobre, S. A.
Mexicana de Papel Periódico, S. A.
Minera Carbonífera Río Escondido, S. A.
Minera Corzo, S. A.
Minera Lampazos, S. A. de C. V.
Minera Real de Angeles, S. A. de C. V.
Minerales Mexicanos Mayaquí, S. A. de C. V.
Minerales Monclova, S. A.
Minerales no Metálicos de Guerrero, S. A.

Minerales Submarinos Mexicanos, S. A.
Motores Perkins, S. A.
Nacional de Instrumental Médico, S. A.
Nueva Nacional Textil Manufacturera del Salto, S. A.
Nueva San Isidro, S. A.
Oerlikon Italiana de México, S. A. de C. V.
Operadora Nacional de Ingenios, S. A. (en liquidación)
Operadora Textil S. A. de C. V. (en liquidación)
Panificadora Las Truchas, S. A. de C. V.
Perforadora y Minera del Norte, S. A. (en liquidación)
Petróleos Mexicanos.
Petroquímica de México, S. A.
Poliestireno y Derivados S. A. de C. V.
Polietileno Monterrey, S. A.
Polimar, S. A. de C. V.
Porcelanas Euromex, S. A.
Productora Ferretera Mexicana, S. A. (en liquidación)
Productora Mexicana de Tubería S. A. de C. V.
Productora Química de Jalisco, S. A.
Productos Básicos para Fertilizantes S. A. de C. V. (en liquidación)
Productos Químicos e Industriales del Bajío, S. A.
Productos Químicos Vegetales Mexicanos S. A. de C. V.
Productos Tubulares Monclova, S. A.

Promociones y Comisiones Avatram, S. A.
Promotora Industrial del Balsas, S. A. de C. V.
Promotora Inmobiliaria del Balsas, S. A. de C. V.
Promotora Radiofónica del Balsas, S. A. de C. V.
Proquívemex División Agroindustrial, S. A. de C. V.
Proquívemex División Farmacéutica, S. A. de C. V.
Proyecta Ingeniería y Construcciones, S. A. de C. V.
Rassini Rheem, S. A. de C. V.
Recipientes Mexicanos, S. A.
Refractarios Hidalgo, S. A.
Refractarios Mexicanos, S. A.
Renault de México, S. A. de C. V.
Roca Fosfórica Mexicana, S. A. de C. V.
Sales de TancaMichapa, S. A. de C. V. (en liquidación)
Sales y Alcalis, S. A. (en liquidación)
Servicios Agrícolas Cañeros, S. A.
Servicios Rassini, S. A. de C. V.
Servicios Sociales Industriales A. C. (en disolución)
Servicios y Suministros Siderúrgicos, S. A.
Sidermex, S. A. de C. V.
Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S. A.
Siderúrgica Nacional, S. A.
Sociedad Cooperativa de Ejidatarios, Obreros y Empleados del Ingenio
Emiliano Zapata, S. C. de P. E. y R. S.

Sociedad Cooperativa de Obreros de Vestuario y Equipo, S.C.L. de P.E.
Sociedad de Exploración, Desarrollo y Explotación Minera Mexicana, S.A.
Sonocal, S. A. de C. V.
Sosa Texcoco, S. A.
Swecomex, S. A.
Talleres Tlajomulco, S. A.
Tereftalatos Mexicanos, S. A.
Tetraetilo de México, S. A.
Tornimex, S. A. de C. V.
Torres Mexicanas, S. A.
Tortilladora del Balsas, S. A. de C. V.
Tracksomex, S. A. de C. V.
Tracto-Sidena, S. A.
Transportadora de Sal, S. A.
Transportes Centrales, S. A.
Transportes Garci-Crespo, S. A.
Tubacero, S. A.
Turborreactores, S. A. de C. V.
Unión Nacional de Productores de Azúcar, S. A. de C. V.
United States Distilling Corporation, S. A.
Uranio Mexicano (URAMEX).
Vehículos Automotores Mexicanos, S. A. de C. V.
Zincamex, S. A.

