

227

# Universidad Nacional Autónoma de México

---

---

Facultad de Contaduría y Administración

PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN EL SECTOR  
PUBLICO

Seminario de Investigación Contable

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN CONTADURIA

p r e s e n t a

MA. ROSALIA HERNANDEZ PEREZ

Director del Seminario:

C.P. RAFAEL ALVA ESTEVEZ

México, D. F.

1986



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

PRESUPUESTO POR PROGRAMAS  
EN EL SECTOR PUBLICO

	Pag.
INTRODUCCION -----	10
1.- ANTECEDENTES -----	12
1.1 PRESUPUESTO Y PROGRAMA -----	17
1.1.1. Conceptos -----	17
1.1.2 Objetivos -----	19
1.1.3 Clasificación de Presupuestos y Progra- mas. -----	20
1.2 PRESUPUESTO POR PROGRAMAS -----	28
1.2.1 Definiciones del Presupuesto por Progra- mas. -----	28
1.2.2 Objetivos del Presupuesto por Programas -----	30
1.2.3 Clasificaciones del Presupuesto por -- Programas. -----	32
1.2.4 Diferencias entre el Presupuesto Tradi- cional y el Presupuesto por Programas. -----	34
1.2.5 Requisitos para constituir un Presupues- to por Programas. -----	40
1.2.6 Principios del Presupuesto por Programas -----	41
1.2.7 Establecimiento de los Objetivos de un - Programa. -----	44
1.2.8 Partes Integrantes de un Programa -----	46
1.2.9 Criterios para la Apertura de Programas -----	47
1.2.10 Categorías Programáticas -----	49

1.2.11	Clasificaciones Presupuestarias-----	52
1.2.12	Ventajas y Limitaciones del Presupuesto por Programas.-----	61
2.-	PROCEDIMIENTOS Y ORGANIZACION PRESUPUESTARIOS-----	64
2.1	IMPLANTACION -----	64
2.1.1	Unidad de Presupuesto por Programas-----	64
2.1.2	Características del Personal-----	65
2.1.3	Creación de un Sistema de Información-----	66
2.1.4	Aplicación del Sistema de Costos-----	68
2.2	ELABORACION DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS-----	75
2.2.1	Aspectos Técnicos -----	77
2.2.2	Discusión y Aprobación-----	77
2.2.3	Ejecución-----	79
2.3	CONTROL Y EVALUACION-----	80
2.3.1	Medición de Resultados -----	81
2.3.2	Proceso de Evaluación Presupuestaria -----	87
3.-	IMPORTANCIA DEL CONTROL DE GESTION EN EL PRESUPUES- TO POR PROGRAMAS.-----	91
3.1	ASPECTOS GENERALES SOBRE EL CONTROL DE GESTION -----	91
3.1.1	Antecedentes -----	91
3.1.2	Definición -----	92
3.2	EL PROCESO DE CONTROL DE GESTION-----	94
3.2.1	Objetivos -----	97

3.2.2 Etapas-----	98
3.2.3 Los Instrumentos del Control de Gestión-----	102
3.2.4 Los Actores del Control de Gestión-----	110
3.2.5 Ventajas del Establecimiento de un Sistema de Control de Gestión-----	115
4.-CASO PRACTICO-----	117
5.- CONCLUSIONES-----	126
BIBLIOGRAFIA-----	130
INDICE DE FIGURAS-----	132
INDICE ANALITICO-----	133

PRESUPUESTO POR PROGRAMAS  
EN EL SECTOR PUBLICO

INTRODUCCION

El mejoramiento de los sistemas y procedimientos administrativos del -- sector público ha sido decisivo en los acontecimientos económicos. En -- la medida en que el sector público se impone en la mayoría de los paí -- ses como principal promotor del desarrollo nacional, se hace indispensable actualizar todos los sistemas y procedimientos administrativos que -- en el operan, hacerlos más racionales y ajustarlos al momento social y -- económico de cada país, para un mejoramiento de nivel de vida de la po -- blación. Razón por la cual la administración pública en su afán de mejo -- rar su nivel de administración financiera, ha determinado que a nivel -- nacional, regional, sectorial, institucional, etc. deben adoptar el Pre -- supuesto por Programas.

Se está conciente que el Presupuesto por Programas no es una técnica so -- fisticada y la única, ni debe ser la solución posible a todos los pro -- blemas, pues no suple las deficiencias personales de quien trata de uti -- lizarla, sin embargo, es un instrumento que conjuga condiciones propi -- cias para llevar a cabo una administración por objetivos y una contabi -- lidad por áreas de responsabilidad con la minuciosidad que se requie -- re en el manejo de fondos públicos, además es una fuente adecuada y -- oportuna de información que permite evaluar resultados y determinar cuá -- les han sido las fallas en la programación y cómo se pueden corregir; -- facilitando la coordinación de esfuerzos entre los sectores públicos y -- privados ya que permite conocer las necesidades nacionales que reclamen -- la intervención de uno u otro sector.

Por lo anterior, considero conveniente presentar el siguiente trabajo que puede ser de utilidad a los profesionales que se desarrollen en el sector público, debido a la importancia de esta metodología para la mejor organización de los recursos, estableciendo la congruencia de las acciones con los objetivos y estrategias tanto de la planeación nacional como de la planeación sectorial. Además de ser el sector público - el medio en el cual inicio mi desarrollo profesional.

## 1.- ANTECEDENTES

En los últimos años, los gobiernos de los países en desarrollo han reconocido la importancia del presupuesto por programas. A medida que la intervención del Estado se fue haciendo necesaria para afrontar fluctuaciones económicas que derivaban del exterior, fue considerándose que el presupuesto podría ser utilizado como una eficaz herramienta de compensación frente a esas alteraciones.

Por otra parte, en tanto que las presiones de los grupos sociales por aumentar su participación en el ingreso nacional se fue haciendo ostensible, penetró la idea de que el presupuesto podría ser también un instrumento útil para lograr una mejor distribución del ingreso. Por último, estimando los países atrasados que no es posible alcanzar una estabilidad económica duradera y una distribución más igualitaria del ingreso sin un adecuado crecimiento de la producción, se fortaleció en la mente de los gobernantes el concepto de que el presupuesto gubernamental puede llegar a ser una herramienta para acelerar el desarrollo económico.

La experiencia recogida en los ensayos realizados por los gobiernos a lo largo de los últimos treinta años, en los que el mundo ha presenciado depresiones económicas, conflictos bélicos, movimientos de masas que buscan un mejor nivel de vida, la reconstrucción de zonas devastadas, la incorporación de nuevas regiones a la explotación económica, y de más factores que han abogado por una más inteligente acción gubernamental dentro de la economía, se ha incorporado en la teoría y práctica del presupuesto. Tal vez una de las contribuciones más sobresalientes que cabría mencionar sería la de la inter-dependencia del presupuesto-

y su uso múltiple. En efecto, ya no se concibe el presupuesto como un mecanismo de gobierno aislado y aieno al funcionamiento de la economía, de la sociedad y la vida de una nación. Tampoco se considera como un instrumento puramente administrativo y contable que coordina, ejecuta y controla planes y programas, hoy es mucho más que eso, es una herramienta política, en cuanto que expresa transacciones concretas.

La técnica de Presupuesto por Programas fue adoptada por Estados Unidos de Norte América, debido al ritmo acelerado de nuevas exigencias que presentaba el país, en el ámbito de las actividades del sector público, y en particular, por la adopción de un sistema planificado para el desarrollo económico que exigía la época.

En 1946 el Departamento de Marina presentó su presupuesto para 1948, clasificando éste en dos sistemas; por objeto del gasto y por programas, trabajo que consistió fundamentalmente en una reducción de los renglos del gasto. Apoyada en esta base, la Comisión Hoover en su informe sobre presupuesto y contabilidad recomendó que el presupuesto del Gobierno Federal fuera adoptado mediante la aprobación de un presupuesto basado en funciones, actividades y proyectos, que se denominó "Presupuesto por Actividades".

Este Sistema fue adoptado en 1953 por la Rand Corporation, constructora de aviones para las fuerzas aéreas.

En el año de 1956 se establece en las dependencias ejecutoras la asignación de simplificar un cambio en el sistema de contabilidad y presupuesto, basado en costos, que pone especial atención en la medición

de los costos, de las actividades a realizar, para cumplir los programas.

La administración Kennedy adopta el sistema en 1961 y es aplicado principalmente en el Departamento de la Defensa.

El 25 de agosto de 1965 el presidente norteamericano Lyndon B. Johnson , anuncia en conferencia de prensa, que con el advenimiento del año fiscal de 1968, introduciría en la administración federal un "revolucionario sistemas de planificación, programación y presupuesto", que se había aplicado con éxito durante algunos años en la Secretaría de la Defensa, señalando que su funcionamiento permitiría sobre una base permanente identificar con precisión los objetivos nacionales, atender los objetivos más urgentes, seleccionar de manera eficaz y al menor costo los medios y alternativas para alcanzar dichos objetivos, obtener información para preveer los costos de operación de los años posteriores, medir los resultados de cada programa con el objeto de garantizar que por cada dólar gastado se obtenga un dólar de servicio ejecutado.

En América Latina, la implantación del Presupuesto por Programas se inició en 1959, con base en los planes de desarrollo del sector público y de sus diferentes programas por realizar, por parte de algunos países como son: Venezuela, Colombia, Ecuador, Brasil, Argentina y Chile.

El Gobierno de Colombia fue el primero en adoptar la técnica del Presupuesto por Programas para su sistema de administración fiscal nacional. En Brasil se experimentó este sistema, y en Argentina se aplicó pero -- sin éxito. En 1962, se celebró en Santiago de Chile, el Seminario de -- Clasificación y Administración Presupuestaria.

En 1963, se celebró en San José de Costa Rica, un nuevo seminario, en el cual el punto clave fue la creación de un mecanismo de planificación y un sistema presupuestario sobre una base uniforme, con miras a facilitar la integración económica de los países de la región.

En el seminario interregional de 1964, se examinaron el Presupuesto por Programas y por realizaciones dentro del marco de las relaciones entre la actividad de planificación y la actividad presupuestaria.

En Chile se implantó definitivamente el Presupuesto por Programas en -- 1967, y actualmente existe la posibilidad de aplicarlo en las empresas del Estado. El Sistema de Presupuesto por Programas en América Latina, está destinado a reflejar los objetivos a largo plazo contenidos en los planes de desarrollo económico y de inversiones públicas, debiéndose -- presentar de manera que refleje las actividades, programas y proyectos del gobierno.

En México las necesidades se reconocen como en cualquier otro país en -- el campo político, social y económico; tales requerimientos implican la necesidad de maximizar la eficiencia y eficacia en el uso de los limitados recursos con que cuenta el sector público.

La magnitud de sector público, el volumen de recursos que esta maneja y las numerosas actividades que tiene encomendadas en las diferentes -- áreas de acción en que interviene, han ido proporcionando una serie de reformas administrativas, que incluyen modificaciones al sistema presupuestal, con el propósito de tener los elementos necesarios para la -- toma de decisiones que permitirán llevar a cabo los planes nacionales--

de desarrollo social y económico a corto y largo plazo.

La formulación y presentación del presupuesto se ubica históricamente - en la actividad hacendaria, siendo el año de 1917 cuando se faculta al Ramo de Hacienda para que controle el ejercicio presupuestal, con base a ordenamientos jurídicos establecidos para normar el funcionamiento de la Hacienda Pública. En las últimas décadas, se han venido realizando - cambios en la estructura técnica del presupuesto, siendo la más signifi- cativas las siguientes:

Desde 1928 hasta 1953 la presentación del Presupuesto Federal adopta la clasificación por Ramos de la Administración Pública. En 1954 aparece la clasificación funcional, cuyo objetivo es identificar grupos homogéneos de actividades que realiza el estado y está integrado por nueve grandes grupos. Sin embargo, no fue sino hasta 1968 que en México se comenzó a utilizarse la técnica del Presupuesto por Programas en la Universidad Nacional Autónoma de México, implantándose integralmente en 1970. Para llevar a cabo la implantación del Presupuesto por Programas, en México en 1975 se decidió establecer una estrategia general de implantación, - en la cual se consideraron tres alternativas para su realización a) Im- plantación del Presupuesto por Programas en paralelo con el tradicio- nal. b) Implantación de un sistema piloto de Presupuesto por Programas y c) Implantación en todo el sector público del Presupuesto por Progra- mas en etapas sucesivas.

Hasta la fecha , el Presupuesto por Programas ha aparecido en forma -- paulatina en los diversos sectores que integran el gobierno federal , la variación en la aplicación de la técnica responde obviamente en cada- caso al tipo de organismo en que se pretende implantar.

## 1.1 PRESUPUESTO Y PROGRAMA

Teniendo presente la necesidad de una adecuada administración, surge - la Técnica presupuestal, la cual además de mostrar una adecuada aplica - ción de los recursos, presenta las desviaciones que van surgiendo para así llevar a cabo las correcciones, o sea el presupuesto surge como una necesidad de preveer y controlar las actividades de una entidad.

Ahora bién, establecer planes y objetivos son básicos para priorizar - las operaciones o actividades y poder llevar a cabo un sistema presu - puestario, o sea los programas surgen como una necesidad de definir -- operaciones o actividades de una entidad.

### 1.1.1 CONCEPTOS

#### PRESUPUESTO

La palabra presupuesto proviene de dos raíces latinas:

Pre-que significa "Antes de"

Fictus- que significa "Hecho formado".

Además, se ha mencionado que la palabra Presupuesto se deriva del Fran - cés antiguo Bougett o Bolsa, fue en su origen sinónimo de control de -- gastos, gramaticalmente se deriva del verbo presuponer, que significa - dar anticipadamente por sentada una cosa, para obrar consecuentemente.

Cristóbal del Río en su libro "Técnica Presupuestal" define el presu -- puesto como: la estimación programada en forma sistemática de las condi - ciones de operación y de los resultados a obtener por un organismo en - un periodo determinado.

En el texto "Presupuesto por Programas para el Sector Público en México de Francisco Vázquez Arroyo define el presupuesto como "el cálculo y balance previos de los gastos e ingresos del estado y otras corporaciones públicas, que debe contener la expresión detallada de dichos gastos y - de los ingresos previstos para cubrirlos durante un periodo determinado.

Otra definición es la que resultó de un estudio realizado por la National Association of Accountants: "El presupuesto es un plan que representa logros específicos, determinados con base en los más eficientes estándares de operación que están en efecto o en prospecto al momento de ser establecido el que se compara regularmente con los hechos acontecidos".

Por último en el libro "Manual de Presupuestos" de H.W. Allen Sweeny y Robert Rachlin definen al presupuesto como: La presentación ordenada - de los resultados previstos de un plan, un proyecto o una estrategia.

Las definiciones presentadas anteriormente se refieren a los mismos -- conceptos. En síntesis el presupuesto es la expresión cuantitativa de los planes trazados por un organismo, en base a las necesidades que se habrán de satisfacer y de los medios con que han de financiarse dichos gastos.

#### PROGRAMA

Programa es la unidad financiera y administrativa en la que se agrupan diversas actividades con cierto grado de homogeneidad respecto del producto o resultado final, a la cual se le asignan recursos humanos, mate

riales y financieros con el fin de que produzca bienes o servicios destinados a la satisfacción total o parcial de los objetivos señalados a una función, dentro del marco de la planeación.

Dicho en otras palabras, programa son los planes en los que además de establecer objetivos y secuencias de operaciones, es necesario determinar el tiempo requerido para la realización de cada una de sus partes.

Como se puede ver la definición anterior habla de planes, los cuales son básicos de establecer para realizar un sistema presupuestario.

#### 1.1.2 OBJETIVOS

Los objetivos de un presupuesto son:

**Planeación.**- Establece la ruta a seguir mediante la unificación y sistematización de actividades, presentando así los objetivos establecidos.

**Organización.**- Es la estructuración técnica entre las funciones, niveles y actividades de una entidad para lograr los objetivos.

**Coordinación.**- Significa el mantener las actividades de una entidad de manera armónica.

**Dirección.**- Es el guiar e inspeccionar y supervisar a los subordinados de acuerdo con los planes establecidos.

**Control.**- Es el punto en el cual se evalúa si se están cumpliendo los-

planes y objetivos, y esto se logra a través de la comparación entre el presupuesto y los resultados al ser estudiados darán origen a medidas correctivas. Figura 1

En conclusión se puede establecer que al aplicar los presupuestos se está obteniendo una ayuda en las políticas y decisiones a tomar en el establecimiento de una organización adecuada, en la coordinación con todas las secciones y actividades y una base adecuada para guiar a los empleados.

El objetivo primordial de un programa es establecer la fijación del tiempo requerido para realizar cada una de las actividades planeadas.

### 1.1.3 CLASIFICACION DE PRESUPUESTOS Y PROGRAMAS

Existen varias clasificaciones del presupuesto, una es la que presenta el C.P. y MCA. Cristóbal del Río en la cual lo clasifica de acuerdo a sus aspectos más sobresalientes:

Por el tipo de empresa pueden ser:

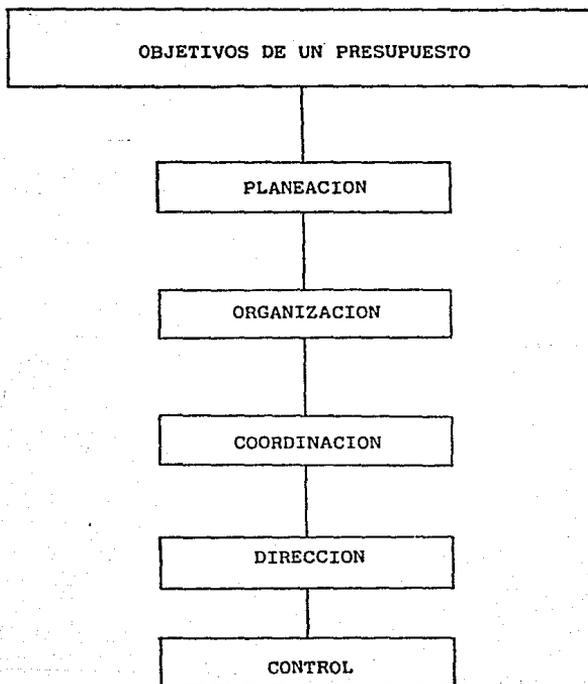
**Públicos.**-son los elaborados por los gobiernos, estados, organismos descentralizados, para el control de sus dependencias, y

**Privados.**- son los empleados por empresas como instrumento de su administración.

Por su contenido:

**Principales.**-son un condensado de todos los presupuestos que integran -

FIGURA 1 OBJETIVOS DE UN PRESUPUESTO



una entidad, y

Auxiliares.-son un estudio analítico de las operaciones de cada una de las áreas de una empresa.

Por su forma:

Flexibles.-preven las posibles variaciones que pueden presentarse, por lo que aceptan cierta elasticidad en su menaje.

Fijos.- son los presupuestos que no aceptan variación alguna, por lo -- que su aplicación es inflexible.

Por su duración:

Cortos.-comprenden un año o menos, por lo tanto son precisos y analíticos.

Largos.-se refieren a más de un año, menos precisión pero se debe apoyar en presupuestos cortos.

Por la técnica de evaluación:

Estimados.-se elaboran sobre bases empíricas, y se apoyan en las experiencias, por lo que sólo son una probabilidad más o menos razonables.

