

870108
3
2ej

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE GUADALAJARA

INCORPORADA A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA DE ADMINISTRACION, CONTABILIDAD Y ECONOMIA



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

IMPLEMENTACION DE LA TÉCNICA DE PRESUPUESTO POR
PROGRAMAS EN BAJA CALIFORNIA SUR

Seminario de Investigación Contable
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
CONTADOR PUBLICO
P R E S E N T A
ADA SILVIA CARRILLO BAREÑO
GUADALAJARA, JALISCO. 1988



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

	Página
1. GENERALIDADES SOBRE EL PRESUPUESTO PUBLICO	1
1.1. Consideraciones Generales	2
1.2. Definiciones del Presupuesto	7
1.3. Naturaleza Jurídica y Política del Presupuesto	9
1.4. Tipos de Presupuesto	12
2. LA TECNICA DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS	21
2.1. Conceptualización	22
2.2. Ventajas	23
2.3. Clasificaciones	26
2.4. Criterios para la apertura de programas	27
2.5. Unidades de medida	29
2.6. El sistema de costos	31
3. EXPERIENCIAS DE SU INPLANTACION	34
3.1. En América Latina	35
3.2. En México	40
4. EL SISTEMA DE PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN BAJA - CALIFORNIA SUR	48
4.1. Antecedentes	49
4.2. El Proyecto "LA PAZ"	49
4.3. El Presupuesto por Programas Experimental en SAHOPE	67
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	69
BIBLIOGRAFIA	73

1. GENERALIDADES SOBRE EL PRESUPUESTO PUBLICO

1.1. CONSIDERACIONES GENERALES

La importancia del Presupuesto resalta como consecuencia de la influencia cada vez mayor que tiene el sector público en el desarrollo de los pueblos. Evidentemente esa importancia estará en relación directa al papel del Estado en la economía de cada país, cuanto mayor sea el grado de intervención o participación del sector público, mayor trascendencia tendrá el Presupuesto Público.

La evolución de las ideas acerca de la función del Estado en la actividad económica, singularmente acelerada en los últimos decenios ha determinado modificaciones sustanciales en los conceptos del Presupuesto. Así como aquel ha cambiado su calidad de espectador transformándose en actor del proceso vital de la Nación, así también el Presupuesto ha dejado de ser un mero documento de carácter administrativo y contable, para asumir la significación de elemento activo con gravitación primordial sobre las actividades generales de la sociedad.

Vista mucho la noción actual del Presupuesto, de la que hallamos en los autores de comienzo del siglo, que nos lo concebían como "un acto que contiene la aprobación previa de los ingresos y gastos públicos" y que, pese a la transformación de los conceptos, ha ejercido considerable influencia en la enseñanza de la materia. En aquella época predominaba el aspecto político, relacionado con el ejercicio de la soberanía por el Parlamento, Poder Legislativo y el financiero, vinculado con la ordenación de la Hacienda; más tarde se consideró el aspecto jurídico, pero nunca hablase concebido el Presupuesto como instrumento de acción directa sobre la economía.

Según las nuevas ideas, la acción estatal debe cumplirse conforme a un plan, del cual es manifestación esencial el Presupuesto, cuya noción tradicional se amplía en el tiempo (Presupuesto Plurianual o Cíclico) y en el espacio (Presupuesto económico o Presupuesto Nacional), con alteración de ciertos principios considerados básicos por la ortodoxia financiera.

Es indudable que el Presupuesto ha trascendido el campo puramente jurídico y administrativo al que estaba circunscrito en sus comienzos, para abordar el campo de la política económica en función del desarrollo de los países.

La necesidad de un plan presupuestario y con él de la preparación regular de un Presupuesto de ejecución obligatoria, obedece a dos factores: Primero, el volumen (amplitud y ramificación) y, segundo, a ciertas peculiaridades

dades político-jurídicas de las finanzas.

El Presupuesto, además del factor cuantitativo de berd tenerse siempre en cuenta, también el factor cualitativo y además no puede negarse que, por lo menos, el Presupuesto del Estado incluye, en la mayoría de los países, -- plenitud de operaciones y disposiciones financieras no alcanzables por ninguna economía individual. En estas circunstancias parece imprescindible formarse una idea sobre los recursos previstos para un futuro período, porque sólo así pueden adoptarse las medidas de organización y financieras conducentes a la realización de los fines propuestos por la economía pública. El soberano absoluto del pasado o el dictador del presente, a pesar de poder fijar -- los gastos discrecionalmente e imponer contribuciones y -- operaciones de crédito para cubrirlos, tampoco ha podido -- prescindir de una visión de conjunto sobre los proyectos económico-financiero, si es que aspiran a lograr la mayor "eficiencia posible".

A ello se agrega además que, en el régimen democrático las finanzas son una "administración por delegación" ejercida en nombre y a cuenta no de una persona o de un grupo, sino de la Nación; ésta por medio de sus representantes, participa en la decisión de las medidas que importan gastos y de la forma en que han de ser financiadas, controlando simultáneamente si el Gobierno se abstuvo y -- hasta qué punto, en sus actividades a las sanciones. Es evidente que el interés del pueblo por el Presupuesto y, con él por la actividad estatal con su participación en la preparación, sanción y control del Presupuesto, debió crecer en el mismo grado en que se fueron extendiendo las funciones estatales y en que todo ciudadano se vio obligado a posibilitar financieramente ese desarrollo por el pago de los impuestos.

En los tiempos modernos, a los dos factores mencionados se agregó otro por el hecho de que, en el curso del intervencionismo y de la economía dirigida, el Presupuesto fue incorporado a un más amplio "plan para la economía nacional". Si se pretende influir eficazmente en la vida económica de un país mediante decisiones referentes a magnitudes globales, es evidente que no se podrá dejar de incluir las actividades de las corporaciones públicas en el consiguiente plan llamado a contener todos los elementos constitutivos de dichas magnitudes globales.

Toda esa serie de factores hacen conveniente e imprescindible un plan de ejecución del Presupuesto; surge la cuestión de saber qué carácter ha de darse a un Presupuesto cuya finalidad es precisamente garantizar esa ejecución; con otras palabras, la cuestión radica en el concep-

to, la naturaleza y las funciones del Presupuesto Público.

Así, queda claramente expresado que el Presupuesto se refiere a un período futuro. El Presupuesto efectivamente es siempre previsión pero, no obstante, es algo -- más que una mera estimación, puesto que la sanción del Presupuesto es simultáneamente expresión de una voluntad que aspira a la realización de las operaciones financieras en él, previstas para el logro de los resultados programados.

Otro criterio del concepto del Presupuesto es el de que este trae consigo cierta regularidad en la preparación del proyecto, mientras que un cuarto criterio se refiere a la forma en que son ofrecidas las cifras del Presupuesto, en cuanto que todo presupuesto financiero subdivide, en forma más o menos detallada y sistemática las operaciones de recursos y gastos de acuerdo con determinados -- puntos de vista racionales.

Otro criterio, finalmente, lo constituye el de -- que el proyecto de Presupuesto es un "anteproyecto fijador de normas". Esto quiere decir: que el Presupuesto de Estado es más que una mera estimación sin compromisos, y también más que un "plan financiero" (para varios años) o un "Presupuesto de la Economía Nacional", ya que "compromete". Este compromiso se refiere sobre todo a los gastos presupuestados y enuncia qué actos que importan gastos previstos en el Presupuesto pueden cumplirse dentro del período presupuestal.

Este compromiso es en principio un compromiso legal, al lado del cual también asumen cierto papel normas diarias. En todo caso la administración está comprometida por el Presupuesto; para el Gobierno existe un compromiso heteronomo sólo cuando la autorización presupuestaria proviene de una ley y por lo tanto cuenta con el beneplácito del Parlamento. Añadiremos que la responsabilidad del Gobierno para la ejecución del Presupuesto no es sólo jurídica sino también política.

Cuanto se requiere para las necesidades públicas no significa solamente una reducción del consumo privado, sino una limitación del empleo de recursos no públicos en general tanto en el consumo como en la producción. El punto de partida de toda consideración económica-financiera -- consiste, por consiguiente, en la cuestión económico-estatal y económico política de saber qué parte de los recursos disponibles en una economía debe ser utilizada para satisfacer las necesidades públicas. La decisión atañe no -- solamente a la exigencia de impuesto u otras contribuciones -- nes de cualquier índole, sino a la elección de los medios más amplios de cobertura, es decir, a toda utilización eco

nómico-financiera de bienes o servicios según su clase y volumen.

Como ha quedado de manifiesto, el papel del Presupuesto depende del grado de intervención del Estado en la economía, de la voluntad y decisión en satisfacer las necesidades públicas y derribar barreras del desarrollo.