FORMATOS DEL 1 AL 11
PARA EL ANTEPROYECTO
DE PROGRAMACION-PRESUPUESTACION

ANEXO IV

SECRETARIA DE PATRIMONIO Y FOMENTO INDUSTRIAL
 ANEXO SERVICIOS GENERALES Y OTROS INSUMOS
 DESCRIPCION DE PASAJES Y VIATICOS

I. IDENTIFICACION

COIPP-II-6-1/82

UNIDAD ADMY. _____

P _____

SP _____

II. ANALISIS DE PASAJES Y VIATICOS

D E S T I N O (1)	PROPOSITO DEL VIAJE (2)	No. DE PERSONAS (3)	PRECIO DEL PASAJE (4)	COSTO TOTAL DE PASAJES (5)	MONTO DIARIO DE VIATICOS (6)	DIAS DE ESTANCIA (7)	COSTO TOTAL DE VIATICOS (8)
(9) TOTAL							

SECRETARIA DE PATRIMONIO Y FOMENTO INDUSTRIAL
CONCENTRADO ANUAL DEL COSTO DE LOS RECURSOS HUMANOS Y CALCULO DE APORTACIONES
(Por Actividad)

I. IDENTIFICACION

CGIPP-III-9/82

UNIDAD ADMINISTRATIVA

PROGRAMA

SUBPROGRAMA

FUNCION

SUBFUNCION

ACTIVIDAD

II. REMUNERACIONES

PARTIDA PRESUPUESTAL (1)		COSTO ANUAL 1982 (En pesos) (2)					OBSERVACIONES (3)	
Clave (1.1)	Denominación (1.2)	Importe Plazas Existentes (2.1)			Aumentos Propuestos (2.2)	Plazas Nueva Creación (2.3)		Total (2.4)
		Centro (2.1.1)	Actual (2.1.2)	Incrementado (2.1.3)				
1101 (4)	Sueldos							
1105	Sobresueldos							
(5)	Suma							
1202 (6)	COMP. ADIC. P. Servicios Especiales Suva Acumulada							
1203	Compensación de Servicios							
1201 (7)	Honorarios y Comisiones							
1204	Comp. por Serv. Eventuales							
1204	Elementos Adicionales (Com.)							
1204	Percepción Total							
1102	Sueldos al Personal Obrero							
1105	Sobresueldos al personal Obrero							
1105	Ind. por horas extraordinarias.							
1105	Comp. por representación en Junta							
TOTAL	REMUNERACIONES (8)							

III. APORTACIONES

							TÍTULOS (15)
1401	Cuotas al I.S.S.S.T.E. (9)						Reglón (6) X .09918
1404	Cuotas para el Fondo de la Viv. (10)						Reglón (6) X .04011
1405	Cuotas p. el Seg. de Vida Para. Civ. (11)						Número de Plazas X 570
1306	Primas de Vacaciones y Dominical (12)						Reglón (4) ÷ 72
1307	Gratificación de Fin de Año. (13)						Reglones (5) + (7) ÷ 9
TOTAL	APORTACIONES (14)						
TOTAL	ANUAL (15)						

IV. REGISTRO DE RESPONSABILIDADES

Elaboró

Fecha

Análisis

Fecha

Hoja

de

SECRETARIA DE PATRIMONIO Y FOMENTO INDUSTRIAL
CONCENTRADO ANUAL DEL COSTO DE LOS RECURSOS HUMANOS Y CALCULO DE APORTACIONES
(POR UNIDAD ADMINISTRATIVA)

I. IDENTIFICACION

CGIPP-III-10/82

UNIDAD ADMINISTRATIVA PROGRAMA SUBPROGRAMA FUNCION SUBFUNCION AREA

II. REMUNERACIONES

FAMILIA PRESUPUESTAL (1)		COSTO ANUAL 1982 (En Pesos) (2)					OBSERVACIONES (3)
Clave (11)	Denominación (1.2)	Importe Plazas existentes (2.1)		Aumentos Presupuestos (2.2)	Plazas Nueva Creación (2.3)	Total (2.4)	
		(Cant) (2.1.1)	Actual (2.1.2)				
1101 (4)	Sueldos						
1105	Sobresueldos						
(5)	Suza						
1105	Comp. Adic. por Serv. Especiales.						
(6)	Suza Acumulada						
1122	Compensación de Servicios						
1201 (7)	Honorarios y Comisiones						
1202	Comp. por Servicios Eventuales						
1204	Elementos Adicionales						
1204	Percepción total						
1202	Anticipo al Personal Obrero						
1206	Anticipo de Saldo al Personal Obrero						
1312	Percepciones por Ins. Extraord.						
1315	Comp. por Represent. en Juntas.						
TOTAL	REMUNERACIONES (8)						