Estándar.-Se elaboran sobre bases científicas, eliminando la posibilidad de error y las cifras representan los resultados a lograr.

Por su reflejo en los estados financieros:

De situación financiera.-se presentan a través del balance general pre

supuestado, y representa la posición estática, que tendría la entidad , de cumplirse las predicciones.

De resultados.- Presentan los ingresos, gastos y la utilidad o pérdida , así como los impuestos y participación de utilidades a los trabajadores a obtener, en un período a futuro.

De costos.- Presentan las erogaciones que se pudieran efectuar y se basan en un pronóstico de ventas.

Por las finalidades que pretende:

De promoción.- Para su realización se requiere estimar los ingresos y egresos que se van a realizar en el período presupuestal.

De aplicación.- se realizan para solicitar créditos, y son pronósticos sobre la aplicación de los recursos con que cuenta o contará la entidad.

Por Programas.- La formulan empresas del gobierno y descentralizadas. - Presentan el gasto en relación con los objetivos, está estableciendo el costo de las actividades a realizar por las dependencias para cumplir con sus programas.

De fusión.- Anticipa las operaciones que resultarán de la conjunción de empresas.

De trabajo se presentan de la siguiente manera:

Planeación y Formulación.- se elaboran "Presupuestos Parciales", que son

las operaciones analíticas de cada departamento. Después se formularán los presupuestos previos" que son los que van a ser estudiados.

Aprobación.- una vez que son estudiados y ajustados se aprueban formando así el "Presupuesto Definitivo".

Presupuesto definitivo.- será el presupuesto sobre el cual se va a ejercer y aplicar los controles.

Presupuestos maestros o tipo.- surgen como resultado del presupuesto definitivo, y con éstos se obtendrá ahorro de tiempo, dinero, y esfuerzo.

Figura 2.

Los programas se clasifican en los siguientes tipos:

Programas básicos.- son aquellas actividades que hacen posible la producción de un servicio que se ejecutará en beneficio directo de la comunidad, o sea, su objetivo primario es cumplir con la función.

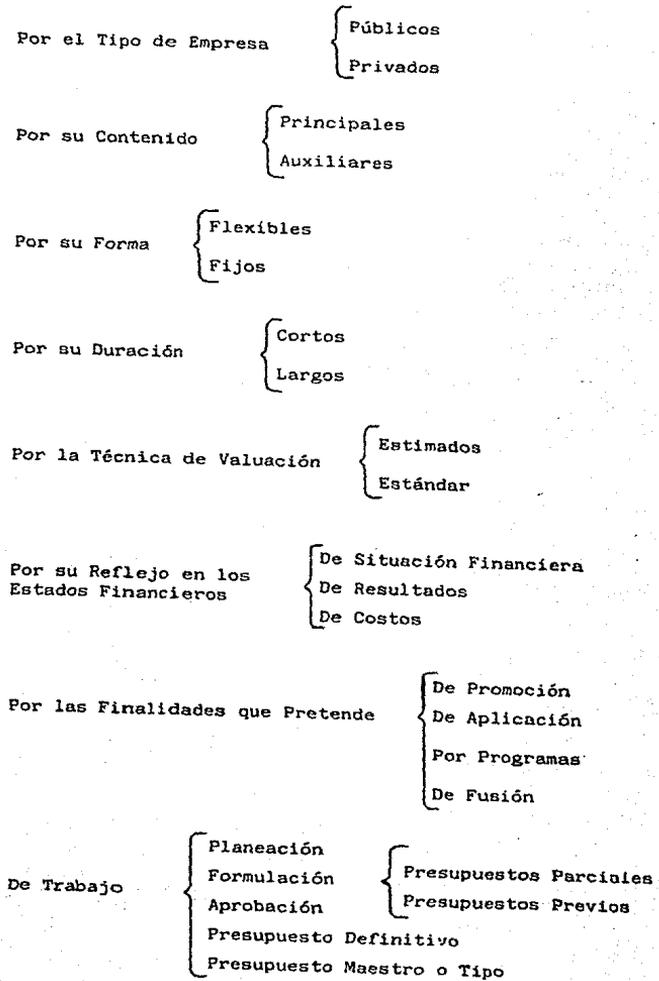
Programas de Apoyo.-son programas que van a proporcionar elementos para facilitar la realización de las actividades básicas.

Programas de operación.-lo integran actividades recurrentes a través de las cuales producen servicios en forma regular.

Programas de inversión.-son las actividades encaminadas a crear o ampliar la capacidad de servicios o de producción existentes. Pueden satisfacer demandas sociales en forma directa o indirectamente creando la infraestructura necesaria para satisfacer las necesidades.

FIGURA 2 CLASIFICACION DE PRESUPUESTOS

PRESUPUESTOS



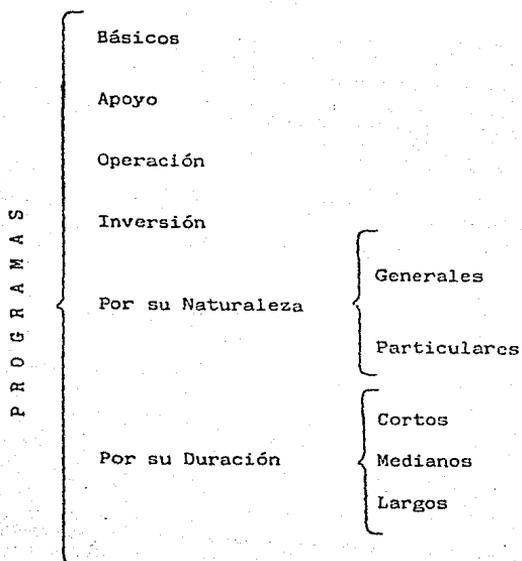
Por su naturaleza los programas pueden ser;

Generales.-son aquellos que se enfocan hacia toda la empresa.

Particulares.- son los que se refieren a un departamento o área específica.

También los Programas se pueden clasificar en programas a corto, mediano y largo plazo. Figura 3.

FIGURA 3 CLASIFICACION DE PROGRAMAS



## 1.2 PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

### 1.2.1 DEFINICIONES DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

Son distintas las concepciones sobre Presupuesto por Programas que han surgido, dentro de las cuales se tienen:

La División Fiscal de las Naciones Unidas.-Define al Presupuesto por Programas como "un sistema en que se presta particular atención a las cosas que un gobierno realiza más bien que a las cosas que un gobierno no adquiere. Las cosas que un gobierno adquiere, tales como servicios personales, provisiones, equipos, medios de transporte, etc., no son naturalmente sino medios que emplea para el cumplimiento de sus funciones; las cosas que un gobierno realiza en cumplimiento de sus funciones pueden ser carreteras, escuelas, tierras mejoradas, casos tramitados, etc., lo que no queda claro en los sistemas presupuestales tradicionales es la realización entre cosas que el gobierno adquiere y las cosas que realiza".

David Navick lo define: "El Presupuesto por Programas se centra en el proceso de toma de decisiones: la ordenación tradicional de los insumos y de los productos, de manera tal que se puede realizar comparaciones significativas entre una variedad de alternativas el presupuesto organiza, influencia, facilita y expresa el pensamiento del administrador y su acción, para ello debe relacionarse con objetivos institucionales, políticas, prácticas y estructuras. Pero si no se le utiliza y elabora adecuadamente puede llegar a ser la causa principal de malas decisiones y de una administración débil.

El Dr. Francisco Sánchez G.-El presupuesto-programa requiere no sola -

mente una determinación cuantificada de los objetivos, sino, de manera especial, una expresión cronológica que señale, en toda precisión, los momentos en que cada objetivo parcial debe alcanzarse, así como el momento en que el plan general de organismo debe cumplirse.

Gonzalo Martner, expresa: "El Presupuesto por Programas es más que una definición de gastos, es un método para ligar los fondos obtenidos, con las realizaciones que se persiguen con ellos, combinando los recursos - financieros con los objetivos seleccionados. Este hecho posibilita la - medición de resultados y su comparación con sus respectivos costos permitiendo la evaluación técnica de los programas".

La definición que da José Vicente Rodríguez Aznar, dice: "Es el instrumento que limita la acción del estado para el cumplimiento de los planes, coordinando los diferentes recursos y actividades del sector público; en él se establecen las autorizaciones máximas de gastos que podrían efectuarse en un periodo determinado para cumplir los propósitos y las metas de cada programa, y se incluyen las estimaciones de los recursos y las fuentes de fondos para su financiamiento".

Cristóbal del Río.- "El Presupuesto por Programas es un conjunto de técnicas y procedimientos que sistemáticamente ordenados en forma de programa y proyectos, muestran las tareas a efectuar, señalando objetivos-específicos y sus costos de ejecución además de racionalizar el gasto público, mejorando la selección de las actividades gubernamentales".

Francisco Vázquez Arroyo.-"El Presupuesto por programas y actividades - se desarrolla y se presenta a base del trabajo que debe ejecutarse , --

atendiendo a objetivos específicos y los costos de ejecución de dicho trabajo. El trabajo propuesto, sus objetivos y costos conexos se elaboran en función de metas a largo plazo, como son los consignados en los planes de desarrollo económico".

Una vez presentadas algunas de las definiciones se puede concluir, estableciendo que el Presupuesto por Programas es una Técnica que consiste en la estructuración de programas, y en donde el presupuesto se manejará a través de programas específicos y no de partidas de gasto, por lo tanto, es un instrumento que presenta los resultados de los planes de desarrollo económico a largo, mediano y corto plazo. Para ello se basa en la determinación de objetivos y metas que deberán alcanzar las unidades administrativas, con un costo y tiempo determinado.

Además, el Presupuesto por Programas, permite identificar en forma clara y objetiva cuáles son las prioridades del gasto público, siendo así una técnica eficaz para la toma de decisiones, por medio de la racionalización de los procesos de selección de alternativas y el cumplimiento de objetivos y metas trazadas por las políticas nacionales de desarrollo. Esto va a ampliar interrelacionar y coordinar las metas de largo, mediano y corto plazo, dentro de un sistema armónico de programas específicos, cuyos costos pueden evaluarse unitariamente y cuyo cumplimiento está a cargo de una unidad ejecutora definida.

#### 1.2.2 OBJETIVOS DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

Se ha llegado a pensar que el presupuesto por programas obedece a la escasez tradicional de los recursos y a la necesidad de atender los di

versos programas de acción en el sector público. Sin embargo, su misión va más lejos porque lo que se busca con este instrumento es que aun su poniendo abundancia de recursos, se evite el desperdicio de los mis -- mos y, sobre todo se vigile el cumplimiento de los planes.

El Presupuesto por Programas debe convertir a la elaboración del presupuesto en un proceso de programación del gasto público, que siga los lineamientos de las políticas económicas y social; además de fijar soluciones a través del cumplimiento de las metas dadas.

Dar principal importancia no a las adquisiciones logradas en cada partida, sino a las realizaciones que habrán de lograrse con ellas, a los costos unitarios y totales y a la designación de los responsables de ejecutarlas.

Convertir el presupuesto en un instrumento de administración, que contribuya, mediante su ejecución al cumplimiento de los programas establecidos; a través de reportes periódicos de avance, para así ejercer un control y revisión oportuna sobre los programas en marcha.

Comunicar, para efectos de aprobación, sobre los objetivos que se pre tendan alcanzar, los recursos que se utilizarán y los efectos que éstos tendrán en el desarrollo de las actividades económicas y sociales de una región del país.

Modificar el sistema tradicional de control presupuestal que se enfoca a la revisión y autorización contable y financiera; para transformarlo en un sistema de control integral, que enfatice la eficiencia -

del gasto, en relación con el costo de los programas y las metas obtenidas.

Implantar un proceso sistemático de evaluación de resultados, que determine la corrección en su caso, de los avances o desviaciones de las metas fijadas en cada programa.

### 1.2.3 CLASIFICACIONES DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

La eficiencia en la formulación, preparación y ejecución del Presupuesto por Programas dependerá en gran parte de la clasificación del mismo. El Manual de las Naciones Unidas establece que para satisfacer las necesidades del gobierno, el Presupuesto por Programas y actividades, debe contar con un plan general de clasificación que contenga las diferentes actividades del mismo, dicho plan de clasificación supone la identificación y establecimiento de:

- a) Funciones, que son grandes divisiones del esfuerzo dirigido hacia una finalidad principal del gobierno.
- b) Programas, segmentos de una función para obtener un producto que sirve al objetivo funcional.
- c) Actividades, divisiones de un programa en tipos homogéneos de operación, orientados hacia la misma finalidad que el programa.

Esta clasificación en relación con las organizaciones encargadas del trabajo, permite que durante el proceso de elaboración presupuestario,

se emitan juicios y adopten decisiones más equilibradas, -  
facilitando así la distribución de los recursos conforme a-  
los objetivos de acción.

Para que ese plan facilite la toma de decisiones, debe adap-  
tarse a la situación de cada país, por lo que las funciones,  
programas y actividades contendrán los objetivos a alcanzar-  
se de acuerdo con el plan presupuestario del gobierno de --  
que se trate, ya que en la práctica es imposible efectuar --  
clasificaciones uniformes para todos los gobiernos, debido-  
a diferencias en los programas, las actividades y la estruc-  
tura administrativa.

#### 1.2.4 DIFERENCIAS ENTRE EL PRESUPUESTO TRADICIONAL Y EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS.

Pretendiendo hacer más objetivo las diferencias en utilidad y características esperadas del Presupuesto por Programas, frente al presupuesto tradicional, se presenta en seguida un cuadro comparativo:

ELEMENTOS DE COMPARACION	PRESUPUESTO TRADICIONAL	PRESUPUESTO POR PROGRAMAS
Por la Finalidad	Pone énfasis en las adquisiciones del gobierno.	Pone énfasis en las cosas que el gobierno hace.
Por su Diseño	El presupuesto tradicional es el producto de un proceso del desarrollo histórico que no se acopla a las necesidades del gobierno moderno. Está diseñado para facilitar la administración, contabilización y auditoria de las cuentas gubernamentales, pero exclusivamente en términos formales y legales ya que sus resultados reflejan los ingresos y egresos pero sin medir sus orientaciones y consecuencias políticas, económicas y sociales.	El Presupuesto por Programas, fue diseñado en base a un proceso analítico, con el fin de desarrollar un sistema presupuestario adecuado a las necesidades complejas del gobierno moderno. Su diseño facilita el cumplimiento de las funciones del gobierno en cuanto a planificación y administración. Es diseñado para aumentar las relaciones más satisfactorias entre los objetivos propuestos, las acciones emprendidas y los medios que le son asignados a través del uso de ciertos indicadores como son los de eficacia y de eficiencia.

#### 1.2.4 DIFERENCIAS ENTRE EL PRESUPUESTO TRADICIONAL Y EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS.

Pretendiendo hacer más objetivo las diferencias en utilidad y características esperadas del Presupuesto por Programas, frente al presupuesto tradicional, se presenta en seguida un cuadro comparativo:

ELEMENTOS DE COMPARACION	PRESUPUESTO TRADICIONAL	PRESUPUESTO POR PROGRAMAS
Por la Finalidad	Pone énfasis en las adquisiciones del gobierno.	Pone énfasis en las cosas que el gobierno hace.
Por su Diseño	El presupuesto tradicional es el producto de un proceso del desarrollo histórico que no se acopla a las necesidades del gobierno moderno. Está diseñado para facilitar la administración, contabilización y auditoria de las cuentas gubernamentales, pero exclusivamente en términos formales y legales ya que sus resultados reflejan los ingresos y egresos pero sin medir sus orientaciones y consecuciones políticas, económicas y sociales.	El Presupuesto por Programas, fue diseñado en base a un proceso analítico, con el fin de desarrollar un sistema presupuestario adecuado a las necesidades complejas del gobierno moderno. Su diseño facilita el cumplimiento de las funciones del gobierno en cuanto a planificación y administración. Es diseñado para aumentar las relaciones más satisfactorias entre los objetivos propuestos, las acciones emprendidas y los medios que le son asignados a través del uso de ciertos indicadores como son los de eficacia y de eficiencia.

## ELEMENTOS DE COMPARACION

Por el Uso de los Sistemas de Clasificación.

Por la Forma de Presentación.

Por su Preparación

## PRESUPUESTO TRADICIONAL

Se basa en la Clasificación institucional y por objeto del gasto que no se prestan para análisis de la política fiscal.

El presupuesto tradicional está presentado en forma de estructura organizacional asignado a cada nivel, el costo de los recursos que se intenta utilizar en cada entidad.

Su presentación resulta ser muy inorgánica, anacrónica y carente de elementos de información.

Su atención se centra en esta etapa. Dejo implícitos los elementos de la programación, lo que hace imposible juzgar las relaciones-calcula los ingresos y ajusta principalmente los desembolsos, en base a los recursos disponibles, sin entrelazar las distintas partes del trabajo.

## PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

Utiliza clasificaciones económica, funcional, por programas, institucional, por objeto, según moneda, por resultados que facilitan el análisis de la política fiscal.

El Presupuesto por Programas se presenta en base a programas, lo que a su vez se basa en los objetivos y funciones de la entidad total, cada programa se divide en subprogramas, actividades, tareas, etc. El Presupuesto por Programas también incluye una presentación debidamente estructurada con relación a diversos factores cuantitativos y generalmente una explicación o análisis que apoyan las solicitudes proporcionando así una amplia información sobre el gasto.

Esta etapa es considerada en igualdad de condiciones que las demás. Su preparación exige una coordinación efectiva entre objetivos y metas para cumplir acciones a corto y largo plazo.

Tiene a explicar los elementos de la programación, tareas, recursos,

## ELEMENTOS DE COMPARACION

Por su conexión con la Planificación.

Por la identificación de -  
Metas.

Por la Asignación de Recursos Humanos, Materiales y -  
Financieros.

## PRESUPUESTO TRADICIONAL

gubernamental. Las más de las veces su formulación es ejecutada en forma rutinaria sin que medie un cuestionamiento profundo sobre los objetivos del gasto.

No es apto para efectuar esta -- función e impide la coordinación entre las metas de largo plazo y las acciones que deben desarrollarse los servicios. Si acaso permite programar alguna actividad, lo hace a su plazo no mayor de un año.

Al centrar su atención en los medios y omitir los objetivos, no considera su encauzamiento a la satisfacción de metas.

Los recursos humanos están implícitos en el concepto "remuneraciones" no informa sobre las actividades que realizan, ni mucho menos su eficiencia. Los recursos materiales, están especificados pero no se aplican a la realización de tareas concretas.

## PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

corrientes, financieras, etc., estableciendo un grado de interrelación entre ellos.

Forma parte del proceso de planificación transformando los objetivos generales de los plazos en presupuestos operativos anuales. Está concebido para ser un auxiliar útil en la planificación a corto y largo plazo, debido a que su integración es a base de programas de actividades con objetivos y metas bien definidas.

Las metas son los objetivos -- cuantificados que incluyen este presupuesto. La determinación de las metas permite seguir el grado de realización de las mismas.

La lógica del Presupuesto por Programas, se inspira en el análisis de cada actividad administrativa como "función de producción" transformando los medios en resultados susceptibles de satisfacer objetivos determinados.

ELEMENTOS DE COMPARACION

PRESUPUESTO TRADICIONAL

Ello impide el juicio sobre la eficiencia de las unidades responsables.

Por la Forma de Control

Lleva un control contable, formal, financiero y legal destacando el control de los dos últimos, pero en cuanto al beneficio y eficiencia se refiere.

PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

Lo anterior conduce a analizar lo que hace cada departamento ministerial (resultados) cómo lo hace (actividades) y con qué medios.

Permite un mayor aprovechamiento de los recursos humanos al establecer metas de eficiencia. Se explican en términos tanto físicos como financieros con posibilidad de vinculación a las tareas, a los recursos materiales, etc.

Los resultados materiales son racionalmente asignados a la satisfacción de necesidades concretas, lo que permite conocer la conveniencia de las adquisiciones.

Los recursos financieros son claramente definidos en lo concerniente al tipo y origen de los montos requeridos en función de objetivos y metas.

Además de los controles del presupuesto tradicional, realiza el exámen por resultados, metas, tareas y utilización de recursos. Como esta revisión no se basa en las unidades ejecutoras puede ser menos estricto en lo referente a controlar por partidas, departamentos, etc. pero es más estricto en la medición de logros y en la eficiencia de éstos.

ELEMENTOS DE COMPARACION

Por la Determinación del-  
Grado de Eficiencia en la  
Producción de Servicios -  
Públicos.

Por la Posibilidad de Es-  
tablecer la Responsabili-  
dad en la Administración  
del Presupuesto.

Por la Posibilidad de Esta-  
blecer la Duplicidad de -  
Labores.

Por la Naturaleza del Pro -  
ceso Presupuestario.

PRESUPUESTO TRADICIONAL

No puede determinar el grado de eficiencia  
por falta de revisión en las realizaciones  
y resultados.

La evaluación se lleva a cabo en términos-  
financieros y la de logros se lleva aparte,  
o bien no se hace.

En el cumplimiento de funciones no asigna-  
una responsabilidad definida ya que ésta -  
se diluye en los distintos ramos que inter-  
vienen, propiciando muchas veces la duali-  
dad de funciones.

Desde el punto de vista financiero la res-  
ponsabilidad se vincula al uso honesto de  
los recursos y considera sólo su efi-  
ciencia.

Por su forma y contenido el presupuesto -  
tradicional no permite identificar las --  
atribuciones duplicadas.

Proceso empírico, mecánico y unitario.

PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

Permite determinar el grado de eficien-  
cia como resultados del control de la  
ejecución y de la medición de los re-  
sultados.

Identifica casi de inmediato las dupli-  
caciones mediante la clasificación --  
combinada funcional e institucional.

Proceso con bases técnicas y carac-  
terísticas bien definidas.

## ELEMENTOS DE COMPARACION

### Por su Flexibilidad

## PRESUPUESTO TRADICIONAL

Permite una cierta flexibilidad, sin embargo su elaboración rutinaria lo ha vuelto rígido en cuanto a la adaptación presupuestaria que los cambios de la época exigen de la función pública al ampliar su rama de intervención. Como el Presupuesto tradicional no hace explícito lo que está haciendo el gobierno, el sistema dificulta la determinación de los cambios deseables.

## PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

Se da un contenido sustantivo a la flexibilidad, por medio de una mejor explicación de las actividades y logros actuales y una consideración explícita de las alternativas.

### 1.2.5 REQUISITOS PARA CONSTITUIR UN PROGRAMA

Para que el programa sea un verdadero instrumento de la administración, deberá reunir cuando menos los siguientes requisitos:

Las actividades que forman a un Programa deben de ir encaminadas hacia la ejecución de uno o varios objetivos.

Los objetivos del Programa de estar en relación con los objetivos de la organización, para que así se tenga una unidad coherente.

Al ejecutar el programa se debe obtener el resultado de la gestión administrativa, apoyada en los recursos humanos y materiales necesarios.

Todo programa debe contar con unidades ejecutoras responsables de la realización de las actividades del programa.

Los programas se deben fundamentar en proyectos, para así conocer y prever las diferentes alternativas, para alcanzar los objetivos.

La falta de uno de los componentes básicos anulará su efectividad.

### 1.2.6 PRINCIPIOS DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

Debido a la importancia del presupuesto como instrumento regulador de las acciones del sector público, surge la necesidad de que se rija por normas que garantice su racionalidad y estableciéndose así los principios presupuestarios, cuyo principal fin es lograr una realización eficiente del presupuesto.

Relacionados con la Política Económica y la Programación.

a) Programación.-Establece que el presupuesto debe adquirir la forma y el fondo de la programación, contener su orientación y afinar los detalles de ingresos y gastos con la coherencia necesaria para configurar los programas, a partir de este principio, el presupuesto pasa a ser un instrumento de operación de la planificación.

b) Universalidad.-Determinar que el presupuesto debe abarcar toda la actividad financiera del gobierno, pero no de una manera rígida, que niegue todos los fondos extrapresu puestarios, sino en el sentido que incluya todas las operaciones que relacionen los programas entre sí. En conclusión lo que persigue este principio es que todas las operaciones sean compatibles.

c) Exclusividad.-Establece que el presupuesto sólo debe relacionarse con materias financieras y programáticas, y no con asuntos legales .-

Este principio tiende a evitar que se incluyan en la Ley de Presupuesto o en documentos equivalentes, normas relativas a otros campos jurídicos.

d) Equilibrio.-Este principio se refiere al aspecto financiero del presupuesto. En el Presupuesto por Programas debe existir equilibrio entre los objetivos y las metas programadas, entre el conjunto de programas y la política presupuestaria y, entre la disponibilidad de recursos y los programas globales de desarrollo.

- Relacionados con los Mecanismos Administrativos

e) Unidad.-Presenta la necesidad de que el presupuesto de cada uno de los organismos que integran el sector público, formen un todo orgánico y compatible, debiendo estructurarse de manera uniforme y coherente .- Lo anterior implica la coordinación que se presenta como efecto de la debida integración de los programas sectoriales en el programa global y así impedirá el mal manejo de recursos en acciones duplicadas o no debidamente ajustadas.

f) Especificación.- La idea principal es el detallar el presupuesto en cuentas de ingreso y de gasto, para que reflejen los programas que apoya cada organismo. Para cumplir con lo anterior es necesario evitar el detalle excesivo en la presentación de ellos, pues se perjudica la visión del conjunto, de manera que un equilibrio razonable entre el detalle de la información y las necesidades globales de presentación de -- los programas es la fórmula más aceptable.

g) Flexibilidad.- Se relaciona con la etapa de ejecución del presupuesto, y se refiere al ir ajustando su ejecución a las necesidades que se vayan presentando y que no fueron programadas o, si lo fueron han variado. O sea, que se va a tener cierta elasticidad cuando se formulen y -- ejecuten los programas para así aplicar las correcciones y adecuarlas a la realidad cambiante.

h) Periodicidad.-Este principio se relaciona con el de continuidad, y establece la necesidad de que el proceso presupuestario sea fijado en periodos cortos e iguales generalmente de un año, además de considerar que mientras más largo es el tiempo para el que se proyecta, aumentan las posibilidades de error. Al hablar de anualidad se hace referencia a un periodo de 12 meses, aunque no significa que éste necesariamente corresponda al año calendario. El motivo por el que ya no se hable de un presupuesto anual es que las necesidades varían constantemente, y así la acción del estado se debe de ir adaptando para lograr la eficiencia, y así tenemos que por ejemplo en obras permanentes se hace indispensable garantizar fondos para dos o tres años, tiempo que demoran ciertas construcciones.

i) Acuciosidad.-Establece que el presupuesto se debe preparar con el mayor grado de exactitud y sinceridad, además de evitar estimaciones demasiado optimistas o pesimistas, para que así los resultados a que se lleguen se aproximen a la realidad que se deriva de la creación programada por el Gobierno.

j) Continuidad.-Este principio es adoptado entre la etapa de planificación y formulación, para que su proceso sea de duración limitada, esto

significa que si el presupuesto es formulado para un periodo determinado, éste no influya en la ejecución de planes o programas de mediano o largo plazo.

- Relacionados con la Presentación.

k) Claridad.-Este principio es consecuencia de los principios anteriormente mencionados. Se logra cuando el presupuesto refleja los programas, cuando es universal, cuando existe unidad, cuando las cuentas están bien detalladas. La Claridad es un aspecto importante, pues se podrán llevar a cabo todas las etapas del presupuesto con mayor precisión, y así los niveles de decisión podrán normar su criterio racionalmente y transmitir sus acuerdos en tal forma que quienes lo ejecutan capten con seguridad la intención de ellos, además de facilitar la evaluación con los documentos.

En la formulación del presupuesto habría que considerarlos a todos los principios, pero no existe una medida que indique en qué forma debe seguirse cada uno; por ello la eficiencia de su aplicación reside en el criterio responsable de los que presupuestan, dada la relatividad de cada uno de los principios descritos anteriormente. Figura 4

#### 1.2.7 ESTABLECIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE UN PROGRAMA

De la determinación de los objetivos, dependerá el cumplimiento del plan establecido y el desarrollo de todo un programa.

Así los principales pasos para establecer los objetivos son:

a) Estudio Preliminar.- Se enfoca al análisis de una dependencia en --

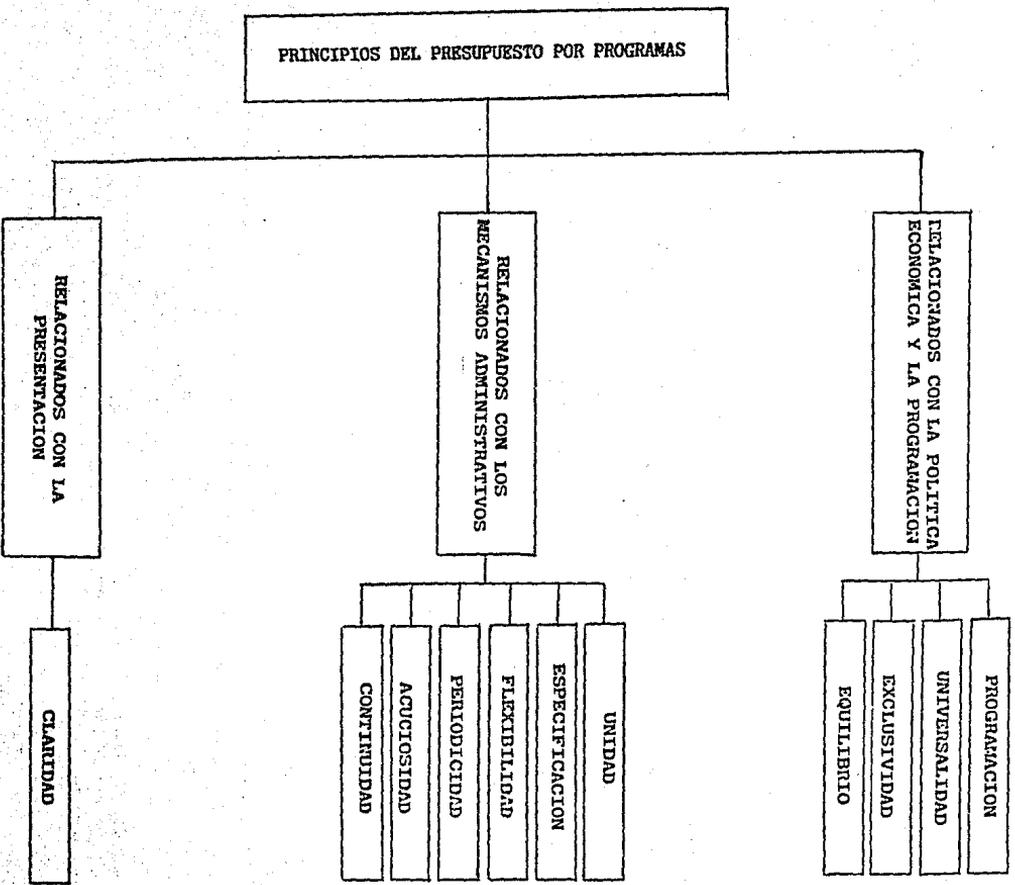


FIGURA 4 PRINCIPIOS DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

sus aspectos técnicos, administrativos y financieros para obtener los conocimientos para definir:

a.1) Objetivo Institucional.-Se busca definir cuál fue la necesidad socio-estructural que originó la institucionalización de una dependencia.

a.2) Atribuciones Legales.-Este estudio va a permitir delimitar el ámbito de acción frente a otras dependencias del Estado.

a.3) Identificación de Funciones.- Reviste igual importancia al determinar las funciones de más dependencia que el definir sus objetivos.

b) Selección de Objetivos.- El objetivo institucional de la dependencia no tiene en forma general opción año con año, por el contrario, los objetivos operacionales pueden combinarse pues su señalamiento está en función de las necesidades manifiestas dentro del campo de competencia que le concierne.

#### 1.2.8 PARTES INTEGRANTES DE UN PROGRAMA

En este punto se considera una clasificación general, la cual comúnmente es utilizada como partes de un programa y se divide en:

Presentación.-Se describirá a manera de introducción, los propósitos generales del plan y la fundamentación del mismo.

Diagnóstico.- Intentará explicar el análisis que se hizo de la realidad sobre la cual se planifica, iniciándose con el comentario de los antecedentes y dentro de ello, mostrar los problemas más importantes como:

problemas sociales, políticos, económicos, etc.

Pronóstico.-Este apartado mostrará "Las distintas proyecciones que se hacen estimando el comportamiento futuro de ciertas tendencias observadas en el diagnóstico", indicándose a la vez, la metodología en que se basan los métodos estadísticos empleados para tales proyecciones.

Fijación de Metas y Asignación de Recursos.-Corresponde ahora fijar las metas concretas del Programa, en forma clara y completa. Se indicarán éstas en términos cuantitativos, y se determinarán los recursos humanos, materiales y demás servicios en calidades y cantidades adecuados.

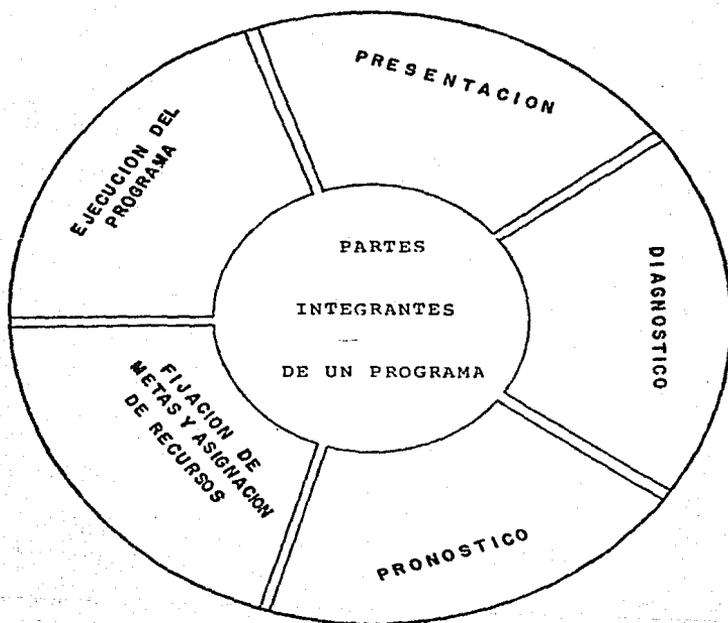
Ejecución del Programa.-Finalmente para la puesta en marcha se anotará su organización y administración, o sea se establecerán las pautas de estructuración de los organismos que conducirán el programa, los requisitos de establecimiento, el régimen del personal, etc. Figura 5

#### 1.2.9 CRITERIOS PARA LA APERTURA DE PROGRAMAS

Son dos los criterios básicos para la apertura de programas, uno desde el punto de vista de la estructura administrativa y otro del punto de vista técnico.

a) En función a la estructura administrativa.-Consiste en relacionar las categorías programáticas.

Es decir, se va a relacionar la función con el nivel superior y de ahí se va a ir descendiendo hasta establecer una correspondencia de trabajo.



b) En función a Criterios Técnicos.-Los criterios más utilizados son:

Por el tipo de incorporación.-Los Programas pueden ser sectoriales, en este caso puede haber en un mismo Programa varias instituciones y unidades que serán los de una entidad.

Por el tipo de gasto que se realiza.-Pueden ser de inversión y de operación. Los de inversión serán los que incrementarán los activos fijos de la nación y los de operación serán los de apoyo a obras y actividades administrativas.

Por la ponderación que se hace del Programa.-Pueden ser indispensables, necesarios y probables dependiendo de la importancia del programa.

#### 1.2.10 CATEGORIAS PROGRAMATICAS

La técnica de Presupuesto por Programas está formado por un conjunto de categorías, en virtud de las cuales se van a dar los recursos para lograr las metas programadas. Dichas categorías conceptuales deben tener una nomenclatura uniforme.

Debido a la diversidad de países, organismos, instituciones, empresas, etc., que han implantado para el desarrollo de sus funciones, la técnica de Presupuesto por Programas y a las numerosas investigaciones que existen hacia el perfeccionamiento de dicha técnica; existe una amplia gama de criterios y opiniones sobre la clasificación de categorías programáticas y las definiciones y características de las mismas.

Las categorías programáticas, más aceptadas son las recomendadas por -

la Organización de las Naciones Unidas, establecen una primera división, de las actividades del Estado de acuerdo a las funciones que desarrolla, que en el caso de México, pueden identificarse con la clasificación funcional o sectorial, recientemente establecida.

En cada función, dependiendo de las características propias de cada uno de ellos, se dividen en dos clases de Programas: Los de inversión y los de operación, y éstos a su vez pueden ser básicos, de apoyo y administrativos.

Cuando debido a la amplitud y complejidad de los programas requieran -- una mayor desagregación de funciones, sin que se refieran a proyectos específicos, sino más bien al agrupamiento de los que tengan características homogéneas, se pueden abrir subprogramas.

Con objeto de facilitar la identificación de los programas y subprogramas de inversión y de operación, se ha dado una nomenclatura distinta - en cada caso, por lo que los programas de inversión se dividen en Proyectos, éstos en obras y las obras en trabajo. Los programas de operación se dividen en Actividades y éstas en tareas.

Con el fin de que se vean con más claridad los conceptos expuestos, se presenta el siguiente ejemplo:

FUNCION	SALUD
Subfunción	ASISTENCIA SOCIAL
Programa	ATENCION PREVENTIVA
Subprograma	CONTROL DE ENFERMEDADES PREVENIBLES POR VACUNACION.

Actividad	VACUNACION
Proyecto o Tarea	ELABORACION DE VACUNAS

## DEFINICION DE CONCEPTOS:

a) Función.--Es el concepto de gastos presupuestales establecidos por los órganos políticos que deben cumplir las instituciones públicas cuya finalidad inmediata o a corto plazo, es la de proporcionar un servicio público determinado y la de producción de ciertos bienes para satisfacer las necesidades de la comunidad como son: la educación, la salud, etc.

b) Programa.--Es un instrumento destinado a cumplir las funciones del estado, por el cual se establecen objetivos o metas cuantificables, expresados en términos de productos finales que se cumplirán mediante el desarrollo de un conjunto de acciones integrados y/o proyectos específicos coordinados con los recursos humanos, materiales y financieros -- asignados, con un costo global y unitario determinado y cuya ejecución queda a cargo de una unidad administrativa y de alto nivel dentro del Gobierno.

c) Subprograma.--Es una división de ciertos programas complejos destinados a facilitar la ejecución de un campo determinado, en virtud del cual se establecen metas parciales y cuantificables por unidades de operación definidas, con los recursos humanos, materiales y financieros asignados a un costo global y unitario determinado.