La teoría de la ciencia financiera de la época liberal se concreta, respecto al volumen de las necesidades públicas y a la manera de satisfacerlas, a dos principios: Primero, los gastos del Estado deben ser reducidos al mínimo suficiente para satisfacer las necesidades absolutamente indispensables de la administración; Segundo, Gastos y Recursos deben ser equilibrados en cada año. Pero aquellos dos principios de la limitación de los gastos a las necesidades y del equilibrio anual del Presupuesto ya fueron puestos en duda, en la enseñanza y en la vida, bajo la influencia de ideas del socialismo estatal, en el último cuarto del siglo pasado y, ante todo, desde el fin de la primera Guerra Mundial. Definitivamente rompió, empero, con ellos la práctica del "New Deal" en Estados Unidos y la planificación económica en varios otros países después de los años 30. También la nueva teoría económica-financiera o, quizás sea mejor decir, la nueva teoría económica-social, profesa una política de gastos y de su cobertura que se opone totalmente a la vieja teoría del padre de familia, de los camaralistas y de Adam Smith, cuyo ejemplo también era siempre el del prudente padre de familia. La idea fundamental de la nueva doctrina es la siguiente: El Ministro de Finanzas, Secretario de Hacienda, Presupuesto o Tesorero, debe ser algo más que un recaudador de ingresos y un comisario ahorrativo y tacaño. Su tarea debería ser una planificación tal de gastos nacionales que garantice estabilidad y progreso económico, pleno empleo y un alto standard de vida del pueblo. Al mismo tiempo la planificación del Presupuesto debería ser puesta al servicio de la política coyuntural, de modo que los movimientos coyunturales cíclicos sean equilibrados o por lo menos, atenuados por correspondientes medidas presupuestarias con efecto contrario. Una tal medición elástica de los gastos, -- que se ajuste a la situación económica, supone una igualmente móvil cobertura de las necesidades. La consecuencia de este concepto es la renuncia al equilibrio anual del Presupuesto y el reconocimiento de la admisibilidad de una cierta economía deficitaria.

Los partidos radicales de la nueva teoría van mucho más lejos, creen que está indicada una economía siempre deficitaria para vencer ciertas tendencias inherentes a la estructura de la economía moderna. Rechazan los escrúpulos y objeciones económicos y político-financieros --

afirmando: El déficit se financia a sí mismo. Eso quiere decir que el rendimiento de la economía, puesta en marcha por medios crediticios, finalmente encontrará los recursos para satisfacer las necesidades. Pero, aún cuando en la planificación de los gastos y de la satisfacción de las necesidades, a la nueva política financiera, llamada racional, se le imponen límites más estrechos en los términos de cuánto puede ser gastado sin provocar una inflación y cuánto debe ser gastado para garantizar el pleno empleo, queda la tarea bastante difícil y responsable que le concierne a la construcción de los sistemas de las necesidades y del suministro.

1.2. DEFINICIONES DEL PRESUPUESTO

Numerosísimas son las definiciones del Presupuesto, por la multitud de tratadistas que han expuesto el tema y las diferentes posiciones doctrinales y conceptuales surgidas en el transcurso de su estudio. A título ilustrativo, se transcriben varias de las definiciones para que el lector compruebe las distintas concepciones que ha tenido el Presupuesto a través de los tiempos y de los diversos autores.

Según el "Institute of Cost and Works Accounts" - de Inglaterra, el Presupuesto es: "Un estado financiero - y/o cuantitativo, preparado con anterioridad a un período de tiempo definido; es el propósito de lograr un objetivo dado".

Gastón Jeze: "Es una estimativa de todas las rentas y gastos y, con relación a ciertas rentas y gastos, -- una autorización para recaudarlas y "realizarlos"; además señala Jeze "El Presupuesto debe prever, enumerar, evaluar y comparar los gastos y los ingresos de un período venidero".

A. E. Buck: "El Presupuesto presenta tres elementos esenciales: 1) Un plan financiero; 2) Un proceso -- para la elaboración, aprobación, ejecución y fiscalización de este plan; 3) Autoridades Gubernamentales responsables de las sucesivas fases de tal proceso".

Robert S. Herman, al hablar de los "requerimientos para un presupuesto efectivo", dice: "El Presupuesto es, esencialmente, un proceso de tomar decisiones a través de las cuales pensamientos e ideas se convierten en proposiciones; estas proposiciones, a su vez, siguen una serie de formulaciones y revisiones de las cuales emergen como programas o proyectos de Gobierno para la seguridad y el enriquecimiento de la sociedad".

Fritz Neumark: "Como Presupuesto del Estado debe entenderse la recopilación sistemática, a intervalos regulares de los cálculos de los gastos planeados para determinado período futuro -- los cuales, en principio, tienen carácter obligatorio para el Poder Ejecutivo -- y de estimaciones de los recursos previstos para cubrir dichos gastos".

Manual de la economía política de la U.R.S.S.: "El Presupuesto del Estado es la forma principal de formación y manejo planificados del fondo centralizado de recursos monetarios, con el fin de ampliar la producción socialista y de satisfacer las crecientes demandas de toda sociedad".

Es importante mencionar que las anteriores definiciones se circunscriben en el papel jurídico y administrativo, dándole poca relevancia al aspecto económico y a su relación con los planes de desarrollo. A mi juicio una de las definiciones que abarca este último aspecto, además de las anteriores, es la que expone José Vicente Rodríguez Aznar (*): "El Presupuesto 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 podrán efectuarse en un período determinado para cumplir los propósitos o las metas de cada programa, y se incluyen las estimaciones de los recursos y de las fuentes de fondos para su financiamiento".

[*] - ECONOMÍA PRESUPUESTARIA; José Vicente Rodríguez Aznar, Venezuela.

1.3. NATURALEZA JURIDICA Y POLITICA DEL PRESUPUESTO

Sobre la naturaleza jurídica del Presupuesto, diferentes autores han polemizado en el transcurso de los años. Las diversas opiniones se polarizan en dos situaciones extremas y antagónicas: los que afirman que el Presupuesto es una Ley con naturaleza y efectos jurídicos como cualquier otra y los que lo consideran como "una apariencia de Ley", por ser intrínsecamente un acto administrativo.

Los partidarios de la tesis de que el Presupuesto no es una Ley sino un acto administrativo, se basan en que las rentas que en el mismo se computan y los gastos que se autorizan, no tienen su origen jurídico en el Presupuesto, sino en Leyes u obligaciones de la Administración preexistentes. Por ejemplo, la obligación de los ciudadanos a pagar el impuesto sobre la renta no emana de la autorización que el Legislativo confiere al Ejecutivo para estimar en un determinado monto el producto de este impuesto, sino de una Ley preexistente, que es la del impuesto sobre la renta. Otro tanto puede afirmarse en lo relativo al Presupuesto de Gastos; la autorización por ejemplo, del pago de un empréstito se realiza, en efecto, a través del Presupuesto (ya que en el caso negativo este pago no podría efectuarse) pero la obligación tiene su origen jurídico en un contrato o Ley dictada con anterioridad. Por esta razón el Presupuesto es considerado como un acto condicionado para el cumplimiento de ciertas Leyes. Si el Presupuesto no puede ser norma jurídica por cuanto presupone la existencia de Leyes preexistentes, éstas carecerían de aplicación sin la autorización presupuestaria, de donde ésta puede considerarse como una Ley complementaria. Asimismo, dado que su vigencia es por lo regular de un año, es también una Ley temporal.

A mi juicio, lo cierto es que en casi todos los países, el Presupuesto tiene carácter de Ley y, en consecuencia, tiene una naturaleza jurídica claramente establecida en la Constitución y las Leyes.

Otro elemento que destaca en el Presupuesto es el de su naturaleza política, presente tanto en su formación como en la aprobación y el control.

Un hecho de gran importancia lo constituye, sin duda alguna, el de que mientras en los siglos pasados, bajo el régimen feudal y la monarquía absoluta, eran los representantes del Poder Público los que tenían la facultad de imponer las contribuciones y fijar los gastos, en los modernos Estados democráticos y representativos es el pueblo

mismo, por conducto de sus representantes en el Congreso, el que decreta los impuestos y autoriza dichos gastos. Es esta la manifestación por excelencia de la soberanía popular, pues mediante ella se distribuye la riqueza nacional de acuerdo con la voluntad del conglomerado social. Al respecto, Geffcken apunta que "La esencia jurídica del Estado Liberal representativo consiste propiamente, en el derecho que tiene la representación popular de concurrir a la regulación de su propia economía".

Pero el aspecto político del Presupuesto no se limita a su característica de ser expresión de la voluntad popular; siendo como es el plan de acción del Estado, es obvio que el mismo revela la ideología política de los gobernantes, toda vez que en él se encuentra estructurada e implementada su política económica y social.

En una democracia parlamentaria, —por ejemplo—, el Presupuesto está también destinado al cumplimiento de una función política. A pesar de que, muchas de las medidas del Gobierno se basan en leyes especiales, cuya sanción realiza el Parlamento, inclusive en este caso puede ser importante determinar el período durante el cual dichas medidas deberán ser ejecutadas; además ciertos gastos encuentran su fundamento jurídico exclusivamente en el Presupuesto. Aparte de esto, es importante tener presente que, casi todos los años, se hace necesaria una revisión parcial de la legislación tributaria que, aún cuando exige la promulgación de leyes especiales, suele ser motivada por la situación presupuestaria. Puesto que todos los gastos se condicionan mutuamente, y dado que la composición, tanto de los gastos como de los recursos para cubrirlos es de eminente importancia política, resulta claro que todo Presupuesto tiene también importancia específicamente política, aparte de su importancia político-financiera. El Presupuesto es efectivamente la expresión en cifras exactas del programa de acción política del Gobierno.

De ello resulta que el Presupuesto tiene que cumplir con la función política de dar, por una parte, al com-promiso que constituye la necesaria solución de la siempre renovada lucha por el poder entre los diferentes sectores políticos, un fundamento exacto y obligatorio (esto último desde luego tan sólo para un ejercicio), y de asegurar por otra, al Congreso, la posibilidad de influir y regular sobre el Poder Ejecutivo en el sentido de una dirección, limitación y control de las actividades administrativas.