III. APORTACIONES

							FORMULAS (6)
1401	Cuotas al I.S.S.T.R. (9)						Renglón (6) X .09918
1404	Cuotas para el Fondo de Vivienda (10)						Renglón (6) X .04011
1405	Cuotas p/el Seg. Vida del Pers. Civ. (11)						Número de Plazas X 570
1300	Primas de Vacaciones y Dominical (12)						Renglón (4) ÷ 72
1307	Gratificación de Fin de Año (13)						Renglones (5) ÷ (7) ÷ 9
TOTAL APORTACIONES (14)							
TOTAL (5)							

IV. RESUMEN DE RESPONSABILIDADES

Elaboró Fecha Analista Fecha Hoja de

SECRETARIA DE PATRIMONIO Y FOMENTO INDUSTRIAL
 CONCENTRADO DE PARTIDAS PRESUPUESTALES
 (POR UNIDAD ADMINISTRATIVA)

CGIPP-III-11-1/82

I. IDENTIFICACION

UNIDAD ADMINISTRATIVA

□ □ □ □

PROGRAMA

□ □

SUBPROGRAMA

□ □

FUNCION

□ □

SUBFUNCION

□ □

AREA ADMVA

□ □ □ □

II. TIPO DE GASTO POR CAPITULO PRESUPUESTAL

PARTIDA PRESUPUESTAL (1)		ACTIVIDAD (2)							TOTAL (14)
CLAVE	DENOMINACION	01	02	03	04	05	06	07	UNIDAD ADMINISTRATIVA
	GASTO CORRIENTE (3)								
1000 (4)	SERVICIOS PERSONALES (TOTAL)								
1100 (4.1)	REMUNERACIONES AL PERSONAL DE CARACTER PERMANENTE (SUMA)								
1101	Sueldos								
1102	Sueldos al Personal Obrero								
1103	Sobresueldos								
1106	Sobresueldos al Personal Obrero								
1200 (4.2)	BENEFICIOS AL PERSONAL DE CARACTER TRANSITORIO (SUMA)								
1201	Honorarios y Comisiones								
1204	Compensaciones por Servicios Event.								
1300 (4.3)	REMUNERACIONES ADICIONALES Y BENEFICIOS (SUMA)								
1305	Primas de Vacaciones y Dominical								
1307	Gratificación de Fin de Año								
1308	Comp. Adicionales por Serv. Especiales								
1315	Compensaciones por Represent. Juntas.								
1321	Reintegraciones por Gastos de Represent.								
1322	Compensación de Servicios								
1400 (4.4)	PAGOS POR CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL (SUMA)								
1401	Cuotas al ISSSTE								
1404	Cuotas para el Fondo de la Vivienda								
1405	Cuotas para el Seg. Vida del Pers. Civ.								
1407	Fondos de Retiro de los Trabajadores								
1500 (4.5)	PAGOS POR OTRAS PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL (SUMA)								
1504	Indemnizaciones por Accid. Trabajo								
2000 (5)	MATERIALES Y SUMINISTROS (TOTAL)								

SECRETARIA DE PATRIMONIO Y FOMENTO INDUSTRIAL
 CONCENTRADO DE PARTIDAS PRESUPUESTALES
 (Per Unidad Administrativa)

COIFF-III-11-3/82

UNIDAD ADMINISTRATIVA PROGRAMA SUBPROGRAMA FUNCION SUBFUNCION AREA ADVA

PARTIDA PRESUPUESTAL (1)		ACTIVIDAD (2)							TOTAL (14) UNIDAD ADMINISTRATIVA
CLAVE	DENOMINACION	01	02	03	04	05	06	07	
3000	(6) SERVICIOS GENERALES (TOTAL)								
3100	(6.1) SERVICIOS BASICOS (SUMA)								
3101	Servicio Postal								
3102	Servicio Telegráfico								
3103	Servicio Telefónico								
3104	Servicios de Energía Eléctrica								
3200	(6.2) SERVICIO DE ARRENDAMIENTO (SUMA)								
3201	Arrendamiento de Edificios y Locales								
3202	Arrendamiento de Herramientas								
3203	Arrendamiento de Maquinaria y Equipo								
3204	Arrendamiento de Vehículos								
3300	(6.3) SERVICIO DE ASISTENCIA, ESTUDIOS DE INVESTIGACIÓN (SUMA)								
3301	Asesorías								
3400	(6.4) SERVICIO COMERCIAL Y BANCARIO (SUMA)								
3402	Fletes y Maniobras								
3403	Int. Banc. y Otros Servicios Bancar.								
3404	Seguros								
3405	Impuestos de Importación								
3407	Otros Impuestos y Derechos								
3411	Servicio de Vigilancia								
3412	Ser. de Lav., Limp., Hig. y Purgación								
3500	(6.5) SERVICIO DE MANTENIMIENTO CON MANTENIMIENTO (SUMA)								
3501	Mant. y Conserv. de Obs. y Equipo								
3502	Mant. y Conserv. de Inq. y Equipo								
3503	Mant. y Conserv. de Inmuebles								
3504	Instalaciones								
3600	(6.6) SERVICIOS DE DIFUSION E INFORMACION (SUMA)								
3601	Gastos de Propaganda								