Los Subprogramas deberán aplicarse preferentemente en aquellos casos en

que efectivamente se trata de programas complejos y susceptibles de separarse en partes homogéneas.

d) Actividad.-Es una división más reducida de las acciones que se lle -  
van a cabo para cumplir las metas de un programa o subprograma que con-  
siste en la ejecución de ciertos trabajos, mediante la utilización de -  
los recursos humanos, materiales y financieros asignados a un costo global  
y unitario determinado y que quedan a cargo de una unidad administrati-  
va de nivel medio o bajo.

e) Tarca.- Es una operación específica a efectuarse dentro de un proce-  
so realizado para la obtención de un resultado determinado.

f) Proyectos.-Es un conjunto de actividades realizadas dentro de un pro-  
grama o subprograma, para la producción de bienes y servicios, a través  
de una unidad productiva capaz de funcionar en forma independiente.

g) Obra.-Es la parte o etapa de un bien de capital específico que forma  
parte de un proyecto.

h) Trabajo.-Es un esfuerzo sistemático efectuado con el objeto de eje -  
cutar cada una de las fases que constituyen el proceso productivo de --  
una obra. Es importante hacer notar que tanto las tareas como los traba  
jos sólo se indican en términos de unidades físicas, teniendo como ob -  
jetivo el de escribir los procesos y operaciones que se deben realizar -  
para alcanzar las metas fijadas en una actividad u obra específica .

La importancia de la clasificación presupuestaria es que sirve de instrumento de ordenamiento de las operaciones del gobierno, facilita la programación pública y la administración fiscal, y además de racionalizar el proceso presupuestario va a dar forma y estructura a los datos de dicho proceso.

Un requisito de las clasificaciones presupuestarias, es que las cuentas presupuestarias deben de ordenarse de tal manera que faciliten, la ejecución y contabilización de los programas además de ser numerosos y flexibles.

Al estructurar la clasificación se deben considerar las finalidades que se persiguen como son:

Facilitar el análisis de los efectos económicos de las actividades del gobierno, deben permitir el estudio del ingreso y de los gastos gubernamentales sobre la renta nacional, el empleo y el ritmo de desarrollo económico.

Las cuentas deben facilitar la formulación de los programas calculándose la composición entre gastos de consumo y de capital.

Contribuir a una expedita ejecución del presupuesto.

Las cuentas deberán permitir el aplicar los recursos a lo largo del año fiscal en función de las metas trazadas.

Facilitar la contabilidad fiscal.

### Tipos de Clasificación Presupuestarias.

Como ya se vió las clasificaciones del Presupuesto por Programas cumplen importantes funciones dando información oportuna y confiable. Existen -- varias clasificaciones, pero las más comunmente usadas son:

#### -Clasificación Institucional o Administrativa.

Esta clasificación se refiere a las asignaciones presupuestarias de ca da una de las entidades que componen el sector público, tiene como fin a lidad fundamental, facilitar la administración de los fondos para la -- ejecución de los programas.

#### -Clasificación Funcional.

Agrupar las erogaciones del gobierno según la finalidad particular a que se destinan. Al hablar de finalidad se refiere a los servicios presta-- dos o financiados por el gobierno.

Su objetivo va a ser el presentar una descripción que permita informar-- sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales y la proporción de los gastos públicos que se destinan a cada servicio, en conclusión esta clasificación va a enmarcar los gastos gubernamentales en relación a -- los objetivos inmediatos o a corto plazo.

El manual lo define como "un plan en el que se incluyen toda clase de -- gastos establecidos por los órganos políticos y que se relacionan, en -- forma definida, con finalidades completas".

Estas funciones se agrupan según si se trata de:

**Servicios Generales.**-Cubre actividades encaminadas a prestar servicios que requieren el uso del poder compulsivo. Estas actividades no tienen competidores en el sector privado. Pertenecen a ellas, por ejemplo, la defensa nacional, la policía y justicia, la administración del gobierno central y de los gobiernos locales. Estos servicios son de la esencia del Estado y sólo pueden ser producidos por él.

**Servicios Sociales.**-Está formado por actividades destinadas a prestar servicios sociales básicos a los consumidores, tales como educación, salud, servicios de bienestar, los cuales en la mayoría de los casos son producidos por el Estado.

**Servicios Económicos.**-Cubre toda clase de actividades que son ejecutadas por el sector empresas de la economía o que están asociadas en la provisión de servicios a las empresas privadas. Como ejemplo de esta clase de actividades, se puede mencionar la investigación científica, la promoción del comercio, la explotación de recursos minerales, reforestación, la inspección y regulación de las industrias privadas. Los principales grupos de los servicios económicos son los correspondientes a agricultura, energía y combustibles, transporte y comunicaciones, etcétera.

**Gastos no Clasificables.**-Este grupo comprende los gastos que no pueden asignarse a determinados servicios o actividades. Como ejemplo tenemos los intereses de la deuda general, subsidios no incluidos en otra parte, transferencias generales a gobiernos locales, ayuda económica exterior-

y otras transferencias inclasificable con destino al exterior, pago de préstamos directos solicitados.

-Clasificación Sectorial.

Es considerada una variante de la Clasificación Funcional, siendo su objetivo la separación entre los sectores económicos, sociales y administrativos. Mostrando las áreas de actividad a través de sus objetivos -- concretos.

La Clasificación Sectorial utiliza las áreas de actividad que da la Clasificación Funcional, organizando dichos sectores con las instituciones correspondientes.

Para esta Clasificación Sectorial las áreas de actividad son:

- a) Sectores Económicos (agricultura y ganadería, minería, comercio, etc).
- b) Sectores Sociales (educación, salud pública, previsión social, etc.)
- c) Sectores de Servicios Generales (administración general, justicia y policía, finanzas, etc.)

- Clasificación por Programas y Actividades.

Agrupar los gastos según los programas a realizar y las actividades, - que deben cumplirse para ejecutar los programas.

El objetivo de esta clasificación va a ser el vincular los gastos con - los resultados que se esperan lograr. Es necesario dividir los progra-

mas en dos tipos:

Los de operación que son los destinados a producir bienes o servicios y los de inversión que se enfocan a aumentar la capacidad de producción instalada de una entidad.

A su vez los programas de operación se dividen en subprogramas, actividades y tareas. Los programas de inversión en proyectos, obras y trabajos.

- Clasificación Económica

Por medio de esta clasificación se va a identificar cada renglón de gastos y de ingresos según su naturaleza económica, o sea permite estudiar la influencia que las finanzas ejercen sobre la economía nacional. Esta clasificación muestra cuál parte del gasto se refiere a operaciones corrientes y cuál a operaciones de inversión.

- Clasificación por Objeto del Gasto.

Esta clasificación se enfoca a los aspectos contables de las operaciones gubernativas, identificando el gasto incurrido en cada cosa adquirida, por lo que es la base del presupuesto tradicional.

El objeto de esta clasificación es el de presentar los diferentes tipos de gastos que se erogon para cumplir un programa.

En esta clasificación al determinar en detalle los diferentes elementos del gasto, se obtendrán los renglones del costo.

Esto no significa que en un Presupuesto por Programas sea necesario -

una clasificación por Objeto del Gasto, sino por lo contrario proporcionará la integración de los gastos necesarios para que cada programa cumpla con sus objetivos. Además sirve para establecer la estructura de la demanda gubernamental o de la economía.

En México la clasificación del Objeto del Gasto es la siguiente :

Compra de bienes para administración  
 Servicios generales  
 Transferencias  
 Adquisición de bienes para fomento y conservación  
 Obras públicas y construcciones  
 Inversiones financieras  
 Erogaciones especiales  
 Cancelaciones de pasivo.

Las clasificaciones presupuestarias pueden combinarse entre si y formar matrices que permitan valorizar la política presupuestaria.

Los tipos de clasificaciones combinadas son :

Económico - Funcional  
 Económico - Institucional  
 Funcional - Institucional  
 Institucional por Objeto del Gasto  
 Por Programas y por Objeto del Gasto  
 Sectorial por Programas  
 Institucional por Programas

**Clasificación Económico-Funcional.-** Permite conocer el volumen de gas-

tos en bienes y servicios según sus funciones.

**Clasificación Económico-Institucional.**- Presenta los órganos del gobierno que imparten mayor gastos en remuneraciones, y cuales son los que tienen a su cargo la mayor parte de la inversión.

**Clasificación Funcional - Institucional.**- Va a ligar a los programas del gobierno con las instituciones que tienen la responsabilidad de su ejecución.

**Clasificación Institucional por Objeto de Gasto.**- Sirve para determinar qué cantidad de dinero gastará cada entidad pública y en qué cosas.

**Clasificación por Programas y por Objeto del Gasto.**- Presenta dos aspectos, uno son los programas que conforman una entidad y el otro los recursos por objeto del gasto.

**Clasificación Sectorial por Programas.**- Permite conocer el costo de cada programa dentro de un sector.

**Clasificación Institucional por Programas.**- Va a ligar a las instituciones ejecutoras con sus programas.

Figura 6

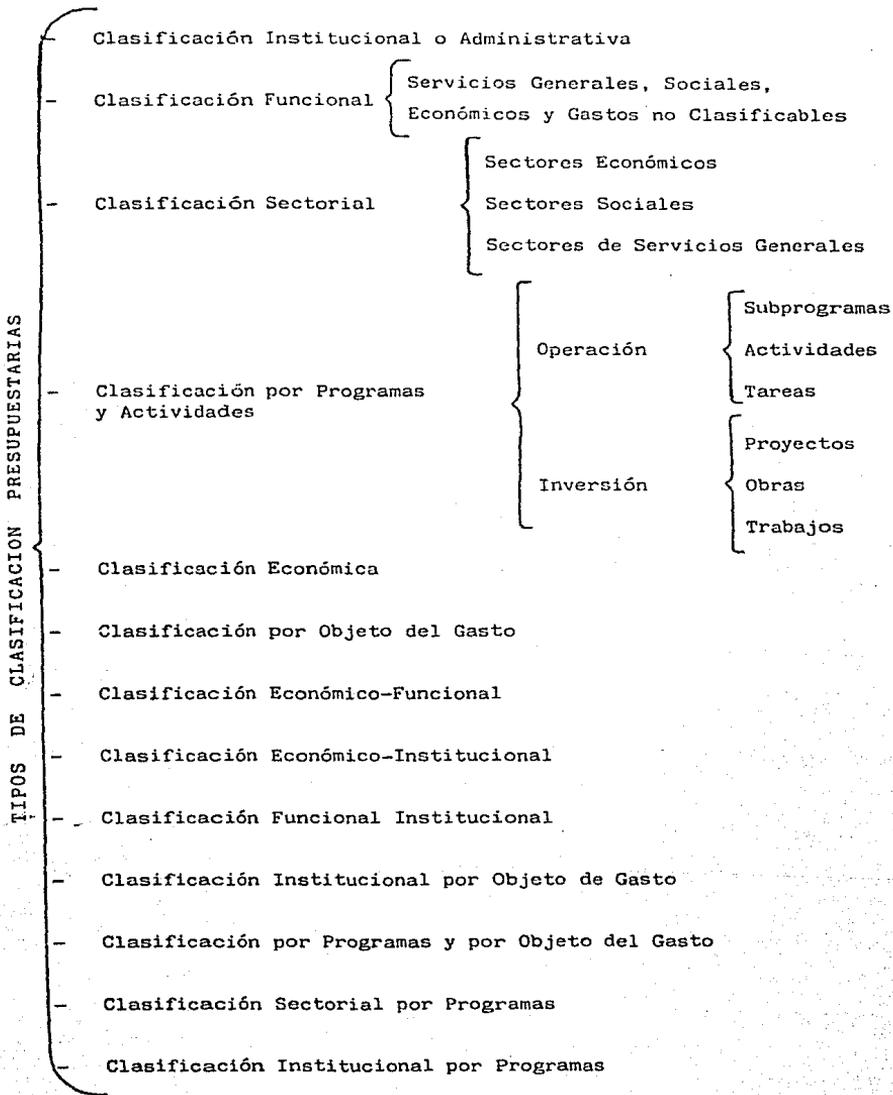


FIGURA 6.- TIPOS DE CLASIFICACION PRESUPUESTARIAS

### 1.2.12 VENTAJAS Y LIMITACIONES DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS.

Una vez presentadas las diferencias entre el presupuesto tradicional con el presupuesto por Programas, es conveniente presentar los beneficios que aportará la implantación de este último, sin olvidarse de las dificultades que limitan su implantación.

Por su importancia destacan las siguientes ventajas :

- 1.- La principal ventaja es que se tiene una mejor planeación del trabajo, debido a que se deben presentar organizadamente las tareas o trabajos que se realizan dentro de un programa.
- 2.- Planea las acciones conforme a los objetivos específicos asignados a la institución dentro del contexto de planes nacionales de desarrollo.
- 3.- Identificar la duplicidad de funciones, esto provoca el evitar que varias entidades realicen proyectos similares, reduciendo el costo de dicho proyecto.
- 4.- Determinar la responsabilidad de las unidades ejecutoras, puesto que hacen comprometerse a los ejecutores a llevar a cabo las metas establecidas.
- 5.- Mejor control en la ejecución del programa, por que al poder identificar a los ejecutores del programa y a las metas por alcanzar es posible efectuar el control-

cuantitativo y cualitativo del programa.

- 6.- Permite evaluar la eficiencia y la eficacia con que operan las unidades ejecutoras. Al llevar a cabo el control de las metas, éstas proporcionan elementos cuantitativos y cualitativos que permiten evaluar la eficiencia de las unidades ejecutoras.
- 7.- Mejor comprensión del contenido del presupuesto se logra mediante las diferentes clasificaciones en que se presentan los objetivos y metas a alcanzar en el corto, mediano y largo plazo.
- 8.- El Presupuesto por Programas incorpora el uso de técnicas analíticas en las etapas de elaboración, ejercicio, control y evaluación, así logra un conocimiento más confiable del efecto que provoca la acción del gobierno, ya sea anticipado o durante su ejecución.
- 9.- Por medio de índices de rendimiento se facilitan las decisiones tendientes a disminuir los costos.
- 10.- No se tiene la información necesaria para realizar revisiones constantes, para detectar si los planes se están cumpliendo.

Como ya se mencionó la adopción del Presupuesto por Programas, presenta algunas desventajas que se enuncian a continuación bajo el nombre de limitaciones:

- 1.- Debido a que el programador del presupuesto se va a apoyar al medir los resultados en actividades que pueden encuadrarse como cosas hechas, pueden surgir confusiones ya sea porque las metas elegidas no sean representativas o porque las cosas no sean aplicables a algún programa.
  
- 2.- El presupuesto por programas es costoso en su uso, debido a los escasos recursos de tiempo y de personal capacitado adecuadamente. Aunque los objetivos, programas y metas parecen claros suelen resultar difíciles y pueden ocupar un tiempo exagerado de los funcionarios y -- analistas, así como la gran cantidad de información puede ser motivo de confusión.
  
- 3.- La técnica requiere mayor grado de calificación del elemento humano y requiere de mayor análisis de todos los niveles por lo que es necesario contar con recursos humanos disponibles y ajenos al personal de la operación.
  
- 4.- Muchas de las actividades son complejas e intangibles, lo que no permite determinar resultados. Esto es, porque no existe en el Presupuesto por Programas una definición exacta para determinar los productos finales, provocado fundamentalmente por la indeterminación y significado de las unidades de medidas técnicas.

Sin embargo, se puede concluir que un sistema bien diseñado he implantado con cuidado, aporta beneficios en exceso de los costos asociados a él. La mejor manera de conseguir -- los beneficios sin sufrir las desventajas consiste en la -- aplicación de los Principios del Presupuesto por Programas al sistema mismo. Es decir, identificar sus objetivos y -- sus metas, precisar las etapas necesarias y analizar bien -- todos los factores que influyen en la situación que se propone afectar.

## 2. PROCEDIMIENTOS Y ORGANIZACION PRESUPUESTARIOS

### 2.1. IMPLANTACION

Para implantar la técnica del Presupuesto por Programas -- se deben de considerar varios aspectos como los son el establecimiento de una Unidad de Presupuesto por Programas; el contar con el personal idóneo para alcanzar las metas y objetivos trazados; el implantar un adecuado sistema de información para que exista un flujo adecuado de la misma y principalmente aplicar un sistema de costos.

#### 2.1.1. UNIDAD DE PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

La creación de una Unidad de Presupuesto por Programas es -- muy importante, pues será la encargada de la organización -- y desarrollo del mismo presupuesto. Por lo que esta Unidad debe estar integrada por personal capacitado. Esta Uni -- dad debe tener el apoyo de las autoridades para la apli -- cación del Presupuesto por Programas, además que deberá --

preparar manuales, instructivos y formularios para que los distintos departamentos confeccionen sus programas y peticiones.

#### 2.1.2 CARACTERISTICAS DEL PERSONAL

Las unidades responsables del Presupuesto por Programas requieren del personal profesional competente para el adecuado desempeño de las actividades y funciones que les corresponden a las respectivas unidades.

Este personal, se encargará de proporcionar, recopilar y -- estudiar información con el fin de estructurar los diversos programas y presupuesto del sector público; por lo que debe rá tener conocimientos específicos de sus respectivas depen dencias, así como de análisis de organización, diseño y mane jo de formas, elaboración de instructivos y manuales de cos tos, entre otros.

Por lo que es recomendable que la Unidad de Presupuesto por Programas participe en la selección de su personal en base a un análisis de puestos, con el fin de asegurar la calidad del personal, asimismo es conveniente que la Unidad formule sus programas de capacitación interna. Estos deben orientar se a satisfacer las necesidades específicas que vayan sur giendo en el trabajo, y al mismo tiempo, a las de los pro gramas generales de mediano y largo plazo.

La Capacitación interna al nivel de la Unidad Presupues --

taria, puede consistir en el estudio de la literatura, en la contratación de personal, de asesoría y en cursos externos.

La capacitación no debe enfocarse únicamente al personal de las entidades operativas, sino también debe ir orientada a los altos funcionarios pues de ellos se recibirá el apoyo y cooperación.

### 2.1.3 CREACION DE UN SISTEMA DE INFORMACION

Es requisito fundamental el establecer un sistema informativo a través del cual va a circular la información cuantitativa y cualitativa entre las unidades ejecutoras y los centros de decisión.

El contar con un sistema de información va a facilitar el diseño y preparación de los programas, la solicitud y asignación de recursos, el control de grado de avance de los programas respecto a las metas y ayudará a la evaluación de la eficacia de los procedimientos empleados.

La información que contenga este sistema, debe de cumplir con ciertos requisitos como son: que se exprese en términos claros y precisos, para que así sea accesible a quienes la registren, comuniquen y analicen, y que dicha información sea homogénea y se aplique consistentemente en un periodo.

Ahora el funcionamiento de dicho sistema informativo debe

estar estructurado de tal manera que registre, cuantifique, y analice de modo sistemático y oportuno la información requerida en las distintas fases de la programación y ejecución.

En la estructura administrativa se debe de contar con centros de información (los cuales concentrarán, registrarán y procesarán la información) los cuales van a funcionar en tres niveles: un nivel en cada unidad ejecutora, un segundo nivel en la Unidad programadora y un tercero en la unidad de control presupuestario.