Para que el Presupuesto sea algo más que un programa sin compromiso, habrá de tener evidentemente una importancia jurídica que garantice que el Gobierno y la Administración se sientan realmente ligados por los Presupuestos considerándose como contrarias a la legalidad las tran-

sanciones financieras extrapresupuestarias y las que sobre pasen las presupuestadas que desde luego acarrearán ciertas penalidades, que conllevan sanciones bien sean jurídicas o políticas.

1.4 TIPOS DE PRESUPUESTO

Existen diferentes tipos de Presupuestos conforme a los propósitos y alcances de las necesidades de la planificación y de la Administración Pública. Cada una de ellas cumple con una finalidad particular.

Sin que éstos sean los únicos tipos de Presupuestos que existen, nos referiremos a los siguientes:

Presupuesto Económico Nacional
 Presupuesto Monetario Financiero
 Presupuesto de Comercio Exterior
 Presupuesto de Recursos Humanos
 Presupuesto de Recursos Materiales

Presupuesto Económico Nacional

Sirve principalmente para la planificación. Constituye una proyección de la demanda total de la economía de un país, presentada según la técnica de la contabilidad social. Comprende los sectores público y privado; por tanto, constituye un Presupuesto de carácter macroeconómico que registra las proyecciones de ingresos y gastos que previsiblemente adoptará cada una de las unidades económicas: empresas, familias o consumidores; Gobierno, finanzas, resto del mundo o comercio exterior. Este Presupuesto constituye la base de la programación global, ya que mediante él se fija tanto el nivel del ingreso como de la demanda nacional, poniendo énfasis en el financiamiento equilibrado de la economía. Este presupuesto muestra en forma consolidada el valor bruto de la producción a través del concepto del Producto Nacional Bruto a precios de mercado en el lado de los gastos y del ingreso nacional bruto en el lado de los ingresos.

El Presupuesto de la economía nacional representa los principales procesos, en los cuatro sectores primordiales de la economía, a saber, en los presupuestos de los consumidores, en las empresas, en la economía exterior y en el Presupuesto del Estado; además sirve para analizar las relaciones entre estos sectores económicos, sobre todo las conexiones recíprocas entre las medidas económicas del Estado por un lado y por el otro, las transacciones de los consumidores, empresarios y del comercio exterior.

En los últimos años se han desarrollado presupuestos económicos de un gran número de países. En los Estados Unidos se ha hecho un resumen completo sólo para períodos preteritos, mientras que algunos de los más importantes

tes para años futuros han sido estimados. Otros países, - como Holanda y los países escandinavos, publicaron documentos oficiales en que hablan fijado objetivos para el presupuesto de la economía nacional del año siguiente en forma parecida a como hablan sido presupuestados los gastos en el proyecto del Presupuesto del Estado para el año próximo.

La importancia de los anteproyectos para el presupuesto económico difiere en los distintos países, según el carácter de la política económica que éstos sigan. En un país en que un gran sector de la economía está nacionalizado o reglamentado, el proyecto de presupuesto de la economía nacional es un plan que depende en amplia medida, de las decisiones del Gobierno. En cambio, en un país en que preponderantemente los individuos toman sus propias decisiones, estos anteproyectos poseen una importancia diferente. La extensión del programa del proyecto de presupuesto de la economía nacional, puede servir aquí, en primera línea, como punto de partida para la elaboración y apreciación de amplios programas económicos. Proyectos fiscales para el abastecimiento de energía deberán ser relacionados, por ejemplo, con un cálculo de las futuras necesidades de energía eléctrica y proyectos de riego habrán de corresponder a las futuras necesidades de productos agrícolas. En forma similar puede ser analizada también la conveniencia de programas privados de inversiones, con ayuda de presupuestos a largo plazo. Aparte de estos posibles sectores específicos de aplicación, los anteproyectos del presupuesto de la economía nacional constituyen medio importante para el manejo de la política fiscal.

El Presupuesto de la Economía Nacional ofrece en forma de contabilidad u otra parecida, un cuadro de conjunto de las probables transacciones expresadas en dinero. -- Además, pueden ser incluidos en el mismo en cuanto se trate de transacciones de bienes y servicios, índices de precios y de cantidades en comparación con un período básico cualquiera.

Los Presupuestos de la Economía Nacional deben -- ser un sistema de cifras relacionadas entre sí, mutuamente consistentes o compatibles: tal calidad la tienen en común las cifras "ex post" y probablemente a esto se debe que se las haya llamado también "cifras ex post previstas". Precisamente por eso se manifiesta su importancia para la coordinación de la política económica.

En cuanto a su forma externa no es necesario que exista diferencia entre el Presupuesto de la Economía Nacional y la Contabilidad Nacional, sino que, por el contrario, es deseable que sean directamente comparables entre sí, a fin de facilitar el control del presupuesto y para -

la preparación de nuevos presupuestos.

La forma de presupuesto de la economía nacional - se ha adoptado de la contabilidad por partida doble, pudiendo ser reducida siempre a un sistema de cuentas en el cual las transacciones que constituyen el circuito económico figuran como "partidas" y "contrapartidas". En él pueden distinguirse tres clases de cuentas diferentes:

1. Cuentas de Producción
2. Cuentas de Ingresos
3. Cuentas de Capital

La elección de estas tres clases de cuentas está estrechamente relacionada con la bien conocida diferencia que hay entre existencia y corrientes, así como con la bipartición del trueque o permuta, típica para la ejecución del principio económico en la economía financiera moderna.

A las existencias ("stocks") se incluyen en esta relación todos los componentes de las existencias de bienes de capital así como los correspondientes títulos de obligaciones y propiedad. Son éstos los factores que se encuentran comunmente en un balance.

Todas las transacciones que influyen sobre el volumen y la composición de los factores de las existencias, son asentadas en las cuentas de capital, aún cuando estos factores son en realidad "corrientes". A fin de que este carácter especial encuentre su expresión también en el nombre de las cuentas, se habla asimismo de cuentas que acusan variaciones de capital.

Las únicas partidas en estas cuentas que hallan - sus contrapartidas en cuentas de otra clase diferente, son aquellas que influyen sobre el volumen de estos factores - de existencia, a saber:

- a) Las inversiones [las existencias de bienes de capital son iguales a la suma de todas las inversiones hechas en el pasado], que tienen sus contrapartidas en las - cuentas de producción; y
- b) Los ahorros [el patrimonio es la suma de los ahorros - hechos en el pasado], que tienen sus contrapartidas en las cuentas de ingresos.

Las amortizaciones pueden ser consideradas como - inversiones negativas y la absorción de ahorros como ahorros negativos.

En la economía financiera moderna se aspira primero

ramente a los ingresos monetarios mayores posibles para -- luego, al gastarlos, tratar de conseguir la satisfacción -- mayor posible: la separación de cuentas de producción y -- cuentas de ingresos refleja esta bipartición. En las cuen -- tas de producción se asientan todas las transacciones rela -- cionadas con la producción de bienes y servicios, o sea, -- por una parte la obtención del producto expresado en dine -- ro, de la venta de la producción y, por la otra, la distri -- bución de dicho producto sobre los factores de la produc -- ción. En las cuentas de ingresos se asientan todas las -- transacciones relacionadas con la formación y la utiliza -- ción de los ingresos.

En la formulación de presupuestos económicos hay -- que determinar hasta qué punto y en qué forma puede ser -- calculado de antemano el desarrollo de una economía, con -- lo cual nos encontramos en el difícil terreno de la predic -- ción de factores económicos. Como es sabido, semejante pre -- dicción sólo es posible parcialmente; sólo una parte de -- los factores decisivos se desarrolla con regularidad y con -- forme a leyes que posibiliten un cálculo de cierta exacti -- tud. Este es el caso, por ejemplo en lo que concierne al -- desarrollo de la población, de la productividad y -- en for -- ma aproximada -- a las depreciaciones. Todos estos factores -- tienen un movimiento lento y más o menos estable e inclusi -- ve inerte. Muchos de los factores económicos variables de -- penden parcialmente de variaciones casuales o de procesos -- hábiles, cuya predicción es poco segura y expuesta a gran -- des errores. Sólo allí donde revisten cierta importancia -- determinadas inercias en la reacción, o existe la influen -- cia de una mayor duración de vida de ciertos bienes, puede -- hacerse una predicción con mayor exactitud. Por tanto no -- deberá olvidarse que las cifras ofrecidas muestran cierta -- dispersión. Pero para la práctica es indispensable una es -- timación de máxima exactitud, porque sin ésta no sería po -- sible plan alguno.

De mayor importancia que el problema de la predic -- ción en cuanto a las cifras del presupuesto de la economía -- nacional son los cálculos alternativos que pueden hacerse -- sobre la base de semejantes presupuestos y que efectivamen -- te, se vienen haciendo en medida cada vez mayor. Estos -- cálculos alternativos tienen el fin de evidenciar inexacti -- tud de las cifras, o bien de revelar las influencias de de -- terminadas medidas. Con frecuencia es mucho menor la ins -- seguridad en cuanto a las divergencias entre estas cifras y -- las originarias, que la inseguridad de las cifras origina -- rias del presupuesto; o sea, es muy difícil predecir las -- influencias que tendrán ciertos desarrollos (sobre todo -- aquellos que surgen por determinadas circunstancias exter -- nas), pero en cambio con alto grado de probabilidad se pue -- de indicar qué efectos le ocasionarán ciertas modificacio -- nes de la política económica.