BIBLIOGRAFIA

- Ahumada, Jorge.- "Teoría y Programación del Desarrollo Económico".
- Barnard, Jean y otros.- "Programación del Desarrollo Económico" F.C.E. México.
- Carrillo Castro, Alejandro.- "Las Empresas Públicas en México". Instituto Nacional de Administración Pública. México 1976.
- Carrillo Castro, Alejandro.- "La Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública".
- CECADE.- "Apuntes del Curso de Técnica del -- Presupuesto por Programas".
- CEPAL.- "El Presupuesto como instrumento para la Programación del Desarrollo Económico".
- Cibotti, Enrique.- "La Planeación del Sector Público". Siglo XXI.
- De Lee, Robert.- "El Gobierno y la Economía. Ed. F.C.E.
- Del Río, Cristóbal.- "Técnica Presupuesta" Ediciones Contables y Administrativas, S.A. México, 1979.

- Ferreiro, Luis A.- "Introducción a la Técnica del Presupuesto por Programas" Ed. UNAM.
- Flores de la Peña, Horacio.- "Bases para la Planeación Económica y Social de México".
- I.L.P.E.S.- "Manual de Costos en el Presupuesto por Programas".
- Lange, Oskar.- "Ensayos sobre Planificación Económica".
- Lange, Oskar.- "Teoría General de la Programación".
- Londoño.- "Formulación del Presupuesto por Programas del Sector Público".
- Martner, Gonzalo.- "Planificación y Presupuesto Gubernamental".
Ed. S XXI México, 1976.
- Martner, Gonzalo.- "Planificación y Presupuesto por Programas".
Ed. S XXI México, 1976.
- Menéndez Guzmán, Alberto.- "Presupuesto por Programas por Universidad. Ed. UNAM.
- Menéndez Guzmán, Alberto.- "Elementos de Evaluación Presupuestaria. Ed. UNAM.

- Molina, Guillermo E.- "Notas del Seminario de Administra--
ción Pública".
Universidad de la Plata.
La Plata, Argentina.
- Molina, Guillermo E.- "Planeación, Programación y Presupues-
tación. Ed. UNAM.
- Naciones Unidas.- "Manual del Presupuesto por Progra-
mas y Actividades".
- Saldaña Horlow, Alberto.- "Teoría y Práctica del Presupuesto -
por Programas en México".
- Saldaña Horlow, Alberto "Presupuesto por Programas y Adminis-
tración". Ed. I.N.A.P.
- Secretaría de Hacienda y
Crédito Público.- Memorias del Primer Congreso Nacio-
nal del Presupuesto Público.
Misión 1975.
- Secretaría de Patrimonio y
Fomento Industrial.- "Presupuesto por Programas".
- Secretaría de Patrimonio y
Fomento Industrial. "Instructivo Programático Presupues-
tal".

Secretaría de Programación y
Presupuesto.-

Ponencia sobre Presupuesto por Progra-
mas.
México, 1979.

Secretaría de Programación y
Presupuesto.-

Apuntes y Lecturas de Programación -
Presupuestaria.

Tinbergen, J.-

"La Planeación del Desarrollo".
Ed. F.C.E.

U.N.A.M.-

"Guía para la Elaboración de Tesis Pro-
fesionales y Técnicas de Investiga-
ción."

U.N.A.M.-

"Temas de Presupuesto por Programas"
(3 Tomos). Ed. UNAM.

Varios Autores.-

Curso Básico sobre Presupuesto por -
Programas, Banrural, Mayo 1981.

Vinelli Cava, Juan C.-

"Notas sobre Planificación".
Misión O.E.A. México, 1980.