Para que el sistema cumpla con las necesidades de información del Presupuesto por Programas, deben de existir cuatro flujos:

- 1.- Contar con la información dentro de las unidades ejecutoras para la formulación, ejecución y evaluación de los programas.
- 2.- Debe de existir un flujo entre las unidades ejecutoras y el centro de programación.
- 3.- Flujo entre las unidades ejecutoras y la unidad de control presupuestal.
- 4.- Debe existir un intercambio de información entre las unidades ejecutoras de los diferentes programas de otros sectores.

Per último, la implantación de este sistema de información debe hacerse en forma paralela con las reformas a los sistemas actuales de registro.

#### 2.1.4. APLICACION DE LOS SISTEMAS DE COSTOS

Primero se define a la contabilidad de costos como aquella rama de la contabilidad general que organiza la información contable de una institución para establecer cuanto cuesta - producir un bien o un servicio, con la finalidad de dar una mejor información y análisis, una planificación permanente, sistemática y una ejecución presupuestaria dentro de los planes aprobados.

Como sistema de costos se entiende al registro sistemático de todas las transacciones financieras, que van a determinar el costo de llevar a cabo la producción de un artículo o la presentación de un servicio.

De los dos conceptos expresados arriba, se deduce que la contabilidad de costos es la que va a cuantificar las operaciones internas de un organismo, debido a que estas operaciones son más numerosas y variadas que las externas.

Los sistema de costos se pueden clasificar considerando dos criterios: en función del tiempo y en función al tipo de producción.

En función del tiempo se divide en costos reales o histó-

ricos y costos predeterminados, y a su vez estos últimos - se dividen en costos estimados y costos estándares.

En función al tipo de producción pueden ser por órdenes de trabajo o por procesos.

A continuación se presenta una pequeña descripción de cada uno:

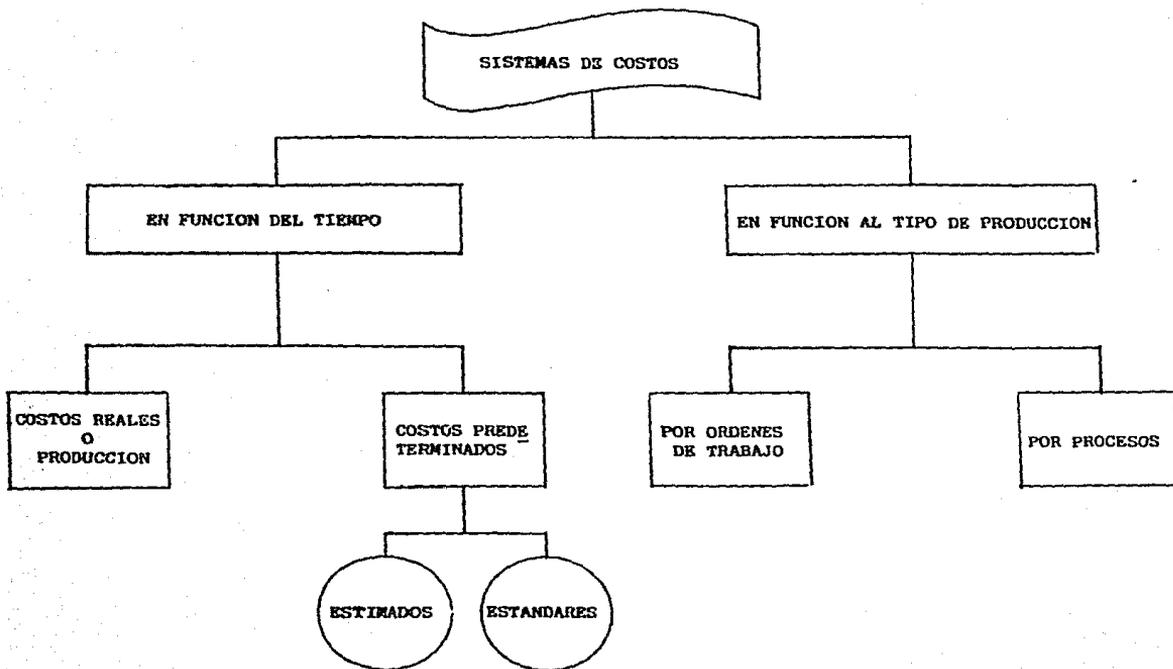
Los costos reales o históricos son un sistema en el cual - se van registrando los hechos a medida que se van sucediendo, no así con el sistema de costos predeterminados, en el cual se calculan con anterioridad a la producción, basándo se en condiciones futuras.

Los costos estimados es un método empírico de aproximación de los costos; a diferencia de los costos estándares los - cuales son un cálculo técnico muy detallado.

Los costos por órdenes de trabajo son aquellos en los cua- les cada trabajo debe de contener por separado cada uno de los elementos del costo. Para las industrias que cuentan - con una producción continua, es decir, que sus unidades -- son homogéneas por lo que se les carga la misma cantidad - de material, mano de obra y gastos indirectos, empleará el sistema de costos por procesos . Figura 7

Una vez que se ha hablado de los sistemas de costos, se di- rá en el Presupuesto por Programas emplea el sistema de - costos predeterminados, en sus dos fases (estimados o es -

FIGURA 7. SISTEMAS DE COSTOS



tándar) según sea el caso, sin olvidar que utiliza los costos reales o históricos como punto de comparación.

De la comparación de los resultados de los costos reales -- con los resultados esperados por el Presupuesto por Programas se obtendrá las variaciones de costos, las cuales al -- ser estudiadas indicarán la posibilidad de establecer medidas correctivas, y nos identificarán a los responsables de ellas.

El Presupuesto por Programas también utiliza los sistemas -- de costos por órdenes de trabajo y costos por procesos. La orden de trabajo se verá representada por un programa, subprograma, actividad, proyecto o tarea, cuya suma total será el costo del programa. Por otro lado hay casos en que no se puede separar los gastos que correspondan a cada unidad -- producida, sino que aparecen al final como resultado del -- programa total, casos en los que se aplica el sistema de -- costos por procesos.

Se puede concluir diciendo que no existen dificultades para controlar los Presupuestos por Programas mediante un sistema de costos.

Lo ideal sería que en el sector público, donde se realizan operaciones rutinarias, se llegara a implantar un sistema -- de costos estándar, que como se vió facilita enormemente el control de las operaciones y la preparación de presu --

puestos futuros.

Es indispensable, el contar dentro del sector público con un sistema de contabilidad de costos, que debe adoptar diferentes modalidades, en función de las características, importancia y fines de cada organismo o institución y de acuerdo con la información que se requiere para el control de los diferentes programas, subprogramas, actividades o proyectos.

Debido a la diversidad de programas que llevan a cabo las instrucciones que conforman el sector público, serán diversas las modalidades de costos a adaptarse en cada una de ellas. Sin embargo, existen una serie de requisitos generales que debe cumplir un sistema de costo. Dichos requisitos se analizarán desde el punto de vista de costos para los Presupuestos por Programas y son :

#### FLEXIBILIDAD

Se extiende como ésta que el sistema de costos debe adaptarse a las necesidades de información y control que se requieren para el cumplimiento de las metas dadas mediante el Presupuesto por Programas.

Como ya se dijo, no puede existir un sólo sistema de costos para la técnica de Presupuestos por Programas, pues la limitaría además que el sistema de costos a emplearse, solamente fijará los lineamientos generales, y los detalles se irán estableciendo según las necesidades de información.

## OPORTUNIDAD

Se entiende que para que el sistema de costos sea útil debe proporcionar la información tan pronto el suceso ocurra, es to es imposible, pero si se puede lograr que la información esté presente cuando se requiera y sea lo más cercano en tiempo al acontecer de los hechos que ésta representa.

## SIMPLICIDAD

Se obtiene analizando claramente los propósitos que se per siguen, los hechos que quieren medirse y con qué grado se - detalle, la oportunidad con que se requieren y los niveles - a los cuales debe llegar la información, antes de diseñar - cualquier sistema.

Al referirse a la información, se sugiere no considerar los siguientes aspectos: uno sería el que el sistema proporcione un sinnúmero de información siguiendo el criterio "podría utilizarse", el cual además de complicar al sistema lo volvería lento, tampoco es conveniente caer en el extremo opues to, es decir, que el sistema sea tan simple que la información que proporcione no sea suficiente para poder analizarla,

## CLARIDAD

En este requisito, se contempla el caso de utilizar la contabilidad de costos como una herramienta de administración y dirección.

En general, el sistema debe proveer de información adecuada a todos los que participen de la responsabilidad del aparato gubernamental.

En los casos en que no sea posible establecer sistemas que sean claros, los especialistas deberán dar una adecuada asesoría a aquellos que reciben su información.

## UTILIDAD

Este requisito, parecería obvio, pues el sistema de costos representa una utilidad, pero existe gran cantidad de trabajos que no representan utilidad alguna.

Esta característica debe reflejarse en la información y los estados que del sistema se generen.

## POSIBILIDADES DE AUTOCONTROL

El sistema de costos a diseñar debe facilitar el autocontrol.

Es decir, debe contemplar procedimientos internos para abarcar las dos fases del control contable (por una parte la comprobación interna de las cuentas y por otro la

revisión de las operaciones y actividades.

## AUDITORIA

Se refiere a que el sistema de costos a implantar debe de considerar la posibilidad de realizar la auditoría en el momento en que se considere oportuno. No importa cual sea el método de auditoría utilizado, el sistema debe prever los mecanismos para que ella pueda realizarse. Esto significa que todos los aspectos que contempla el sistema deben estar disponibles para realizar la auditoría cuando ella se presenta o se necesita. Figura 8

### 2.2 ELABORACION DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

Para llevar a cabo esta elaboración se requiere seguir un proceso presupuestario.

Se entiende por proceso al conjunto ordenado de etapas de naturaleza dinámica y progresiva que concluyen en la obtención de un resultado o producto final.

Se define al ciclo presupuestario como un proceso continuo, dinámico y flexible a través del cual se programa, ejecuta, controla y evalúa la actividad del sector público.

Existen distintos enfoques en cuanto a las etapas del ciclo presupuestario, algunos se inician con la formulación, otros presentan las etapas de ejecución y control juntas,

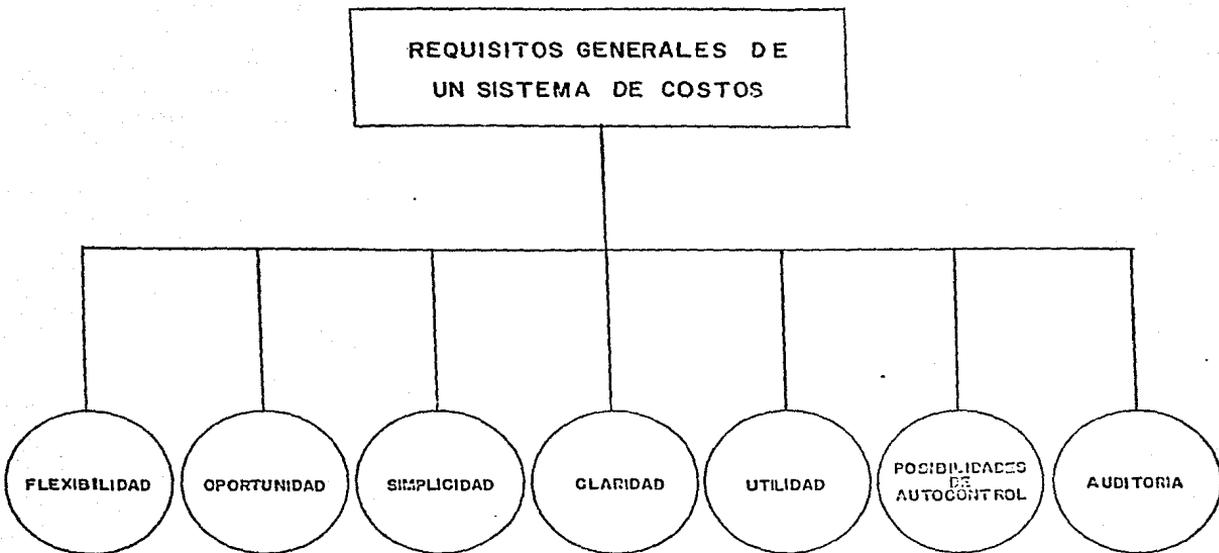


FIGURA 8 - REQUISITOS GENERALES DE UN SISTEMA DE COSTOS.

otros las consideran separadas, al igual que las fases de control y evaluación. De cualquier manera, el proceso en sí admite una especificación clara de sus diferentes etapas de acuerdo al tipo de análisis que se desea realizar, sin que las mismas tengan un carácter independiente, al contrario, son totalmente interdependientes.

En el cuadro siguiente se muestra esquemáticamente el ciclo del proceso de los Presupuestos por Programas dentro del contexto del proceso de los requerimientos generales y la toma de decisiones. Figura 9

### 2.2.1 ASPECTOS TECNICOS

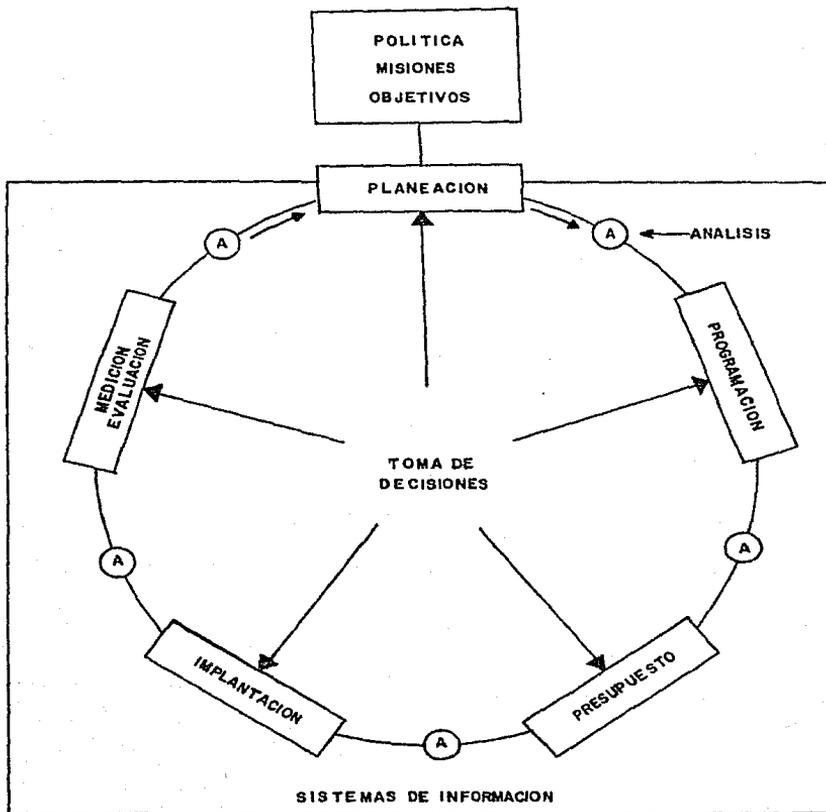
Se puede encuadrar en cuatro :

- 1.- Aspectos metodológicos.- Se sabe que la metodología a aplicar tiene que ser uniforme, además de que tiene que existir un organismo rector normativo que deberá adecuarse a la naturaleza de las actividades y deberá dar políticas presupuestarias a seguir.
- 2.- Cronogramas.- Se realizarán tanto del proceso técnico como del proceso político.
- 3.- Discusión y reajustes.- Aquí es donde se enfrentarán los distintos criterios de discusión y en base a los tipos de criterio se realizarán los reajustes acordados.
- 4.- Presentación.- En este momento es cuando se tiene listo el anteproyecto de presupuesto.

### 2.2.2. DISCUSION Y APROBACION

Esta fase tiene por objeto el examen, a través de comisio -

FIGURA 9  
 CICLO DEL PROCESO PRESUPUESTAL CON BASE EN PROGRAMAS



H.W. ALLEN SWEENEY, ROBERT RACHLIN-MANUAL DE PRESUPUESTOS-PRIMERA EDICION 1984-EDIT.Mc.GRAW HILL-PAG.790

nes especialmente constituidos en el poder legislativo, del proyecto de presupuesto formulado por el Ejecutivo. En este examen se solicitan informaciones y antecedentes a los funcionarios responsables de la programación y ejecución. Y se prepara un informe sobre el documento y la política que lo orienta, especialmente en cuanto a la consistencia de objetivos y metas propuestos en los programas de los diferentes sectores de la actividad estatal, esto con el fin de satisfacer la demanda de bienes y servicios públicos que plantea la colectividad por su intermedio.

### 2.2.3 EJECUCION

La ejecución del presupuesto abarca una serie de decisiones y operaciones financieras que permiten concretar actualmente los objetivos y metas dadas por el sector público en los planes de mediano y corto plazo.

Consiste en la movilización de los recursos humanos, materiales y financieros, mediante la utilización de una serie de técnicas y procedimientos administrativos, contables, de productividad, de control, de manejo financiero, etc."(1).

Dicha movilización es realizada a través de las unidades ejecutoras o unidades de organización responsables de la administración de todo un proceso presupuestario en cada unidad programática.

(1) Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social "Notas sobre ejecución, contabilidad y control del presupuesto, Santiago, Chile 1969".

### 2.3 CONTROL Y EVALUACION

Ambos conceptos no son independientes uno del otro sino que forman un mismo proceso de medición de eficiencia, esto implica verificar y valorar las acciones emprendidas para así apreciar como se van cumpliendo cualitativa y cuantitativamente los propósitos y políticas fijados previamente, para a la vez aplicar las medidas correctivas que sean necesarias.

En lo que se refiere al concepto de la evaluación presupuestarias se dan gran cantidad de definiciones entre las cuales se encuentra:

José Vicente Rodríguez Aznar, dice: "La evaluación debe ser un proceso permanente en toda la vida del presupuesto, continuamente realizada en todos los niveles de la administración, ya que es el único medio apropiado para vigilar el grado de avance en el cumplimiento de los programas.

Bolívar Lupera Zurita establece "La evaluación presupuestaria tiene por finalidad determinar el grado de eficiencia en la ejecución de los programas, comparando los resultados obtenidos con las metas previstas, a fin de adoptar las medidas correctivas del caso para garantizar la óptima utilización de los recursos humanos, materiales y financieros".

Al analizar las definiciones anteriores se observa que se refiere a la evaluación como una acción posterior y únicamente cuando existe variaciones o desviaciones, lo que se puede interpretar que no hay evaluación

en caso de que no se detecten desviaciones.

Por lo que se deben considerar que no es necesario la existencia de variaciones o desviaciones entre lo programado -- y lo ejecutado para que se realice la evaluación presupuestaria.

Por lo que se puede concluir con el siguiente concepto:

La evaluación presupuestaria es la parte del control presupuestario que va a canalizar la eficiencia y la eficiencia de los programas de gobierno para proporcionar a los responsables los elementos de juicio para adoptar las medidas que lleven a la consecución de los objetivos y a la optimización del empleo de los recursos puestos a su disposición.

### 2.3.1 MEDICION DE RESULTADOS

- Características y limitaciones de la Medición de Resultados.

Dentro de las actividades que realiza el gobierno existen Actividades cuyos productos finales son fácil de medirse -- e identificarse y son representativos del trabajo realizado, pero en cambio se tienen actividades en las que se puede identificar y medir el producto final, aunque no es-

representativo para determinar los resultados logrados. En las actividades cuyos resultados son imposibles de medir, es útil determinar la proporción de los recursos humanos, materiales y financieros que se dedican a esas actividades y el costo, para efectos del análisis presupuestario.