Presupuesto Monetario - Financiero

El Presupuesto Monetario - Financiero analiza la correspondencia entre la evaluación real de la economía y los flujos monetarios y financieros que hacen posible tal evolución dentro de ciertos márgenes de estabilidad. Al mismo tiempo, este presupuesto sintetiza el conjunto compatible de decisiones que las autoridades monetarias deben adoptar, y sirve por consiguiente de guía u orientación para las mismas.

La importancia de los aspectos sustantivos que influyen en la determinación de un presupuesto monetario y financiero han ido cambiando en América Latina en los últimos años. El peso de los factores externos es cada vez mayor, en desmedro de los que representan la evolución interna de la economía, debido a que estos países han alcanzado niveles excesivamente ajustados en sus reservas internacionales y magnitudes de endeudamiento externo que obligan cada año a fuertes egresos por servicios de deuda. En muchos países de América Latina, la estimación de los medios de pago depende ahora en gran medida de las alteraciones de las reservas monetarias, por lo que el volumen de las operaciones de crédito interno tiene prácticamente carácter residual. La autonomía en la programación de los medios de pago para atender principalmente a las necesidades internas de crecimiento ha quedado por ello seriamente limitada; se percibe una tendencia hacia una dependencia en esa programación, causada por la necesidad de mantener un mínimo de reservas monetarias.

Otro elemento muy importante en la formulación del presupuesto monetario-financiero y que constituye uno de los supuestos internos básicos es la estimación de los niveles de producción, para lo cual es necesario determinar las variaciones en volúmenes físicos y en valores. Esta estimación tiene que hacerse sobre la base de una especificación sectorial, con el objeto de determinar el aporte de cada una de las actividades y tendrá que considerar los factores de índole estacional.

El presupuesto monetario-financiero debe tener en cuenta además las decisiones gubernamentales sobre los niveles de precios y salarios, y en general todo el esquema de política económico-financiera que el Gobierno se ha planteado para realizar los programas de inversiones contenidos en el Plan Anual.

Una vez establecidas las metas básicas —comercio exterior, producción, inversiones, etc.— se puede determinar el aumento de los medios de pago y, consecuentemente, los factores de expansión o de absorción del dinero.

Presupuesto de Comercio Exterior

El Presupuesto de Comercio Exterior cumple una doble función en el Sistema de Planes Anuales. Por un lado, representa una síntesis contable que refleja la contribución de las relaciones con el exterior en el logro de un equilibrio interno. Por el otro, define un área de decisión y administración de política económica referida principalmente a los organismos de comercio exterior y mantiene evidentes relaciones con los organismos que dirigen la política monetaria.

Considerando el presupuesto de comercio exterior como un instrumento complementario para el equilibrio interno, abre perspectivas de análisis sobre los requisitos de importaciones y exportaciones en la esfera real, así como sobre los ingresos y egresos de medios de pagos en la esfera financiera. En relación con el equilibrio real, el presupuesto de comercio exterior refleja globalmente las importaciones y exportaciones que en los programas de recurosos materiales se determinan para cada producto teniendo en cuenta las restricciones generales del presupuesto de comercio exterior y de los otros presupuestos del Plan Anual.

En relación con el equilibrio de los flujos financieros internos y externos, permite analizar la participación necesaria de los movimientos financieros internacionales en la compatibilización de las fuentes y usos de fondos generales para el conjunto de la economía, lo que a su vez tiene repercusiones directas sobre el presupuesto del sector público y el presupuesto monetario financiero. El movimiento de los capitales privados extranjeros en forma de préstamos o inversiones, por ejemplo, alterará las fuentes y uso de fondos de las empresas privadas; los préstamos externos oficiales, así como su amortización, afectarán el presupuesto del Gobierno y de las empresas públicas, el movimiento de capitales de carácter compensatorio relacionados con el mantenimiento de un determinado nivel de reservas internacionales condicionan en buena medida el presupuesto monetario financiero.

En el segundo aspecto del presupuesto de comercio exterior, es decir, como área de administración de decisiones de política oficial exterior, hay que distinguir por lo menos dos concepciones. Se le puede considerar como un marco de previsión general que contribuye al manejo de políticas económicas de tipo indirecto destinadas a evitar que los hechos se desvían en forma exagerada de esas previsiones. Este será seguramente el papel que desempeñará el presupuesto de comercio exterior en aquellos países en que las relaciones económicas externas no estén sujetas a con-

troles significativos. Las variaciones del tipo de cambio, las tasas de tributación a las importaciones y el manejo del crédito interno serán en este caso los instrumentos -- adecuados, por lo que se refiere a las transacciones de -- bienes. Para lograr un equilibrio global también hay que considerar la política de endeudamiento externo.

También se puede concebir el presupuesto de comercio exterior como un instrumento de asignación de metas de exportación y de recursos para adquirir determinados bienes y servicios en el exterior. Para que opere efectivamente sobre estas bases, se hace necesario que el Estado disponga de una serie de mecanismos de control de las relaciones con el exterior. Estos mecanismos pueden ser de orden cuantitativo, como lista de importación prohibida, fijación de cuotas o la reserva, por parte del Gobierno, de la importación directa de productos que se estimen críticos para el abastecimiento interno, así como convenios con empresas sobre la base de ventajas crediticias o tributarias para ampliar su producción con fines de exportación; o de orden financiero, que tienen amplias posibilidades de aplicación complementaria; depósitos previos para importación, tipos de cambio diferencial implícitos o abiertos -- limitaciones del crédito para importación, etc.

Presupuesto de Recursos Humanos

Los programas de mano de obra son instrumentos indispensables de la planificación, ya que sirven de base para asignar más racionalmente los recursos humanos con que cuenta el país.

En una planificación a corto plazo, el programa de mano de obra permite controlar la política de empleo y la evolución entre lo previsto y lo realizado, así como de terminar las necesidades en materia de formación profesional. En los programas de mano de obra se presentan y comparan las necesidades y demandas de mano de obra de la economía, por un lado, y las disponibilidades de recursos humanos, por el otro. Estos programas no son únicamente de tipo cuantitativo global, en que se presenta un número total de ocupaciones disponibles y un número total de personas dispuestas a ocuparse; cubren también la estructura interna de necesidades y disponibilidades de los recursos humanos.

La programación de mano de obra muestra los cambios en el volumen de la fuerza de trabajo entre el principio y el final del período cubierto por el plan; más precisamente, los cambios en los recursos humanos de la economía y los requerimientos de tales recursos durante dicho período.

Las etapas principales de cálculo de la programación de recursos humanos son las siguientes:

Disponibilidades

- a) Determinación de la población de edad activa, incluida la estructura por sexo y por sector rural y urbano.
- b) A esa población en edad activa se le resta el número de inactividad en edad activa, que puede ser:
 1. Estudiantes.
 2. Amas de casa.
 3. Personas inhabilitadas física o mentalmente.

Requerimientos

- a) Determinación de la población ocupada por sector y por sexo.
- b) Determinación de los subocupados en términos de desocupación equivalente.
- c) Determinación de los inactivos en edad activa (personas entre 15 y 65 años):
 1. Estudiantes.
 2. Jubilados.
 3. Actividades del hogar.
- d) Desocupados totales.

Este programa se debería desglosar, en lo posible, para las distintas zonas del país (Regiones, Estados, Municipios, etc.) para lo cual se deberían agregar las corrientes migratorias regionales al principio y al final de cada período.

Es probable que para los primeros programas las estimaciones de estas corrientes sean difíciles, por carecerse de datos estadísticos precisos que cuantifiquen el volumen de las migraciones internas.

Presupuesto de recursos materiales

Un proceso de planificación requiere como una fuente básica de información la corriente de bienes materiales (físicos) que se genera o utiliza en el proceso de producción.

La programación de recursos materiales presenta - en forma coherente estimaciones tales como la producción y su destino, los requerimientos importados, los insumos, la exportación, etc., y permite prever las fuentes y necesidades, es decir, los recursos necesarios y su distribución.

Un programa de recursos materiales se puede sintetizar en la forma siguiente:

Recursos (fuentes)	Unidad física	Distribución necesidad	Unidad física
1. Existencia al comienzo del período.		3. Salidas	
2. Entradas.		4. Existencias al final del período.	

Es decir, se enfrentan las necesidades de un bien como las posibles fuentes de obtención.

Un bien se puede requerir: a) para su uso en el proceso de producción; b) para reparaciones y mantenimiento; c) para inversiones; d) para venta directa al público; e) para la exportación; f) para formar existencias, etc.

Estas necesidades pueden satisfacerse básicamente a través de la producción, la utilización de existencias o las importaciones.

La confrontación anterior muestra claramente su utilidad al permitir prever en qué forma se pueden abordar las diferencias que surjan entre las fuentes y las necesidades. Esta programación es fundamental en la estimación de los planes sectoriales anuales, ya que su armonización asegurará el adecuado funcionamiento del proceso productivo.

La cantidad de bienes que se incluya en el programa dependerá de los requerimientos y posibilidades de la formación. Un instrumento de este tipo es útil aún cuando se considere un número limitado de productos o grupos de productos claves para el proceso productivo.

Un problema que se presenta al abordar la elaboración de estos programas deriva de la heterogeneidad de los precios. De ahí que se recomienda la utilización del precio al consumidor.

2. LA TECNICA DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

2.1. Conceptualización

La implantación del sistema de planificación necesita de una serie de modificaciones que modernicen la administración pública, tanto en la capacitación de los funcionarios como en la tecnificación de sistemas anticuados que por improcedentes obstaculizan el proceso de desarrollo. En la administración presupuestaria ello no sólo es conveniente sino absolutamente indispensable. El papel jurídico, contable y administrativo que por esencia tenían los presupuestos pasa a un plano secundario en la medida en que el Sector Público se impone en los países como principal promotor del desarrollo nacional; consecuentemente el presupuesto pasa a ser factor preponderante por ser el medio a través del cual el Estado ejerce diariamente con esa elevada responsabilidad.

El presupuesto ahora debe ser un instrumento de política económica, un instrumento de programación y un instrumento de administración, que indique los resultados a obtener y sus costos, pero que permita ser administrado y controlado con la minuciosidad que requiere el manejo de fondos públicos.

El sistema calificado como "Presupuesto Tradicional" está distante de desempeñar una función programadora de las actividades del Estado, pues su elaboración se basa en simples estimaciones de los gastos atendiendo su objeto y el control de su ejecución se orienta fundamentalmente a los aspectos jurídico-contables de las operaciones financieras del Gobierno. Este sistema resulta inoperante y debe ser reemplazado por otro más adecuado que, además de servir de instrumento de ejecución de los planes generales de desarrollo, incremente la eficiencia en la producción de los servicios estatales.

Este nuevo sistema es el del Presupuesto por Programas. El Manual de Presupuesto por Programas y Actividades de Naciones Unidas^(*) define este sistema de la siguiente forma: "en términos generales se puede decir que una clasificación presupuestaria por programas es un sistema en que se presta particular atención a las cosas que un Gobierno realiza más que a las que adquiere. Las cosas que un Gobierno adquiere, tales como: servicios personales, provisiones, equipos 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, hospitales y escuelas construidas, soldados preparados, tierras

(*) Naciones Unidas. Manual de Presupuesto por Programas y Actividades. Subdirección Fiscal y Financiera. E/en. 12 BRW. 2/1.4.

bonificadas, casos tramitados y resueltos, permisos expedidos, exposiciones celebradas, informes preparados o cualesquiera de las innumerables cosas que se pueden definir. Lo que no queda aclarado en los sistemas presupuestarios tradicionales es esta relación entre las cosas que el Gobierno adquiere y las cosas que realiza".

Hasta hace poco tiempo, los presupuestos no eran sino largas listas de lo que el Gobierno estaba autorizado a comprar, por lo que principalmente tenían carácter contable; el Presupuesto por Programas insiste en lo que el Gobierno quiere realizar en el período respectivo, en los objetivos trazados y en los métodos a utilizarse para la consecución de las metas. La asignación de recursos por programas se hace tomando en consideración las metas propuestas.

2.2. Ventas

La idea de crear sistemas presupuestarios para controlar la eficiencia con que se producen los servicios públicos, objetivo que fundamentalmente ha motivado su implantación en países desarrollados, fue complementada en años posteriores y especialmente en América Latina, con la intención de crear instrumentos operativos de planificación. El sistema de presupuesto-programa, como se concibe en países en desarrollo, responde a ambos objetivos:

- 1^a) Una primera diferencia entre los sistemas de presupuesto tradicionales y el sistema de Presupuesto por Programas reside en la forma de asignar los recursos. En el presupuesto tradicional los recursos se asignan a unidades administrativas; en el sistema de Presupuesto por Programas los recursos se asignan para el cumplimiento de propósitos concretos y de las actividades intermedias que se realizan para lograr dichos objetivos. Esta primera diferencia podría quizás considerarse como formal o de mera presentación, pero en realidad es la base de todas las otras discrepancias entre ambos sistemas.
- 2^a) El presupuesto tradicional al asignar recursos por unidades administrativas, oculta los objetivos del plan y permite un divorcio o falta de coordinación entre los objetivos que se intentan cumplir a largo plazo y las acciones concretas que se pretende realizar en cada año. No se trata pues de una mera forma de presentación, sino del reflejo de una forma de operar. El sistema tradicional de presupuesto exige la formulación de planes operativos anuales, y por el contra-

rio facilita la formulación de presupuestos rutina -- rios. Cuando no se justifica adecuadamente la adquisición de recursos humanos y materiales en función de los objetivos y tareas a cumplir, la formulación del presupuesto carece de bases lógicas y firmes en que sustentarse y por lo tanto se acude poco a poco e imperceptiblemente a la rutina y la costumbre como elementos determinantes de su preparación.

- 3^a) En cuanto al problema de la eficiencia en la producción de los servicios estatales cabe señalar que ésta ni puede medirse ni postularse como meta en un sistema de presupuesto tradicional.

El estudio de la eficiencia y la fijación de patrones de productividad necesariamente están relacionados -- con el hecho de señalar objetivos, en lo posible cuantificables y relacionar dichos objetivos con los recursos humanos y materiales que se precisan para cumplirlos. Es evidente que, por ejemplo, el desperdicio de recursos humanos y materiales sólo puede identificarse relacionando cantidades de recursos para -- realizar cantidades de actividades. El sistema de presupuesto tradicional, al presupuestar por unidades administrativas, oculta la información sobre las actividades y por lo tanto impide el estudio y la fijación de metas de eficiencia.

- 4^a) En toda formulación de presupuesto deben contestarse las preguntas de qué objetivos cumplir; cuánta cantidad de actividad se pretende realizar para el cumplimiento de esos objetivos; cómo se van a organizar los factores productivos para cumplir los objetivos; y a qué costo se pretende realizarlos.

El sistema de presupuesto tradicional es también la -- costumbre el elemento que responde a dichas preguntas. Si no existe una coordinación estrecha entre planificación y formulación de presupuestos, la respuesta de qué objetivos cumplir será pasiva, es decir, se presupuestará hacer lo mismo que antes. Si los objetivos en general quedan señalados por las acciones que se -- han venido realizando, es lógico también que la cantidad de actividad que comprende dichos objetivos quedé rutinariamente determinada y no se planteará la urgencia de disminuir o aumentar dichos volúmenes de actividad en relación a los planes que se formulen.

A la pregunta de cuántos recursos humanos, cuántos recursos materiales y cuántos equipos, etc. se requerirán para cumplir o desarrollar las actividades señaladas será también la rutina y la costumbre las que da--

rán respuestas, y el costo de producción de los servicios sólo será un resultante de esta clase de decisiones y no existirá una meta de eficiencia que se postule lograr.

El sistema de Presupuesto por Programas pretende eliminar los vicios señalados ligando estrechamente la formulación del presupuesto a la confección de planes de acción y a la asignación de recursos presupuestarios para el cumplimiento específico de dichos planes. Por consiguiente, cada una de las preguntas ya mencionadas debe tener respuestas que emanan de los planes generales de acción del Gobierno. En esta forma la maquinaria administrativa del Estado se pone en función del cumplimiento de los objetivos más deseables para la comunidad. La estructura administrativa deja de considerarse como un fin en sí, adquiriendo su verdadera y real función cual es la de constituir el medio para facilitar, vigilar y ejecutar los planes en forma más eficiente.

- 5^a) Los principios en que se basa la formulación del presupuesto tradicional trascienden a su ejecución y control. En ausencia de objetivos y de tareas concretas que controlar, el sistema de presupuesto tradicional debe necesariamente supervigilar aspectos formales. El control de lo formal es otra de las características del sistema de presupuesto tradicional. No se controla qué objetivos se cumplen ni cuánto actividad se realiza, ni qué costo se realiza, porque esos no son elementos integrantes del sistema de presupuesto tradicional. En cambio, se establece una serie de controles sobre la forma de utilizar los recursos materiales y humanos que se asignan a las unidades administrativas.

- 6^a) En cuanto al uso de los sistemas de clasificación, también existe una marcada diferencia entre los dos tipos de presupuesto que se estudia. Complementando lo expresado en el punto anterior, el presupuesto tradicional tiene una estructura basada fundamentalmente en la organización administrativa, es decir, en las instituciones que realizan el gasto y por otra parte en el detalle de las cosas que el Gobierno compra. En consecuencia, el uso de las clasificaciones institucional y por objeto del gasto, no son suficientes para realizar los análisis del gasto público.

En el caso del Presupuesto por Programas se debe indicar que utiliza, además de las clasificaciones institucional y por objeto del gasto, otras de naturaleza muy importante como las clasificaciones: económica, -

funcional, por programas, por actividad o resultados, según la moneda y las clasificaciones combinadas como la económica-funcional; la institucional por programas; la funcional-institucional; etc. Resulta obvio que en este caso, el uso de todos estos sistemas de clasificación presupuestaria, dan un amplio margen para realizar análisis económicos fundamentales de la política fiscal, es decir, tanto de los ingresos como de los gastos.

2.3. Clasificaciones del Presupuesto por Programas

La posibilidad en lograr un proceso eficiente en la formación, preparación, ejecución y control del Presupuesto por Programas dependerá en gran parte, de la clasificación que se adopte en el mismo. Al efecto, el Manual de Naciones Unidas, establece que para atender adecuadamente las necesidades de la administración en los diversos niveles gubernamentales, el Presupuesto por Programas y Actividades requiere un plan general de clasificación que agrupe las diversas clases de actividades del Gobierno teniendo en cuenta los objetivos nacionales que con ella se espera alcanzar. Dicho plan de clasificación supone la identificación y establecimiento de:

- a) Funciones, que son grandes divisiones del esfuerzo total dirigido hacia una finalidad principal del Gobierno;
- b) Programas, segmentos de una función que permiten obtener un producto final que sirve al objetivo funcional;
- c) Actividades, divisiones de un programa en tipos homogéneos de operaciones o trabajos orientados hacia la misma finalidad que el programa.