- Tipo de Unidades de Medida

Existen tres tipos básicos de unidades de medida ( 1 )-

Las medidas de volumen de trabajo, que son las que se expresan en unidades de medición del trabajo, que reflejan el volumen de acciones internas que se ejecutan en un organismo para alcanzar los resultados previstos.

Medidas de producto final que son las que reflejan los resultados de la actividad o trabajo de una organización y su objetivo es el de alcanzar la meta fijada.

Representa los bienes y servicios dados a la comunidad.

Por último, las medidas de realizaciones que son las que reflejan los efectos de los resultados obtenidos de un programa en términos de logro de los objetivos dados por la política gubernamental, para satisfacer una necesidad pública.

(1) Acuña Gustavo "Apuntes de clase sobre Presupuesto" --

- Selección de la Unidad de Medida.

Para esta selección se requiere un análisis, a fin de que la unidad sea de efectiva utilidad para la programación y evaluación del programa.

Si se sabe que para medir la realización de un programa se necesitan unidades de medida en término de producto final, para los efectos de la evaluación presupuestaria, se requiere, además el detectar productos intermedios que permitan relacionar el empleo de los insumos con el grado de avance del proceso de ejecución de un programa, para efectos de medir la eficiencia en el uso de los recursos.

Sería aconsejable que al integrar los programas presupuestarios se pudiera identificar las etapas componentes de un proceso con las correspondientes a las categorías programáticas ( esto es con las tareas, trabajo, obras, actividades y proyectos).

Existen acciones heterogéneas que no se pueden expresar a través de una sola unidad de medida, en estos casos se realizará un análisis de los diversos tipos de acciones eligiendo una unidad de medida que se considere más representativa de la clase de producto o servicio hacia los que se orienta la ejecución de los programas.

Las unidades de medición de resultados deben de cumplir los requisitos de :

Fácil identificación, cuantificación y representatividad -- del volumen de trabajo que debe desarrollarse para ejecutar un programa.

También la unidad tiene que ser homogénea para hacer posible la comparación.

La unidad tiene que poder ser utilizada como registro y sea para control contable o estadístico.

Los niveles técnicos principalmente conjuntamente con los de la administración son los que deben participar en la selección de unidades de trabajo, para que así se cumplan -- los requisitos citados arriba, y se alcance el éxito del control de eficiencia.

#### - Sistemas de Medición.

Son de dos tipos en relación a los resultados y en relación a los costos.

En relación a los resultados.

Al implantar un sistema no siempre se puede identificar todas las unidades de medida requeridas para cuantificar los resultados, por lo que en estos casos se puede optar al comienzo por ir implementando por etapas las unidades de medición y en los casos en que no se pueda determinar productos finales, se puede cuantificar el volumen de trabajo desarrollado, relacionando el trabajo terminado con el pendiente.

El segundo paso sería el de identificar en el sistema anterior al personal requerido para desarrollar el trabajo proyectado.

Así se llega al punto de medición del trabajo en el cual se relaciona el volumen de trabajo con el tiempo que emplea el personal existente para realizarlo.

Coefficiente de medición del trabajo realizado  
trabajo. tiempo

Se sabe que no sólo se requiere de recursos humanos para realizar un trabajo, sino que también interviene recursos materiales y equipos.

Un buen sistema de medición de resultados debe de determinar tanto el número de personal que se requieren en un programa, como el volumen de materiales que se consumirán durante su ejecución.

Así se llega al tercer paso del sistema en el cual se hace necesario el uso de coeficientes de rendimiento, estos coeficientes son un indicador de las relaciones entre los resultados y los recursos requeridos, este coeficiente permitirá determinar con precisión los recursos necesarios para la ejecución de un trabajo.

Coefficiente de rendimientos Productos finales  
Insumo

Ahora, para que el análisis sea efectivo, será necesario -

Sin embargo el concepto de Control de Gestión en México, - especialmente en el ámbito gubernamental aún es difícil de precisar, ya que se trata de una idea relativamente nueva y en constante evolución.

La concepción del Control de gestión se inscribe dentro de la moderna Teoría del Control, en la que se visualiza a la organización como un sistema en constante interrelación con sus contextos específico y general y cuya estructura se verá afectada por los impulsos provenientes de los mismos; - por lo que la eficiencia de la acción de controlar se medirá en relación a su posibilidad de "regular" la estabilidad de la organización mediante un flujo retroalimentador que - permita ajustar las decisiones previamente tomadas para el logro de los objetivos estratégicos fijados en la etapa de la planeación.

### 3.1.2 DEFINICION

La definición que dio del control de gestión el profesor de Harvard, R. Anthony; es la siguiente:

"El control de gestión es el proceso por el cual los principales responsables operacionales se aseguran que los recursos necesarios son obtenidos con eficacia y eficiencia para alcanzar los objetivos a corto plazo que se fijó la organización en el marco de su estrategia de largo plazo"

Se entiende por eficacia, el hecho de alcanzar una meta --

comparar los coeficientes de rendimiento con normas pre-establecidas o estándares.

Los estándares son importantes, pues se puede caer en el -- peligro de producir más unidades de medida con un decremento de calidad del producto o servicio, además que establecerá los requisitos de calidad mínimos, que debe reunir una - unidad de resultado.

Se puede concluir, asegurando que el establecimiento de estándares es un punto técnico de gran utilidad dentro de un sistema de programación y evaluación presupuestaria, pués además de permitir determinar con precisión los recursos necesarios para producir una unidad de medida, posibilita el estudio comparativo de la calidad del bien o servicio producido.

En relación a los costos.

Los costos son indispensables para el control y evaluación de la eficiencia en la ejecución de los programas presupuestarios. Los costos unitarios, permiten perfeccionar el procedimiento de evaluación presupuestaria, pues posibilitan - el cálculo de estándares que es un elemento básico de una - etapa avanzada de control.

Estos se encuentran registrados en el sistema de contabilidad, en una serie de cuentas en las que se agrupan los costos aplicables a una actividad o programa, pero como el --

aplicar un sistema contable de costos requiere mucha experiencia en el empleo del Presupuesto por Programas, es -- aconsejable utilizar un sistema de registro estadístico de costo de programas.

Este sistema permite reunir varios datos importantes sobre costos globales mediante el empleo de registros auxiliares, así se contará con costos globales de servicios personales, bien de consumo, etc., que se emplean en un programa.

### 2.3.2 PROCESO DE EVALUACION PRESUPUESTAL

La fase de evaluación presupuestaria forma parte de la etapa del control de presupuestos, en consecuencia se basa en unidades de medida sobre la eficacia y eficiencia en que -- se ha utilizado los recursos asignados a un programa.

Dicha evaluación presupuestaria se lleva a cabo a través -- de las siguientes etapas :

Estudio del cumplimiento de los objetivos y metas presu -- puestadas y del uso de los recursos asignados.

Se realizará un análisis de las variaciones observadas en -- el cumplimiento de las metas y/o de la ineficiencia en la -- entrega de los recursos asignados y por último se establece rán y se definirán las medidas correctivas que se adopten -- para solucionar las deficiencias.

## -ANALISIS DE EFICIENCIA Y EFICACIA

En este estudio lo que interesa es analizar la capacidad administrativa para obtener resultados a través de las unidades de programación.

Un factor importante que debe tomarse en cuenta en este análisis es el rendimiento del conjunto de hombres recursos -- que tienen a su cargo la ejecución de las actividades propias de una organización.

Otro factor que también es importante es el conocimiento -- de la estructura de las unidades ejecutoras de una unidad de programación presupuestaria.

Además hay factores externos que influyen en el análisis -- de la eficiencia como son:

Unidades de medida, productividad, el costo y el beneficio -- y por último el contar con una corriente permanente de información financiera y de costos.

Determinación de las causas de las variaciones observadas -- y/o de la ineficiencia en la asignación de recursos.

El establecer las variaciones entre lo programado y lo realmente ejecutado es sencillo, si se tienen los indicadores -- apropiados pero el análisis de sus causas y efectos dependerá de la calidad del evaluador y de los instrumentos téc-

nicos.

Existen una serie de elementos básicos que se deben considerar para determinar las causas que originaron desviaciones entre lo programado y ejecutado, como son: (1).

El realismo de la meta programada.

Instrumentos estadísticos utilizados.

Realismo de costos estimados.

Consistencia de los costos programados y volúmenes de trabajo.

Bases metodológicas de la programación de la ejecución presupuestaria de ingresos y egresos.

El flujo de informaciones estadísticas hacia los registros contables.

Adecuación real del elemento humano para el cumplimiento de las metas.

Comportamiento de la administración general de las instituciones del sector público.

Cambios sobre políticas y procedimientos.

#### - DEFINICION DE MEDIDAS CORRECTIVAS.

Esta etapa es la que resulta del análisis de las variaciones observadas y la explicación de sus causas.

(1) Molina López Guillermo, "Elementos de evaluación presupuestaria". Tercera Jornada de Presupuesto por Programas. CICAP, OEA.

Se requiere de la participación de grupos interdisciplinarios de trabajo para cubrir los aspectos técnicos y así hacer la selección adecuada y oportuna de las medidas correctivas.

Es necesario que los informes de evaluación se apoyen en aspectos técnicos y sean lo suficientemente claros, de manera que se pueda persuadir y convencer a las diferentes unidades ejecutoras de la necesidad de las medidas recomendadas.

Existen varios tipos de medidas como son:

Racionalización de procedimientos y métodos, nuevas fuentes de financiamiento, cambio de dirección del programa, eliminación de programa.

Dichas recomendaciones debe de provenir de un nivel jerárquico adecuado para garantizar su aceptación y así evitar conflictos de autoridad.

### 3.- IMPORTANCIA DEL CONTROL DE GESTION EN EL PRESUPUESTO - POR PROGRAMAS.

Es un hecho que el control de gestión está actualmente de moda en varios países de América y de Europa y que su rol aumentó y se afianzó con la crisis. En efecto, en tiempos de dificultades económicas, las empresas ya sean públicas o privadas deben asegurarse que los recursos de que disponen son utilizados lo más eficazmente posible, e implantan para esos sistemas de control de gestión.

#### 3.1 ASPECTOS GENERALES SOBRE EL CONTROL DE GESTION

##### 3.1.1 ANTECEDENTES

El primer antecedente de un Sistema integrado de Control de Gestión lo podemos encontrar en la Compañía Du Pont, donde a partir de 1919 se analizaba la actuación de la empresa a través de "cuadros de mando". A partir de 1930 esta compañía incorpora información sobre control presupuestario, control de costos, estudios de rentabilidad, etc., en sus cuadros de mando.

Como suele suceder, fue la 2a. Guerra Mundial la que extendió el uso de los "encargados de control de gestión", ya que los Estados Unidos deseaban obtener resultados bélicos al menor costo. Posteriormente el desarrollo de la cibernética permitió la utilización de mayores y mejores datos, así como la aplicación de nuevas técnicas administrativas.

( una medicina es eficaz cuando cura ). La eficacia es entonces un concepto absoluto. La eficiencia toma en cuenta los recursos utilizados (una medicina es más eficiente que otra si las dos logran el mismo resultado y si la primera es menos cara o requiere menos tiempo que la segunda). La eficiencia es, por consiguiente, un concepto relativo. Decir que hay que utilizar los recursos de la empresa de manera eficaz y eficiente implica que haya que alcanzar los objetivos fijados, y eso, al menor costo.

Se tiene la costumbre de emplear la palabra control en el sentido de inspección, de verificación se siente entonces un cierto malestar al oirla y casi instintivamente tiene uno ganas de protegerse y defenderse. La expresión "control de gestión" hay que entenderla más bien en el sentido de "dominio" de la gestión, como ejemplo, la acepción que se da a la palabra "control" cuando se utilizan las expresiones "controlar un balón de football, una situación, o controlar la velocidad de un automóvil".

A partir de ahora, se entenderá el control de gestión como una disciplina que tiene como meta la de permitir a los principales responsables de una organización dominar la gestión de sus respectivos centros de decisión. Una acción de gestión consiste en la realización de objetivos establecidos mediante la combinación, lo más eficiente posible, de los diferentes recursos financieros, técnicos y humanos en

el marco de una estructura organizacional claramente definida. Se sitúa entre una acción de dirección y una de ejecución.

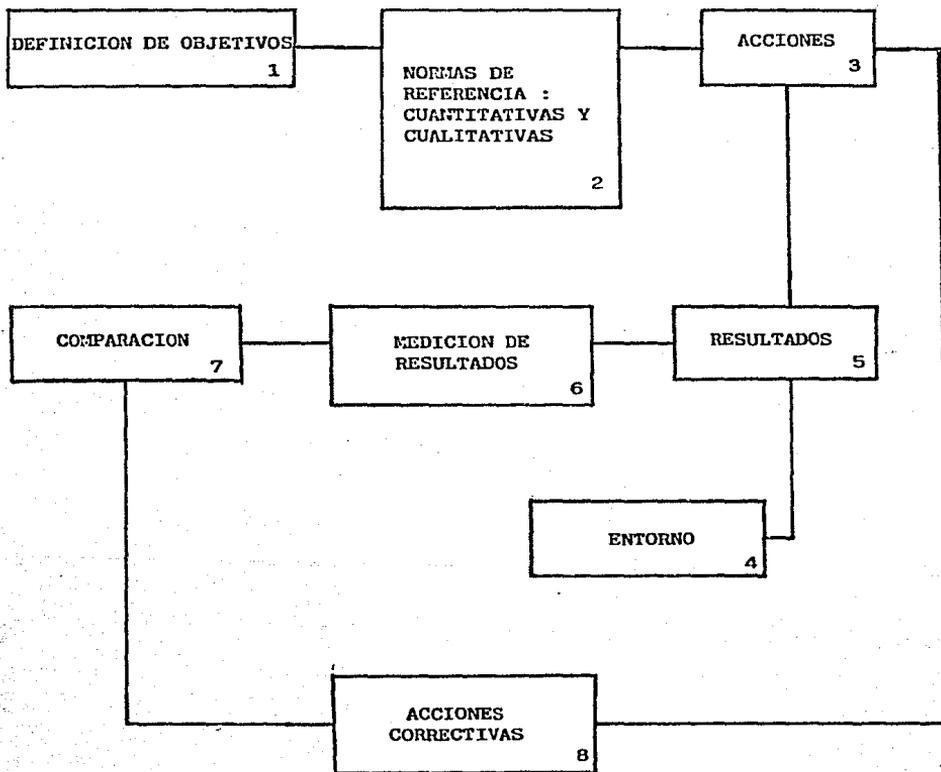
El control de gestión consiste en asegurarse de manera permanente que las decisiones tomadas en cuanto a la utilización de los recursos y que las acciones llevadas a cabo , permitan efectivamente alcanzar los objetivos previamente fijados.

De la definición del profesor de Harvard, R. Anthony se desprenden que el control de Gestión no debe entenderse como la verificación o inspección de las actividades de una determinada área dentro de la organización, sino como una herramienta para permitir al responsable operacional el mejor dominio de su gestión.

### 3.2 EL PROCESO DE CONTROL DE GESTION

El control de gestión es un proceso que se puede ilustrar de la manera siguiente: Figura 10

FIGURA 10 LA TOMA DE DECISIONES EN LO REFERENTE A LA UTILIZACION



Esta figura se inspira de la que desarrolló M. Lebas en el cuaderno de investigación del CESA "Toward a Theory of Management-Control", 1980.

Analicemos cada una de las partes de este proceso:

El control de gestión empieza con la definición de los objetivos generales de la empresa los cuales fueron fijados por medio de la planeación; los traduce a nivel de cada centro de responsabilidad en normas de referencia que pueden ser cuantitativas o cualitativas y que servirán como instrumentos de medición de la eficacia y de la eficiencia de las acciones de gestión.

La toma de decisiones en lo referente a la utilización de recursos desemboca sobre acciones. Estas, sujetas en general al impacto del contexto ó entorno, conducen a resultados que presentan dos particularidades: por un lado, el espacio de consecuencias de las acciones de gestión es infinito y es por ello que los resultados van a ubicarse en un periodo de tiempo más o menos largo; sin embargo, el control de gestión se interesa solamente en los resultados a corto plazo (mensual, bimestral, trimestal ó anual); y por otro lado, los resultados de las acciones de gestión son cuantitativos y cualitativos, no obstante ello, la mayor parte de la literatura sobre control de gestión está centrada sobre resultados medibles cuantitativamente, con el propósito de compararlos con normas o estándares que son también expresadas numéricamente.

Al comparar los resultados y las normas preestablecidas,--

se evalúan dichos resultados y, si es el caso, se realiza el análisis de variaciones. Si esta comparación es satisfactoria, el responsable de estos resultados puede continuar actuando como lo hizo hasta ahora; si no, deberá tomar acciones correctivas.

Hay que hacer notar que estas acciones correctivas pueden ser llevadas a cabo a nivel de cualquiera de las etapas del proceso.

En conclusión, el control de gestión es un proceso interactivo, cíclico, permanente y dinámico en la medida en que da lugar a un "feed-back" que enriquece el modelo de decisión, base de las acciones de gestión.

El control de gestión debe igualmente favorecer la coordinación de los diferentes responsables e integrarlos fuertemente a la organización, haciendo de tal manera que sus necesidades e intereses se armonicen con los de la empresa. Es lo que se acostumbra llamar "la convergencia de objetivos".

### 3.2.1 OBJETIVOS

La misión del control de gestión consiste en implementar un sistema de gestión provisional, de información y de evaluación de resultados relativamente detallado y personalizado que permita:

- a la Dirección General, asegurarse que los diferentes centros de responsabilidad y los funcionarios que los dirigen-orienten sus decisiones y acciones de gestión en el sentido de los objetivos y de los intereses del estado empresa tanto a nivel de los comportamientos como al de los resultados;

- a los diferentes responsables operacionales: a) de disponer de un conjunto de instrumentos que los ayude a preveer y medir sus resultados, a tomar rápidamente acciones correctivas si los resultados se apartan demasiado de las normas-preestablecidas, a mejorar la toma de decisiones en lo referente a la utilización de recursos y autocontrolar el desarrollo de sus actividades; en una palabra a "dominar su gestión" y b) de sentirse motivados a actuar en el sentido de los objetivos de la empresa.

El control de gestión debe, por lo tanto, favorecer a la -- vez la diferenciación y la integración de los diversos centros de responsabilidad, asegurar la coherencia de las acciones de gestión en el marco de los objetivos de la organización y ayudar a los diferentes responsables en el ejercicio de la gestión.

### 3.2.2 ETAPAS

La estructura del sistema se verá determinado, en mayor o - menor grado, por el proceso de planeación y la fisología im

plícita en el mismo. Como ya se ha dicho este tipo de control presupone una planeación adaptativa, es decir, participativa ya que cada área de la organización fijará sus objetivos y se responsabilizará de los resultados obtenidos.

Las fases a cubrir en la etapa de implementación de un sistema de control de gestión son:

a) Determinación de áreas críticas. Por área crítica se entiende aquellos "productos" que tengan mayor relevancia debido a su impacto directo sobre las medidas de "rendimiento" de la organización, es decir, la consecución de sus objetivos.

b) Determinación de variables o magnitudes que se sujetarán a control es decir, los objetivos de control, indicando la naturaleza de los mismos (medidas de efectividad).

c) Determinación de Indices relevantes parámetros de medición de la eficiencia en la gestión.

d) Fijación de estandares de gestión o variables de referencia, es decir, fijación de niveles óptimos en vistas a:

- La situación histórica
- Circunstancias previstas
- Niveles del Sector

e) Determinación de los intervalos en los que la variación

en relación a las variables de referencia tendrán un máximo de flexibilidad.

f) Diseño de reportes.

g) Mecanismo para determinación de medidas correctivas

Un requisito previo para la implementación de un sistema de control de gestión es la existencia de un sistema de información adecuado. FIGURA 11

Las características de la información que se precisa es diferente a cada uno de los niveles de la organización. La alta dirección necesita una información orientada, simultáneamente hacia el exterior ( coyuntura-, contexto, etc) y hacia el interior (evaluación, crítica), pero sobre de naturaleza prospectiva.

Las direcciones necesitan información de síntesis de sus -- propios resultados con una evaluación de los mismos.

El control operativo necesita información estable, lógica - previsible, analítica y concreta, es decir, rutinaria y permanente.

Los reportes para la alta dirección son los llamados "cuadros de mando", las evaluaciones, los análisis comparativos interempresas, las simulaciones, las previsiones de futuro, etc. Los reportes de las direcciones son los "cuadros de --



mando" de la Dirección, los informes rigurosos, los formularios de síntesis y las previsiones. El control operativo -- utiliza procedimientos fijos y formales de la información.

Es necesario especificar claramente el tipo de información -- que requiere cada nivel y en seguida ver dónde se produce -- cómo se capta, cómo se valida y cómo fluye el punto de captura de datos debe ser a nivel de las ejecuciones, no solamente de las acciones que realiza la propia unidad, sino de las que puedan realizar otras, en relación con las anteriores.

Se trata de toda una serie de acciones complejas, que se -- desarrollan en forma coordinada y en la que intervienen -- múltiples unidades. Se puede denominar centro de decisión -- al que decide y centro de actividad al que realiza la acción.

Un aspecto importante es definir cuáles son y donde se producen los hechos básicos así como los centros correspondientes para seguir a partir de aquí los flujos o canales de circulación de los datos originados, para llegar a constituir redes de información por actividades.

### 3.2.3 LOS INSTRUMENTOS DEL CONTROL DE GESTION

El control de gestión se debe basar en un sistema de planeación que surja de la determinación de los objetivos -- estratégicos fijados por la organización, elaborando el pro

grama de mediano plazo; mismo que sirve de marco general - para la definición de programas a corto plazo (anuales).

Figura 12

#### PROGRAMA DE MEDIANO PLAZO

Este programa debe incluir los programas de inversiones y el conjunto de actividades y funciones de la empresa. En un sentido estricto en este programa se deben traducir los objetivos estratégicos en términos de programas globales de acción y tiene una duración de 3 a 5 años.

Elaboración: el programa se debe elaborar en el primer semestre del año anterior al que entre en vigor; en el segundo semestre se deben elaborar los presupuestos por programa correspondiente al programa anual.

#### ELEMENTOS DEL PROGRAMA:

Programas de acción presupuestados con productos esperados (metas anuales).

Análisis de Proyecciones o base de la planeación

Identificación de las acciones para el logro de objetivos anuales.

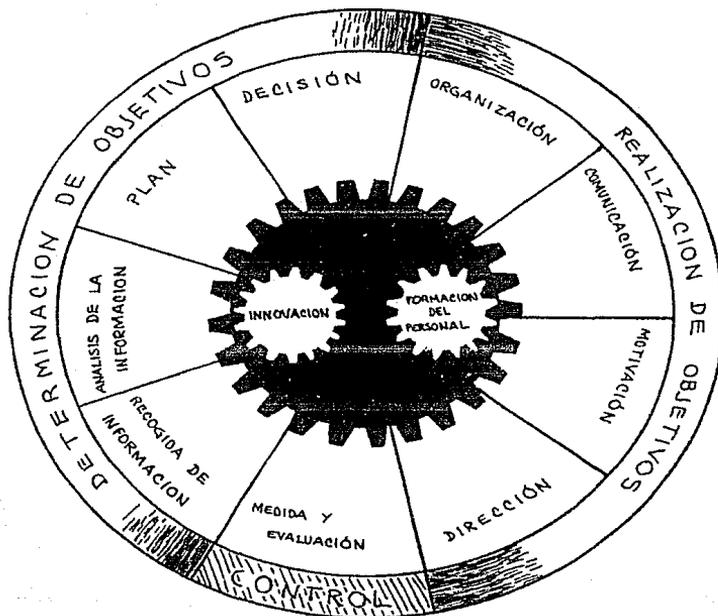
#### COMPONENTE DEL PROGRAMA DE MEDIANO PLAZO.

Objetivos estratégicos

Suposiciones básicas en relación al entorno

Diagnóstico de la organización en relación al cumplimiento

ELEMENTOS DE  
LA GESTION.



BASADO EN UN  
DIAGRAMA ATRIBUIDO  
AL DR. H.B. MAYNARD  
(U.S.A.)

FIGURA 12

de objetivos estratégicos.

- . Presentación de alternativas factibles.
- . Recapitulación de las cifras clave (en estados financieros de 2 ó 3 años anteriores).
- . Resultados de las estrategias en estados financieros para:
  - El próximo año en forma analítica.
  - Los próximos 3 ó 4 años en forma general.
- . Discusión y selección de alternativas.
- . Programas de acción para cumplir objetivos estratégicos.

En el marco de la planeación a mediano plazo surgen los instrumentos utilizados por el control de gestión; son éstos - numerosos y variados; entre ellos, están los programas a -- corto plazo, la gestión presupuestaria, los tableros de con - trol financiero y los tableros de gestión.

#### LOS PROGRAMAS A CORTO PLAZO (PROGRAMAS ANUALES)

Un programa a corto plazo se propone en general :

- Determinar objetivos operacionales para los diferentes - centros de responsabilidad en función de los objetivos es - tratégicos de la organización.
- Analizar las fuerzas y debilidades de cada departamento y la evolución de los factores de su gestión.

- Estudiar para cada centro de responsabilidades las diferentes opciones posibles y traducirlas en términos financieros.
- Seleccionar una de estas opciones y elaborar los programas de acción correspondientes que permitirán alcanzar los objetivos.

### LA GESTION PRESUPUESTAL

Un presupuesto puede definirse como la expresión detallada y cuantitativa de un programa de acción en términos de recursos asignados con el fin de alcanzar objetivos predeterminados. Es entonces un programa a corto plazo valorizado, asociando una afectación de recursos a la realización de objetivos y a responsabilidades bien definidas.

La gestión presupuestal se descompone en dos partes:

a) La preparación del presupuesto;

Consiste en una negociación entre la Dirección General y -- los principales responsables sobre la asignación de objetivos y de recursos entre los diferentes centros de responsabilidad.

b) El control presupuestal

Periódicamente, los resultados reales deben ser medidos y -- comparados a los resultados; las variaciones que resulten -- deben ser estudiadas y sus causas detectadas. El control -- presupuestal lleva a acciones correctivas si las variaciones constatadas son más importantes que lo que se había previsto.

Estas dos fases confirman que los presupuestos constituyen uno de los instrumentos más completos del control de gestión.

#### LOS TABLEROS DE CONTROL FINANCIERO

Estos permite seguir la situación financiera de la empresa mensualmente o trimestralmente, dan información sobre la evolución de las principales razones financieras que interesan esencialmente a la Dirección General. Requieren, para ser elaborados, datos contables financieros que suministran el Balance General y el estado de Ejercicio del Presupuesto. Su establecimiento es por lo tanto, tardado.

#### INFORMES INTERNOS

Los informes internos deben tener una periodicidad y contenido previamente acordado entre las áreas sustantivas y la dirección y deben estar preparados bajo una perspectiva de acción y servir de base para toma de decisiones. Deben proporcionar la información necesaria para evaluar los resultados de cada unidad operacional en relación a los objetivos estratégicos y los programas de acción a mediano plazo.

El glosario de términos técnicos - Administrativos de la Administración Pública define a las áreas sustantivas y operativas de la siguiente manera :

#### AREA SUSTANTIVA

Es el órgano facultado para que dentro de su competencia, norme el funcionamiento de las dependencias operativas de una Entidad.

Genera programas que serán ejecutadas por las áreas operativas.

#### AREA OPERATIVA

Son las dependencias de la Entidad responsable de cumplir las disposiciones emanadas con los órganos emisores de las normas, a fin de otorgar adecuadamente las prestaciones y servicios establecidos en los estatutos de cada entidad.

#### LOS TABLEROS DE CONTROL DE GESTION

A diferencia de la gestión presupuestal y de los tableros de control financiero que requieren un cierto plazo (de 3

semanas a 2 meses según los casos) para transmitir informaciones sobre las actividades realizadas, los tableros de control de gestión son instrumentos de información sobre la gestión de los diversos centros decisionales, de elaboración rápida y que permiten reaccionar a corto plazo (6 días después del fin de mes para un tablero de control de gestión mensual, el lunes para un tablero de control de la semana anterior, etc.,) La información que dan está orientada hacia los factores clave de gestión y ligada a los centros de responsabilidad de la organización, interesa -- por lo tanto a todos los responsables involucrados. Los indicadores de la actividad desarrollada por cada centro son en número limitado y el estudio de su evolución se hace a plazo muy breve.

La elaboración de los tableros de control de gestión se hace según el principio piramidal; en efecto, es a partir del tablero de control de la Dirección General que requiere informaciones centradas en los factores críticos de la empresa, que se elaboran los de los principales responsables que dependen de ella. Estos van entonces a considerar en sus propios tableros de control, las informaciones sobre los factores clave de gestión del Director General y las que corresponden a sus propios factores críticos, y -- así en adelante, bajando en la jerarquía. Los tableros de gestión deben estar elaborados en una perspectiva de acción, reflejan las posibilidades de gestión de un centro de responsabilidad y ser oportuno en lo referente a su periodicidad (día, semana, mes, etc...).

### 3.2.4 LOS ACTORES DEL CONTROL DE GESTION

El sistema de control de gestión está integrado por dos instancias fundamentales; las áreas sustantivas o responsables operacionales y el encargado de control de gestión en estrecha relación con la Dirección de la organización.

#### FUNCIONES

Director General: Fija los objetivos generales de la organización a mediano y largo plazo.

- Promover la convergencia de los objetivos específicos de cada área sustantiva con los de la organización y asegurar su coherencia.
- Aprobar los programas anuales que sirven de base para el sistema de control de gestión.
- Promover y apoyar el funcionamiento del control de gestión.
- Tomar decisiones para las acciones correctivas con base en los resultados del control de gestión.

Responsable operacionales (áreas sustantivas) :

- Definir los objetivos específicos para el área correspondiente y proponerlos a la Dirección para su aprobación.
- Determinar estrategias para alcanzar los objetivos fijados.
- Determinar e instrumentar las actividades para el logro de los objetivos.

- Establecer el programa de corto plazo (anual) de su área de competencia.
- Diseñar e implantar indicadores y parámetros para medir y asegurar el cumplimiento de las acciones.
- Elaborar los informes internos periódicos en los términos acordados - por la organización.
- Evaluar sus resultados y los de sus subordinados, autocontrolarse y, por lo tanto, tomar si es necesario acciones correctivas por ellas -- mismas y a tiempo.
- Elaborar los tableros internos de control de gestión.

CONTRALOR DE GESTION.-Debe diseñar, instrumentar y controlar el sistema de información y los procedimientos para el control de gestión.

- Motivar a los responsables operacionales (áreas sustantivas) y apoyarlos técnica y metodológicamente para el establecimiento del control de gestión.
- Elaborar el informe integral de actividades de la organización para la toma de decisiones.
- Evaluar los resultados y proponer elementos a la Dirección que se apoyen la toma de decisiones.
- Diseñar, instrumentar y mantener actualizado los tableros de control de gestión.

En el organigrama, el departamento de control de gestión, cuando existe, se sitúa en general siguiendo uno de los esquemas siguiente :

- a) Como staff cerca de la Dirección General: es entonces el brazo derecho de este. El control de gestión puede perfectamente jugar su papel de animador y de consejero de gestión por que tiene toda la libertad para hacerlo: se asegura que todos los responsables trabajan en el sentido de los objetivos de la empresa, hace todo a nivel de la filosofía de gestión y al de los instrumentos para que los responsables "dominen" su gestión. Figura 11
  
- b) Depende de un director administrativo y financiero.- Su posición es entonces delicada en la medida de que es a la vez juez y parte, por su posición, no tiene libertad para animar y aconsejar de la misma manera y sin tomar partido, al conjunto de direcciones funcionales en empresa. Figura 12.

Además el controlador de gestión no solamente se interesa en los aspectos contables y financieros y en la gestión previsional. Tiene como otras misiones, la evaluación de resultados y la conveniencia de objetivos. Si depende de un director administrativo y financiero, su papel se ve singularmente reducido en cuanto a estas dos últimas misiones se encierra entonces en un papel de técnico de las cifras.

La primera alternativa es, por lo tanto, la más enriquecedora para los responsables y la más completa en lo referente a los papeles del controlador de gestión.

FIGURA 13 - ORGANIGRAMA - MODELO A

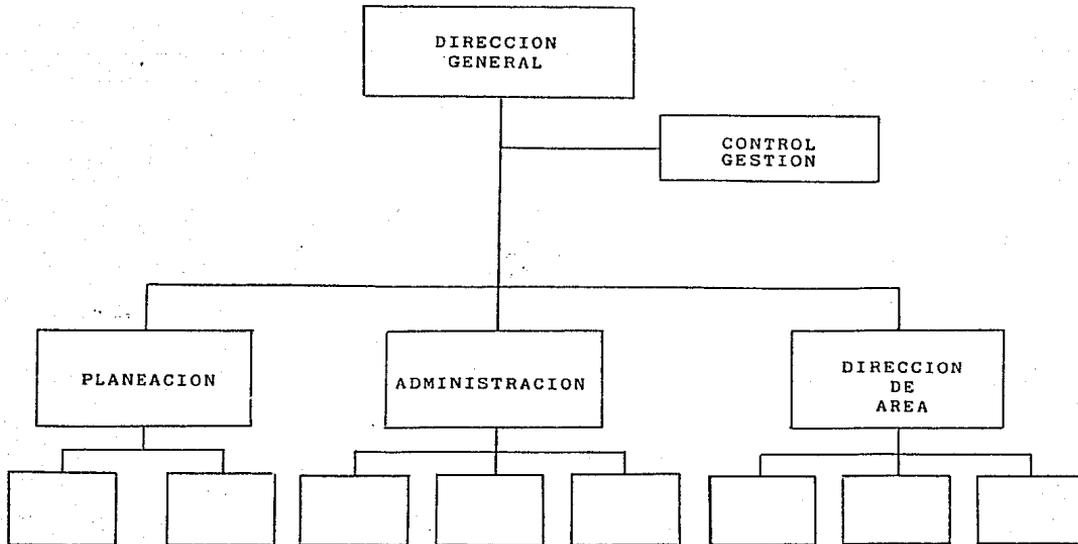
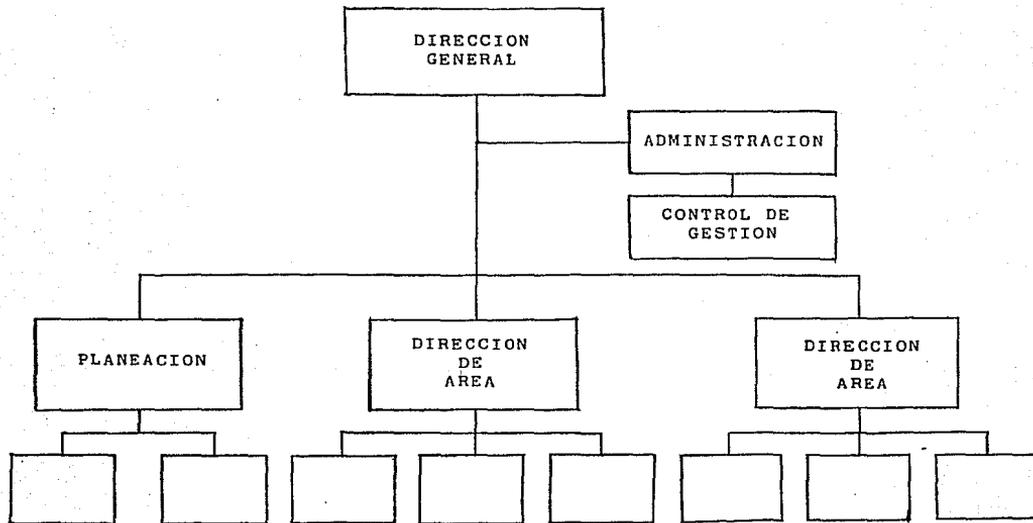


FIGURA 14 - ORGANIGRAMA - MODELO B



## 3.2.5 VENTAJAS DEL ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA DE CONTROL DE GESTION.

- Favorece un proceso de centralización de responsabilidades.
- Propicia la coordinación de los distintos responsables operacionales.
- Involucra a todos los miembros de la organización en el proceso de planeación, lo que los motiva a pensar a futuro.
- Debido a la existencia de canales fluidos de comunicación se motiva a los miembros de la organización a actuar en el sentido de los objetivos estratégicos de la misma.
- Propicia el establecimiento y/o depuración de un sistema de información que permita un adecuado conocimiento de la forma en la que se ejecutan programas, planes, etc.
- Permite una mejor gestión de los centros de decisión, retroalimentación al responsable de los mismos con un flujo informador, veráz -- oportuno y suficiente, sobre el desarrollo de los programas de trabajo de su competencia que apoyarán la mejor toma de decisiones a distintos niveles.
- Permite el control de avance de programas y actividades en función de los objetivos.
- Se contará con una serie de indicadores de eficiencia y eficacia de las acciones.
- Propicia la sistematización de la forma de seguimiento y control de programas.
- Permite detectar oportunamente problemas y desviaciones que requieran la aplicación de medidas correctivas.
- El diseño de los instrumentos propios de un sistema de control de gestión (Cuadros de Mandos, etc.) exige la detección de áreas "fuertes" y "débiles" de una organización, así como de las variables cla

ve para la toma de decisiones pertinentes, es decir, permite la revisión periódica de las áreas críticas.

#### 4. CASO PRACTIVO

El presente ejemplo corresponde al anteproyecto de presupuesto para 1986 de la Dirección General de Investigación en Salud, de la Secretaría de Salud.

En el cual se refleja el costo de los programas y objetivos a su cargo, que serán ejecutados para el ejercicio presupuestal de 1986.

El presupuesto solicitado es indispensable para disponer de recursos humanos, materiales y de inversión para llevar a cabo los programas asignados a esta Dirección General.

La elaboración de programación-presupuestación 1986 estuvo regulado por las políticas, estrategias y líneas de acción prioritarias que el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Salud establecieron.