Esta clasificación, debidamente identificada y establecida en relación con las organizaciones encargadas del trabajo, permite que durante el proceso de elaboración presupuestaria se emitan juicios y adopten decisiones más equilibradas y facilita la distribución de los recursos disponibles conforme a los objetivos de acción práctica, la formulación del proyecto de presupuesto en función de las metas a largo plazo, la división de los planes de trabajo con relación a los gastos y el control de la ejecución del presupuesto autorizado.

Para que ese plan de clasificación contribuya útilmente a facilitar la adopción de decisiones, debe adaptarse a la situación de cada país. Las funciones, los

programas y las actividades deben reflejar los objetivos - que han de alcanzarse con el plan presupuestario del Gobierno de que se trate. Si bien algunas funciones pueden ser comunes a varios países, en la práctica es imposible - efectuar clasificaciones uniformes para todos los Gobiernos debido a diferencias en los programas, las actividades y la estructura administrativa.

El Presupuesto por Programas también utiliza otras clasificaciones, tales como la económica, por objeto del gasto, institucional, sectorial, según la moneda, etc.

2.4. Criterios para la Apertura de Programas

Así como en el presupuesto tradicional el criterio institucional juega un papel fundamental, en el nuevo sistema el concepto de programa, pasa a ocupar el punto focal del proceso presupuestario. En efecto, el programa como conjunto de actividades o proyectos coordinados, capaces de producir resultados homogéneos y cuantificables, se convierte en la unidad presupuestaria básica, al extremo de poder afirmar que la vida del presupuesto gira alrededor del programa en todas sus etapas. No es exagerado afirmar que el grado de desarrollo del Presupuesto por Programas, el éxito y rapidez de su implantación, dependen en buena parte de la estructura de programas que se incorpore en el presupuesto, de la composición interna de cada programa en sus correspondientes actividades y de la posibilidad de contar con una organización administrativa que responda a las exigencias de la programación presupuestaria.

Antes de expresar algunas ideas sobre los criterios a seguir para la apertura de programas en el presupuesto, es conveniente referirse con un poco más de detalle al concepto "programa". Anteriormente se señalaron algunas características de los programas presupuestarios, como unidades básicas del proceso presupuestario; a las antes dichas podemos agregar las siguientes:

El programa como unidad de elaboración del proyecto.- En el sistema del Presupuesto por Programas la formulación se realiza teniendo como unidad conceptual y productiva el programa; es decir, que las metas, los recursos humanos, materiales y financieros, los costos, la unidad ejecutora responsable, etc., se calculan, se asignan y se determinan en base al programa. En otros términos, el proyecto de presupuesto se prepara por programas.

El programa como unidad de ejecución presupuestaria.- Actualmente, los presupuestos elaborados siguiendo la nueva técnica se ejecutan por partidas según el objeto

del gasto. Un objetivo del nuevo sistema presupuestario - consiste en la ejecución por programas, para dar mayor --- flexibilidad a los responsables de la conducción de los --- mismos, toda vez que las limitaciones en la concesión de cu --- pos y en los acuerdos de transferencia y órdenes de pago, desvirtúa la esencia misma del presupuesto por programas. Existiendo recursos suficientes y una legislación severa -- que evite los abusos en el manejo de los recursos es im --- perativo que la ejecución del presupuesto se realice por pro --- gramas, permitiendo que el responsable programe correcta --- mente los gastos según las necesidades para el éxito de su --- misión y al cumplimiento de las metas.

El programa como unidad de responsabilidad.- Cuan --- do los programas de un presupuesto han sido debidamente --- elaborados, existe en cada uno de ellos un responsable es --- pecíficamente señalado, sobre quien recae la responsabili --- dad administrativa, civil o penal según los casos. En el --- presupuesto tradicional la responsabilidad de las Secreta --- rías de Estado resulta teórica porque resulta difícil que --- hasta ello llegue la sanción, que por otra parte, podría --- ser injusta en razón de que los responsables podrían encon --- trarse en niveles inferiores o intermedios. En el sistema --- que se analiza la responsabilidad recae sobre los funciona --- rios encargados de su ejecución y a quienes se les facilit --- ta los medios necesarios para una buena administración.

Sobre los criterios para delinear la estructura - de programas en el presupuesto, existe escasa bibliografía se ha insistido en los aspectos técnicos del sistema de -- Presupuesto por Programas, su vinculación con los planes y la asignación de recursos en función del cumplimiento de --- las metas establecidas; pero poco se ha dicho cómo en la --- práctica debe diseñarse el esquema de programas y qué cri --- terios deben seguirse para fijar el número de actividades --- que ellos deben contener. No obstante, de la propia teo --- ría del presupuesto programa, podemos deducir esos crite --- rios. En efecto, básicamente dicha teoría se sustenta en --- los siguientes postulados:

- a) A través del presupuesto, el sector público desarrolla actividades para cumplir la responsabilidad que le --- asigna el plan en cada una de sus áreas de acción.
- b) La programación presupuestaria debe ser una técnica si --- milar a la de la planificación y seguir clasificacio --- nes similares, si bien a niveles diferentes de detalle.
- c) En el presupuesto-programa se debe indicar los resulta --- dos de la acción del Estado en el ejercicio presupues --- tario, con concordancia con las metas sectoriales del --- plan.

- d) El presupuesto-programa debe indicar los costos para la consecución de las metas.
- e) El presupuesto-programa requiere de una organización administrativa que permita establecer las responsabilidades por la administración de los recursos públicos.

Considerando estos postulados se puede afirmar -- que un programa presupuestario, debe responder a tres principios básicos:

- 1^a Reflejar el plan de desarrollo en el área de acción de su particular competencia.
- 2^a Mostrar las acciones que deberá realizar para cumplir la meta propuesta y a qué costo.
- 3^a Indicar la unidad administrativa responsable de su ejecución.

En consecuencia, tanto los postulados enumerados como estos principios deben servir de guía y orientación para la apertura de programas en el presupuesto. Ahora -- bien, de ellos se deduce que hay dos fases en la apertura de los programas: primero, la definición del esquema de -- programas del presupuesto; segundo, una vez determinado -- ese esquema, cuál debe ser la composición interna de cada programa, es decir cuáles y cuántas actividades debe contener.

2.5. Unidades de Medida

El sistema de Presupuesto por Programas debe prever la evaluación de programas y actividades y el establecimiento de coeficientes de rendimiento en la forma que mejor satisfaga las necesidades de la Administración. El objetivo básico que se persigue es la medición física de las realizaciones, los resultados, y obtener sobre el trabajo -- las peticiones de gastos, asignar personal y fondos a los organismos encargados de la ejecución de planes aprobados y examinar el progreso alcanzado en la consecución de los objetivos de la política y metas del programa. Además, dichas mediciones sirven para modificar planes y programas, a fin de considerar acontecimientos imprevistos, comparar los resultados de operaciones similares y evaluar la eficiencia relativa de sistemas y procedimientos.

En su aplicación más depurada, los presupuestos por programas y actividades suponen el empleo de medidas físicas y coeficientes de rendimiento siempre que sea posi

ble aplicar dichos métodos y el costo de esa información - no sea superior a los beneficios obtenidos por la administración. Sin embargo, en un comienzo es posible que basten mediciones mínimas de volumen de trabajo, en campos de programación importantes, para satisfacer las necesidades inmediatas de los presupuestos por programas y actividades. Posteriormente puede procederse sobre la base de la experiencia, a fin de perfeccionar y refinar las prácticas vigentes de medición y satisfacer mejor no sólo las exigencias del presupuesto sino también las de análisis de resultados.

El presupuesto-programa presenta la información - cuantitativa que trata de medir los resultados que se espera obtener y el volumen de trabajo que debe realizarse en cada programa; y de ello se desprende que la medición de resultados y la medición del trabajo ejecutado no son una misma cosa. El trabajo realizado es el proceso o la actividad efectuada, en cambio, el resultado es el producto final. Además hay que considerar el efecto que la ejecución de un programa produce en la satisfacción de una necesidad pública. De aquí que en el Presupuesto por Programas pueden usarse diferentes tipos de unidades de medida de la actividad física desarrollada por los diferentes servicios públicos. Básicamente es posible distinguir tres tipos de unidades físicas de medida:

- a) Unidades de medida de volumen de trabajo, las cuales se expresan en unidades de medición del trabajo que reflejan el volumen de acciones internas que se ejecutan en un organismo para lograr los resultados previstos. Se relacionan por ejemplo, con el número de clases dictadas en un establecimiento educacional y no con el número de estudiantes graduados o capacitados.
- b) Unidades de medida de producto final, las cuales reflejan los resultados de la actividad o trabajo de una organización y tienen por objeto directo lograr una meta fija. Representan los bienes y servicios concretos proporcionados a la comunidad. Se refieren, por ejemplo, al número de estudiantes graduados o capacitados y no al número de clases dictadas.
- c) Unidades de medida de realizaciones, las cuales reflejan los efectos de los resultados obtenidos en un programa en términos del logro de los objetivos señalados por la política gubernamental para satisfacer una necesidad pública. Este tipo de medida tiene que ver, por ejemplo, con la disminución del porcentaje de analfabetos de un país y no con el número de clases ofrecidas o de estudiantes graduados.