ANTEPROYECTO DE PROGRAMA PRESUPUESTO  
1986

RAPP - 00 - 86

RESPONSABLES DE LA ELABORACION DEL ANTEPROYECTO

UNIDAD ADMINISTRATIVA 4113 DIRECCION GENERAL DE INVESTIGACION EN SALUD  
CLAVE NOMBRE

FECHA DE ELABORACION  
DIA 15 MES Agosto

	NOMBRE	FIRMA	TELEFONO
RESPONSABLE DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA	<u>DR. GONZALO SILVA RAMOS</u>	<u>[Firma]</u>	<u>2-50-93-83</u>
JEFE DE LA UNIDAD DE PLANEACION	<u>DR. FERNANDO CONTRERAS U.</u>	<u>[Firma]</u>	<u>2-55-04-43</u>
JEFE DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA	<u>LIC. EDUARDO GOMEZ CASTRO</u>	<u>[Firma]</u>	<u>2-55-04-48</u>
RESPONSABLE DE :			
RECURSOS HUMANOS	<u>LIC. ALEJANDRO BALTAZAR ROJAS</u>	<u>[Firma]</u>	<u>2-55-04-36</u>
GASTO DE OPERACION	<u>C.P. MARIANA OCAMPO H.</u>	<u>[Firma]</u>	<u>2-55-04-36</u>
CONSERVACION Y MANTENIMIENTO	<u>LIC. JAVIER HERNANDEZ H.</u>	<u>[Firma]</u>	<u>2-55-03-96</u>
O B R A			
EQUIPAMIENTO	<u>ING. ADRIANA AYALA TREJO</u>	<u>[Firma]</u>	<u>2-50-98-08</u>
DOMICILIO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA	<u>BLVD. M. AVILA CAMARHO 160 - 7o. PISO, COL. LOMAS C.P. 11800</u>		

PRESUPUESTO TOTAL SOLICITADO (MILES DE PESOS)

SSA  
306,844

INSS-COPLANAR

TOTAL  
306,844



## ANTEPROYECTO DE PROGRAMA PRESUPUESTO 1986

RAPP-02-86

### RESUMEN POR CAPITULO DE GASTO

UNIDAD ADMINISTRATIVA 4,1,3, DIRECCION GENERAL DE INVESTIGACION EN SALUD

HOJA No. 1 DE 1

CAPITULO	PRESUPUESTO ORIGINAL 1985	PRESUPUESTO MODIFICADO 1985	IRREDUCTIBLE 1986	NUEVAS NECESIDADES 1986			SOLICITADO 1986 TOTAL	SOLICITADO MODIFICADO %
				A	B	C		
TOTAL	1,716	1,716	1,716	1,3	1,17		3,06	
1 000	1,50	1,50	1,50		1,16		2,36	150.66
2 000	.18	.18	.18	.4	.33		.45	567.50
3 000	.18	.18	.18	.9	.8		.35	194.44
4 000								
5 000								
6 000								
S S A	1,716	1,716	1,716	1,3	1,17		3,06	
1 000	1,50	1,50	1,50		1,16		2,36	150.66
2 000	.18	.18	.18	.4	.33		.45	567.50
3 000	.18	.18	.18	.9	.8		.35	194.44
4 000								
5 000								
6 000								
INSS-COPLAMAR								
1 000								
2 000								
3 000								
4 000								
5 000								
6 000								

**ANTEPROYECTO DE PROGRAMA PRESUPUESTO  
1986  
RESUMEN DE PROGRAMAS-METAS-RECURSOS**

RAPP-03-86



UNIDAD ADMINISTRATIVA 1413: DIRECCION GENERAL DE INVESTIGACION EN SALUD

Hoja 1 de 1

PROGRAMA	SUBPROGRAMA	DESCRIPCION DE LA META	UNIDAD DE MEDIDA	METAS OPERATIVAS			RECURSOS 1986 (MILES DE PESOS)			
				ORIGINAL 1985	ALCANZAR 1985	PROPUESTA 1986	COSTO UNITARIO	TOTAL	GASTO CORRIENTE	INVERSION
U.T.	06	Identificar los contaminantes ambientales de mayor impacto en las areas urbanas	Informe técnico Monografía			5	204,56	1,022,80	1,022,80	
		Establecer las prioridades de investigación en el área de la Salud ambiental y estrategias para su desarrollo	Informe técnico Investigaciones			8	16,250	130,000	130,000	
		Diseñar modelos de evaluación sobre proyectos de investigación en Salud	Informe técnico			20	372,8	745,64	745,64	
<b>TOTAL DE LA UNIDAD</b>								<b>306,844</b>	<b>306,844</b>	



**ANTEPROYECTO DE PROGRAMA PRESUPUESTO  
1986  
ANALITICO DE CLAVES**

RAPP-04-86

UNIDAD ADMINISTRATIVA (4113) DIRECCION GENERAL DE INVESTIGACION EN SALUD

Hoja 1 de 2

PROGRAMA	SUB-PROGRAMA	CAPITAL	CONCEPTO	ARTICULO	ORDEN DE PREFERENCIA	PRESUPUESTO 1985 (MILES DE PESOS)		NUEVAS NECESIDADES 1986 (MILES DE PESOS)			TOTAL ANTEPROYECTO 1986
						MODIFICADO	IRREDUCTIBLE	A	D	C	
U.T.	0.6					176,652	176,656	13,193	11,697.5		303,841
		1,000				150,273	150,273		75,629		225,902
			11,00		11	102,022	102,022		75,629		177,651
			13,00		11	3,074	3,074				3,074
			13,00		11	13,378	13,378				13,378
			14,00		11	18,299	18,299				18,299
			15,00		11	13,500	13,500				13,500
		2,000				8,416	8,416	4,209	3,354		16,206
			21,00		10	2,186	2,186	2,747	6,553		14,569
			22,00		10	129	129	64			193
			23,00		10				4,200		4,200
			24,00		10	65	65	33	1,394		2,092
			25,00		10	736	736	368	1,778.1		1,868.5
				25,01					8,005		8,005
				25,03		736	736	368	9,776		10,880
			26,00		10	1,971	1,971	892	2,967		5,654
			27,00		10	2,029	2,029	1,05	182		476
		3,000				179,767	179,767	8,988	7,778.5		347,556
			3,100		11	1,118	1,118	59	91		268
<b>TOTAL PRESUPUESTO DE LA UNIDAD</b>											



**ANTEPROYECTO DE PROGRAMA PRESUPUESTO  
1986  
ANALITICO DE CLAVES**

RAPP-04-86

UNIDAD ADMINISTRATIVA (4113) DIRECCION GENERAL DE INVESTIGACION EN SALUD

Hoja 2 de 2

PROGRAMA	SUB-PROGRAMA	CAPITULO	CONCEPTO	PARTIDA	TIPO DE MODIFICACION	PRESUPUESTO 1985 ( MILES DE PESOS )		NUEVAS NECESIDADES 1986 ( MILES DE PESOS )			TOTAL ANTEPROYECTO 1986
						MODIFICADO	IRREDUCTIBLE	A	B	C	
UT	06	3000	3200		10	4,25	4,25	2,13	4,00		1,038
			3300		10	14,55	14,55	7,28			2,183
			3500		10				3,294		3,294
				3501					1,710		1,710
				3502					1,370		1,370
				3503					2,14		2,14
			3600		10				4,00		4,00
			3700		10	15,969	15,969	7,984			23,953
TOTAL PRESUPUESTO DE LA UNIDAD											

ANTEPROYECTO DE PROGRAMA PRESUPUESTO  
1986

A PP-02-86



( MILES DE PESOS )  
FUENTES DE FINANCIAMIENTO

SECTOR 112, SECRETARIA DE SALUD

UNIDAD ADMINISTRATIVA (A.L.S.) DIRECCION GENERAL DE INVESTIGACION EN SALUD

Hoja 1 de 1

CAPITULO CONCEPTO	IMPORTE TOTAL ANUAL	FUENTE DE FINANCIAMIENTO						
		PROGRAMA NORMAL S.S.A	IMSS-COPLAMAR	CUOTAS DE RECUPERACION	APORTACIONES EST Y/O MUN	APORTACIONES CUB V/O COPLADES	AFILIACIONES CONVENIOS ESPEC	OTROS
1,00,0	22,590,3	22,590,3						
1,10,0	1,73,6,51	1,73,6,51						
1,20,0	3,07,4	3,07,4						
1,30,0	3,37,8	3,37,8						
1,40,0	8,29,9	8,29,9						
1,50,0	3,50,0	3,50,0						
2,00,0	46,20,6	46,20,6						
2,10,0	14,68,6	14,68,6						
2,20,0	19,3	19,3						
2,30,0	4,20,0	4,20,0						
2,40,0	20,9,2	20,9,2						
2,50,0	18,88,5	18,88,5						
2,60,0	5,65,4	5,65,4						
2,70,0	4,9,6	4,9,6						
3,00,0	24,73,6	24,73,6						
3,10,0	2,68	2,68						
3,20,0	1,03,8	1,03,8						
3,30,0	2,18,3	2,18,3						
3,50,0	3,29,4	3,29,4						
3,60,0	4,00,0	4,00,0						
3,70,0	23,95,3	23,95,3						
TOTAL								



**ANTEPROYECTO DE PROGRAMA PRESUPUESTO  
1986  
PROGRAMA DE CONSERVACION Y MANTENIMIENTO**

APP-08-86

SECTOR 1.12 SECRETARIA DE SALUD  
UNIDAD ADMINISTRATIVA 1.11.3 DIRECCION GENERAL DE INVESTIGACION EN SALUD  
SUBUNIDAD ADMINISTRATIVA 1.1.1

HOJA 1 DE 2

ACTIVIDADES	SUBACTIVIDADES	VEHICULOS	OTROS VEHICULOS	TRABAJOS A REALIZAR	P A N T I D O A				TOTAL	
					3501	3502		3503		3504
						VEHICULOS	OTROS	TOTAL		
VT	06									
	01									
	04			IMPERMEABILIZACION AZOTEA				1,50		1,50
	03			REPOSICION DE VIDRIOS				53		53
	12			CERRAJERIA				3		3
	02									
	06			REP. EQUIPO DE LABORATORIO	7,00					7,00
	05									
	01			REP. EQ. DE REFRIGERACION	2,00					2,00
	10									
	06			REP. MINEOGRAFO	1,50					1,50
	11									
	01			REP. MOBILIARIO	3,00					3,00
	12									
	01			RECARGO EXTINGUIDORES	60					60
	03			REPARACION ELEVADORES	3,00					3,00
	04			MANTENIMIENTO DE UNIDADES MÓVILES		12,70		12,70		12,70
				<b>T O T A L</b>		-				



## 5 CONCLUSIONES.

El Presupuesto por Programas y el Control de Gestión constituyen un instrumento de planificación económica y social, por lo que la implantación de la técnica de Presupuesto por Programas y el Control de Gestión en el sector público federal, se consideran como una decisión firme para instrumentar dicho sistema, permitiendo la evaluación de resultados y posibilite al nivel decisorio correspondiente para conocer el desarrollo de los programas y para el replanteamiento de estrategias alternativas que aseguran el logro óptimo de los objetivos a través de un conjunto de instrumentos expresamente diseñados para este fin.

El Presupuesto por Programas y el Control de Gestión traducen los objetivos de la planificación en acciones concretas que se han de desarrollar por el Estado.

Para alcanzar la instrumentación total de estas técnicas es necesario ponderar a través de una evaluación sistemática, los avances reales que cada año se obtienen en ese proceso, a fin de no forzarlo sin antes haber consolidado y generalizado los avances de las metas ya concluidas. La instrumentación del nuevo esquema presupuestario tendrá que desarrollarse teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

- La apertura y estructura de los programas debe cumplir en los requerimientos y solucionar las demandas que plantea-

la integración del gasto público a un sistema de planificación económica y social, que los sistemas de registro - se reestructuren para que así se cuenten con los elementos para identificar los costos reales de la ejecución de los programas; y se establezcan los requerimientos financieros necesarios.

- El presupuesto por Programas permitirá contar con una mejor planeación del trabajo, ya que va a presentar organizada las tareas o trabajos que se realicen dentro de un programa.
- Es necesario que el gobierno federal intensifique los mecanismos de asesoría en materia de gasto público, lo cual se está viendo altamente reforzado por los instrumentos de control establecidos por la Contraloría de la Federación.
- El Presupuesto por Programas y el Control de Gestión en los organismos del Estado se considera como el instrumento idóneo para administrar y planear el crecimiento de la capacidad instalada, teniéndose presente la interacción permanente del ingreso y el gasto y no como un sistema enfocado exclusivamente al control de las erogaciones.
- El Presupuesto por Programa permitirá el mejor entendimiento del presupuesto, debido a las diferentes clasificaciones en que se presentan los objetivos y metas a alcan

zar en el corto, mediano y largo plazo.

- El Presupuesto por Programas y el Control de Gestión en los organismos del Estado se consideran como los instrumentos idóneos para administrar y planear el crecimiento de la capacidad instalada, teniéndose presente la interacción permanente del ingreso y el gasto y no como sistemas enfocados exclusivamente al control de las erogaciones.
- El Presupuesto por Programas permitirá el mejor entendimiento del presupuesto, debido a las diferentes clasificaciones en que se presentan los objetivos y metas a alcanzar en el corto, mediano y largo plazo.
- El Presupuesto por Programas no depende de un modelo matemático que resuelva todo, no es un sistema que elimine el juicio humano, a la experiencia y al sentido común, ya que esta técnica considera como un elemento fundamental a los recursos humanos, por lo que el Presupuesto por Programas no conduce a una alternativa, por el contrario, ofrece una serie de alternativas perfectamente estructuradas y cuantificadas. En consecuencia para implantar el Presupuesto por programas, se requiere un explícito entendimiento de los objetivos y políticas del organismo público y en general de todo el gobierno.
- El Presupuesto por Programas y el control de gestión se pueden aplicar a cualquier unidad administrativa pública,

sin el requisito de la existencia de un plan a nivel nacional, ya que en términos generales, en los diferentes instrumentos de política económica están definidos los objetivos y metas de los diferentes órganos del Estado y puesto que estos instrumentos permiten que las decisiones de asignación de recursos en el proceso presupuestario se basen en el entendimiento claro de los objetivos, en la consideración de los costos futuros de los programas actuales para los proyectos de los medios para alcanzar los objetivos minimizando los costos.

- El proceso de evaluación presupuestaria (Control de Gestión) es de carácter interdisciplinario, lo cual se deriva del hecho de que el control y la evaluación no están integrados en un sólo contexto administrativo sino que forman parte de la actividad sustantiva de los diferentes sectores en que se ejecutan los objetivos y las políticas nacionales y en cada uno de los cuales se dan especialidades profesionales particulares.
- Complementando lo anterior no considero exagerado el afirmar que en gran parte, el futuro y logro del movimiento de reforma administrativa en México, depende del éxito que se tenga con el desarrollo de estas dos herramientas administrativas, que presuponen orden eficiencia, control, toma racional e institucional de decisiones y fundamentalmente cambio y honestidad de mentalidad en la Administración Pública Mexicana.

## B I B L I O G R A F I A

- 1 BAZA DIAZ FRANCISCO. El presupuesto integrado a la Contabilidad de un organismo desconcentrado en un sector del Estado. MEXICO - TESIS UNAM 1977.
- 2 BLANCO y Illescas, Francisco. El Control Integrado de Gestión. MEXICO, EDIC. LIMUSA, 1980.
- 3 DEL RIO GONZALEZ CRISTOBAL. Costos II. MEXICO 10a. EDIC. - UNAM 1975.
- 4 DEL RIO GONZALEZ CRISTOBAL. Técnica Presupuestal. MEXICO-6a. EDIC. ECASA.
- 5 ELIZONDO LOPEZ ARTURO. La Investigación Contable, Significación y Metodología MEXICO EDIC-ECASA 1980.
- 6 H.W. ALLEN SWEENY, ROBERT RACHLIN. Manual de Presupuestos. - MEXICO EDIC-MC GRAW HILL 1984.
- 7 ISSSTE. Apuntes de Presupuestos por Programas. MEXICO 1976
- 8 MARTNER GONZALO. Planificación y Presupuesto por Programas. MEXICO 7a. EDIC SIGLO XXI.
- 9 ONU. Manual del Presupuesto por Programas y Realizaciones
- 10 PEREA R. FRANCISCO C. Contabilidad por Areas de Responsabilidad. MEXICO 2a. EDIC-ECASA 1971.
- 11 SANCHEZ G. FRANCISCO. Administración del Presupuesto por Programas. MEXICO EDIC-ECASA 1982.
- 12 SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. Apuntes de Presupuesto por Programas. MEXICO 1976.
- 13 SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA. Apuntes del Presupuesto por programas. MEXICO 1976.
- 14 SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Ley del Presupuesto to Contabilidad y Gasto Público. MEXICO DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION (28-DIC-76).

15 SECRETARIA DE SALUD. Manual de Programación Presupuesta-  
ción 1986 MEXICO JULIO 1985.

16 TORRES I. MARCELA Y MEJIA L. JOSE. Principales Elementos  
de Control de Gestión. MEXICO APUNTES DEL CENTRO DE INVE-  
STIGACION Y DOCENCIA ECONOMICAS A.C. 1984.

## INDICE DE FIGURAS

	Pag.
1.- Objetivos de un Presupuesto-----	21
2.- Clasificación de Presupuestos-----	25
3.- Clasificación de Programas-----	27
4.- Principios del Presupuesto por Programas-----	45
5.- Partes Integrantes de un Programa-----	48
6.- Tipos de Clasificación Presupuestarias-----	60
7.- Sistemas de Costos-----	70
8.- Requisitos Generales de un Sistema de Costos-----	76
9.- Ciclo del Proceso Presupuestal con base en Programas-----	78
10.- La toma de decisiones en lo referente a la utilización-----	95
11.- Sistema de Control de Gestión-----	101
12.- Elementos de la Gestión-----	104
13.- Organigrama-Modelo A-----	113
14.- Organigrama-Modelo B-----	114

## INDICE ANALITICO

- Actividad, 52
- Area:
  - crítica, 99
  - operativa, 108
  - sustantiva, 108
- Auditoría, 75
- Claridad, 74
- Clasificaciones:
  - presupuestos por programas, 32
- Control: , 19-20
  - de gestión, 92-93-108
- Coordinación, 19
- Costos:
  - estimados, 69
  - ordenes de trabajo, 69
  - procesos, 69
  - reales, 69
- Diagnóstico, 46
- Dirección, 19
- Elementos del programa, 103
- Evaluación, 80
- Flexibilidad, 72
- Función, 51
- Gestión Presupuestal, 106
- Limitaciones:
  - del presupuesto por programas, 62-63-64.
- Obra, 52
- Oportunidad, 73
- Organización, 19
- Planeación, 19
- Presentación, 46
- Presupuesto: , 17-18
  - auxiliares, 22
  - cortos, 22
  - de aplicación, 23
  - de costos, 23
  - de fusión, 23
  - de promoción, 23
  - de resultados, 23
  - de situación financie\_
    - ra, 22-23
    - de trabajo, 23-24
  - estándar, 22
  - estimados, 22
  - fijos, 22
  - flexibles, 22
  - largos, 22
  - por programas, 23-28--
    - 29-30
    - principales, 20-22
    - privados, 20
    - públicos, 20
- Principios:
  - acuciosidad, 43
  - claridad, 44
  - continuidad, 43
  - equilibrio, 42
  - especificación, 42
  - exclusividad, 41
  - flexibilidad, 43
  - periodicidad, 43
  - programación 41
  - unidad, 42
  - universidad, 41
- Programas: , 18-19-51
  - apoyo, 24
  - básicos, 24
  - generales, 26
  - inversión, 24
  - operación, 24
  - particulares, 26
- Pronóstico, 4

- Proyecto, 52
- Simplicidad, 73
- Sistema de:
  - Costos, 68
- Subprograma, 51
- Tableros de:
  - control de gestión, 108
  - control financiero, 107
- Trabajo, 52
- Tarea, 52
- Utilidad, 74
- Ventajas del:
  - presupuesto por programas, 61-62