Combinando estas unidades de medida con estadísticas sobre empleo, se puede obtener información sobre el personal necesario para producir una unidad de producto final. Asimismo, combinando las unidades de trabajo o de producto final con los recursos financieros necesarios para producirlas, puede obtenerse información sobre costos unitarios. Finalmente, relacionando la cantidad de unidades de producto final producidas con el número de personas necesarias para producirlas, es posible determinar coeficientes de rendimiento.

2.6. El Sistema de Costos

Conceptos Generales:

La contabilidad de costos puede definirse como aquella rama de la contabilidad general que organiza la información contable de una institución, organización o empresa, de tal modo de poder llegar a establecer cuánto cuesta producir un bien o un servicio y cómo se descompone dicho costo.

Esta es la técnica de registrar y presentar las operaciones relativas a la producción de bienes y servicios, por medio de la cual esos registros se convierten posteriormente en un método de medida y en un medio de control. La contabilidad de costos implica el análisis y la síntesis de las operaciones de los costos, en tal forma que es posible determinar el costo total de producción de un bien, un trabajo o un servicio, así como poder clasificar el costo en sus elementos, o sea: materiales, mano de obra y gastos indirectos. La contabilidad de costos incluye también el análisis y la síntesis del costo total de producción en función de los costos por departamentos o por centros de costos, así como por operaciones manuales o de máquinas.

A pesar de que la definición está dada para empresas, los conceptos contenidos en ella son perfectamente aplicables a los demás organismos del sector público, con la única salvedad que la terminología es diferente. En efecto, en el caso del Gobierno en vez de hablar del costo total de producción se habla del costo total de la unidad programática.

Se entiende como sistema de costos el registro sistemático de todas las transacciones financieras, expresadas en su relación con los factores funcionales de la

[*] - Manual de Medición de Costos por Programas, ILPES, 1967.

producción, la distribución y la administración, o interpretadas en forma adecuada para determinar el costo de llevar a cabo una función dada.

Del concepto de contabilidad de costos y de la de finición de sistemas de costos expresada anteriormente, se deduce que la contabilidad de costos es la rama de la contabilidad que se ocupa de cuantificar las operaciones internas de un organismo, institución o empresa. Es decir, ella registra, evalúa y analiza las transacciones que efectúan entre sí los diferentes centros de costos del organismo o empresa, de tal modo que pueda establecerse qué centros de costos están actuando eficientemente y cuáles no. Y en este último caso conocer las causas de dichas anomalías. Como las operaciones internas que realiza un organismo son más numerosas que las que lleva a cabo hacia el exterior, la contabilidad de costos necesita una elaboración mucho mayor que la contabilidad general, al mismo tiempo que requiere de un mayor número de conceptos y técnicas que variarán según el sistema que deba adoptarse y el grado de exactitud y detalle a que quiera llegarse con los resultados. Con respecto a esto último ya se dijo, en otra parte del presente trabajo, que es necesario considerar el costo del sistema al diseñar un sistema de costos, de contabilidad o cualquier otro sistema de información, ya que él debe ser proporcionado al valor de la información útil que entregue. Es decir, debe tenerse siempre presente que debe obtenerse el "máximo de información al mínimo de costo".

Para poder clasificar los sistemas de costos pueden considerarse dos criterios fundamentales: a) en función del tiempo; y, b) en atención al tipo de producción.

En función del tipo de producción, ambos sistemas pueden ser: "por órdenes de trabajo" o "por procesos".

Costos reales o históricos.- Es un sistema que va registrando las operaciones a medida que ellas se van sucediendo. Se dice que los costos históricos son costos realmente incurridos, de allí que sólo pueden ser registrados o computados al final del período de costos.

Costos predeterminados.- Son aquellos que se calculan con anterioridad a la producción, tomando como base condiciones específicas futuras. Dichos costos se localizan tanto en los sistemas de costos estimados como en los sistemas de costos estándares. En ambos casos lo que interesa primordialmente a la dirección, es lo que los costos deben ser, y sólo secundariamente lo que en realidad son. De hecho, los costos reales se acumulan simplemente para compararlos con los costos predeterminados, y para obtener

Las variaciones, como una medida de la desviación con respecto a las cifras predeterminadas.

Costos estimados.- Los costos estimados representan, en realidad, más que un sistema de costos en sí, un método de aproximación de los costos. En este caso, los costos reales se comparan con las estimaciones y se corrigen los errores de estas últimas. Estos costos son menos exactos que los obtenidos por medio de un sistema de costos históricos; pero dicho inconveniente se compensa con las economías que se obtiene, eliminando buena parte del trabajo de detalle que implica cualquier otro sistema.

Costos estándares.- En este tipo de costos predeterminados, se hacen cálculos técnicos muy acuciosos de la cantidad y de los precios del material y de la mano de obra que deben utilizarse, así como de los gastos indirectos que intervendrán en cada operación, o por unidad a producir o realizar. Se lleva para estos efectos un sistema de costos completo, a través del cual se registran los estándares establecidos.

Costos por órdenes de trabajo.- Es un sistema que permite reunir, separadamente, cada uno de los elementos del costo, para cada trabajo u orden de trabajo en proceso en una fábrica o unidad de programación determinada.

Costos por procesos.- Es un tipo de procedimiento de costos aplicable a las industrias de producción continua o en masa. En esta clase de industrias, la producción consiste en unidades homogéneas, sometiendo cada unidad al mismo proceso. Por consiguiente, se supone que a cada unidad producida hay que cargarle la misma cantidad de material, de mano de obra y de gastos indirectos.

3. EXPERIENCIAS DE SU IMPLANTACION

3.1. En América Latina.

A partir de una nueva concepción del desarrollo, en la década de los cincuenta se abrieron expectativas a la comunidad latinoamericana para imprimir direcciones precisas al proceso de cambio socio-económico y alcanzar por este medio niveles satisfactorios de bienestar. La planeación para el desarrollo tuvo así su génesis y dinámica posterior, que la convertiría en un cuerpo sistemático de ideas, teorías, estrategias y técnicas para racionalizar el uso de los recursos en la transformación cualitativa y cuantitativa que demandaban los países del área.

En este contexto, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), señaló la necesidad de un programa de desarrollo a efecto de lograr el crecimiento más intenso de la economía, evitando desajustes que perturbaran dicho crecimiento. A partir de entonces se inician los primeros trabajos sobre planificación.

La metodología sobre la programación económica -- que elaboró la CEPAL, pasó a ser utilizada en la región, dando lugar a la realización de programas de obras y de esquemas de financiamiento fundamentalmente en los sectores de transporte y energía eléctrica.

Posteriormente, con la creación del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), se refuerzan las concepciones de la CEPAL; y en 1961 los Gobiernos Latinoamericanos, reunidos en la Conferencia de Punta del Este, reconocieron que la planificación era el instrumento básico de la política de desarrollo a seguir en la región, declarando formalmente someter sus respectivas políticas económicas a una planificación que debiera incluir algunas reformas básicas de tipo fiscal y agrario.

En Punta del Este se convino la necesidad de utilizar los planes de desarrollo como instrumentos idóneos para que las sociedades latinoamericanas pudieran superar los obstáculos estructurales que se oponían a la consecución de un crecimiento justo y equilibrado de sus economías.

En consecuencia, los Estados latinoamericanos asumieron un papel fundamental como impulsores del proceso de transformación socio-económica, a través de una mayor provisión de bienes y servicios públicos, así como mediante la creación de la infraestructura básica necesaria.

De esta forma, el gasto público se constituyó en un instrumento privilegiado para materializar los objetivos y direcciones de la planeación.

Ante la nueva dimensión del gasto público se requirió de una modernización del presupuesto, para que éste se convirtiese en un instrumento efectivo de la planificación, de la política económica y de la gestión administrativa. De esta forma, fue necesario realizar esfuerzos para adoptar nuevas y mejores técnicas presupuestarias.

Así, la técnica del Presupuesto por Programas se constituyó en una alternativa para substituir los patrones tradicionales de presupuestación, ya que por sus características y metodologías intrínsecas posibilita una mejor instrumentación de los planes y programas de desarrollo.

La mayoría de los países de la región latinoamericana adoptó dicha técnica, buscando en el presupuesto programático el elemento operativo fundamental para instrumentar y hacer posible la ejecución de los planes globales, sectoriales y regionales y, a su vez, permitir su evaluación y la consecuente realimentación.

Así, fue como al inicio de la década de los sesenta se implantó la técnica del Presupuesto por Programas, adoptándola: Cuba y Colombia en 1960, Chile en 1961, Venezuela en 1962, Paraguay y Perú en 1963, los países centroamericanos entre 1963 y 1964, Brasil y Argentina en 1966 y Uruguay en 1967.

La implantación tuvo diversas formas de aplicación, siendo las más significativas las siguientes:

- Experiencia piloto.
- Aplicación en forma paralela al presupuesto tradicional.
- Aplicación integral.

La alternativa de experiencias piloto consistió en seleccionar una institución o conjunto de instituciones de la administración pública, para aplicar en forma integral e inmediata el presupuesto programático. De acuerdo a los resultados obtenidos, se pretendía asegurar su extensión posterior hacia el resto de los organismos públicos y mayores posibilidades de desarrollo.

Como ejemplos de países que eligieron esta alternativa se tiene a Chile, que seleccionó a los sectores de salud y comunicaciones; y Bolivia, que la aplicó en algunos organismos.

Esta forma de aplicación permitió contar con -- una experiencia sólida en la determinación de problemas -- que se generarían en la implantación global, permitiendo -- el diseño de una estrategia para enfrentarla.

Sin embargo, dada la cobertura de aplicación inicial, limitada a un solo organismo o sector, el comportamiento de éste no fue necesariamente representativo del -- sector público en su conjunto. Por otro lado, esta forma de introducción del Presupuesto por Programas obstaculizó -- agilizar su aplicación en el resto de los organismos y sectores, los cuales en general mantuvieron el presupuesto -- tradicional.

La segunda alternativa consistió en la implantación de esta técnica al total de los organismos o sectores de la administración pública, admitiendo en forma paralela el presupuesto tradicional durante cierto periodo.

Esta forma de aplicación fue la menos utilizada. El sistema presupuestario venezolano operó durante diez -- años un Presupuesto por Programas, como herramienta de información, en forma paralela a la formulación y la ejecución oficial del presupuesto tradicional. Si bien esta alternativa permitió una mayor asimilación del Presupuesto -- por Programas, la falta de institucionalización de la técnica constituyó una limitante, ya que el presupuesto se convirtió en un documento formal, de escasa aplicación como -- instrumento informativo.

Por último, la tercera alternativa consistió en -- la sustitución del presupuesto tradicional por la nueva -- técnica con carácter obligatorio por parte de los organismos e instituciones del sector público, dando lugar a modificaciones de carácter político, económico y financiero en el aparato gubernamental.

Si bien esta forma de implantación fue muy poco -- utilizada en un principio, posteriormente se generalizó su adopción. Como ejemplos de países que desarrollaron esta alternativa se tienen: Argentina, Uruguay, Ecuador, Perú y México.

Bajo esta estrategia se logró dar institucionalidad al Presupuesto por Programas, possibilitándose una definición de las responsabilidades de los funcionarios en todos los niveles.

No obstante, cabe señalar que se presentaron limitaciones por la falta de estrategia integral que contemplará las etapas de deberlan sustentar la adopción del Presupuesto por Programas, así como las modalidades específicas

que demandaban los distintos organismos y sectores de la administración pública.

El fundamento en el que se sustentó el esfuerzo para introducir la técnica del Presupuesto por Programas en América Latina, radicó desde un principio en el hecho de que el presupuesto público es el instrumento fundamental con que cuenta el Estado para materializar los objetivos y directrices de los planes y programas de desarrollo.

Como ya se señaló anteriormente, se adoptó la técnica con diversas formas de aplicación. En cada una de ellas se observaron diferentes grados de profundidad en su instrumentación en cuanto al ámbito cubierto, las etapas del proceso presupuestario que comprendieron y los sistemas técnico-administrativos que tuvieron que ser modificados.

En este contexto, si bien se fueron dando mejoras graduales a los sistemas presupuestarios de la región, se tuvieron que enfrentar serios obstáculos que limitaban la consecución del nuevo alcance del presupuesto público con base a programas. Así, se puso de manifiesto la necesidad de contar con un seguimiento permanente del proceso de implantación de la técnica, para regular su desarrollo, y plantear las modificaciones necesarias a las estrategias iniciales.

De esta manera, las instituciones gubernamentales responsables de la gestión presupuestaria y los distintos organismos internacionales, que proporcionaban asistencia técnica en la materia, iniciaron un proceso de intercambio de experiencias, con la finalidad de analizar los avances y efectos de la programación presupuestaria y las causas y limitaciones para su efectiva introducción.

Estos esfuerzos conjuntos se realizaron a nivel regional, mediante la organización de seminarios, mesas redondas, congresos y reuniones de especialistas. A través de ellos se fueron aportando valiosas conclusiones y análisis sobre las experiencias de cada país, así como sobre los requerimientos metodológicos y técnicos que deberían proyectarse. Desde este punto de vista, se puede afirmar que la evaluación sobre la implantación y desarrollo del Presupuesto por Programas en la región latinoamericana constituyó una preocupación permanente.

Esta actividad alcanzó un grado mayor de sistematización y articulación al crearse, en 1971, la Asociación Interamericana de Presupuesto Público (ASIP), como órgano regional que agrupa a profesionales e instituciones especializadas en el campo de la administración presupuestaria.

De acuerdo a sus objetivos básicos, la Asociación, desde esa fecha, se ha constituido en un importante foro de discusión y análisis de la problemática presupuestaria en América Latina. Asimismo, ha desarrollado significativas acciones de asistencia técnica, capacitación y difusión sobre este tema.

De la labor desarrollada por la ASIP destacan, sobre todo, los esfuerzos realizados en los once Seminarios Inteamericanos de Presupuesto, como foros regionales de discusión sobre los problemas y temas sustantivos de la reforma presupuestaria de los distintos países. A través de la presentación de documentos de diversa naturaleza, así como de la discusión conjunta de la realidad presupuestaria, y de las experiencias de cada país, desde 1971 se han ido planteando un conjunto de conclusiones en la materia.

En suma, la evolución muestra que el ciclo se inicia con el tratamiento muy general de la temática presupuestaria para vincularla luego con los sistemas de planificación. Viene luego una etapa transitoria en la que se advierte una cierta dispersión de tópicos, para llegar finalmente a una concentración en el tratamiento específico de la administración presupuestaria.

También puede señalarse que, aunque formalmente se han tratado la mayoría de los temas relacionados con la materia presupuestaria, no todos han sido estudiados con la misma atención y profundidad. Incluso, algunos temas sólo han sido mencionados en forma incidental. Tal es el caso de la ubicación, organización y funciones de las oficinas de presupuesto, de los procedimientos de discusión y aprobación del presupuesto, de la consideración del presupuesto como instrumento político y de dirección, del estudio de nuevas técnicas presupuestarias, etcétera.

La mayoría de los trabajos presentados tratan principalmente aspectos descriptivos y conceptuales, pero son muy pocos los que contienen metodologías que permitan implementar las recomendaciones en el contexto y con las restricciones que impone la realidad en que éstas deben aplicarse. Por ejemplo, la aplicación de los planes anuales operativos requiere de metodologías específicas y sistemas de información que en la mayoría de los casos no existen o son inadecuados.

3.2. En México

Durante el año de 1979 se desarrolló un análisis crítico para evaluar los avances y la forma de instrumentación de la reforma presupuestaria, iniciada a partir de 1975, con la adopción de la técnica del Presupuesto por Programas.

Para entender mejor los resultados de este análisis, se considera necesario efectuar algunas reflexiones sobre las experiencias obtenidas en los primeros años de su instrumentación.

Del análisis sobre el desarrollo de implantación gradual del Presupuesto por Programas en México, convencionalmente se pueden distinguir cuatro etapas, a través de las cuales se han ido incorporando las metodologías, instrumental técnico e infraestructura administrativa y jurídica que constituyen condiciones indispensables para que la técnica pudiese afirmar sus bases de funcionamiento y desarrollo.

En la etapa inicial, se incorporó la apertura programática con base en la estructura administrativa en la totalidad del sector público federal. Como producto de lo anterior, se adecuaron procedimientos, documentos y formatos para la formulación del presupuesto y se agilizaron algunos trámites de registro y afectación presupuestaria para el desarrollo del ejercicio. Como acciones de apoyo se realizaron paralelamente en todo el sector público federal actividades de sensibilización y capacitación del personal técnico-operativo involucrado en el manejo del presupuesto.

Durante esta etapa, la adopción de la técnica enfrentó algunos problemas debido a que las estructuras administrativas, los mecanismos de programación y control de gestión, se encontraban dispersos en varias instituciones y en diferentes disposiciones legales. Esta situación dio como resultado que en sus inicios no existiese una adecuada coordinación y una política uniforme que permitiera su funcionamiento.

La experiencia de esta época dejó sentir la ausencia de un mecanismo suficientemente definido y general que enmarcara y coordinara las acciones técnicas y metodológicas que demanda el Presupuesto por Programas.

En virtud de lo anterior, los requisitos legales de organización y funcionamiento, constituyeron un imperativo para que la técnica se desarrollara en forma integral.

La respuesta a estos requerimientos se da en una segunda etapa, en el marco de la reforma administrativa -- promovida por el Ejecutivo Federal a partir de 1977, en -- donde se adopta la programación como instrumento básico de Gobierno, para permitir mayor racionalidad en la determinación de responsabilidades y la asignación eficiente de recursos.

En este marco, se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto como dependencia de orientación y apoyo global, dotada con las atribuciones necesarias para proponer y normar bajo una sola dirección las tareas de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público, antes dispersas en varias dependencias del Ejecutivo Federal.

Asimismo, con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se da el marco de actuación y funcionamiento del sector público federal en su conjunto, al establecer tres instancias decisionales: Dependencias de orientación y de apoyo global (Secretaría de Programación y Presupuesto y Secretaría de Hacienda y Crédito Público), dependencias coordinadas de sector (Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos) y entidades coordinadas (Organismos y Empresas de Participación Estatal).

A través de los acuerdos y lineamientos de sectorización, se definen las atribuciones tanto de las coordinadoras de sector como de las entidades coordinadas por ellas, en los procesos de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación.

De igual manera, en el marco de la Reforma Administrativa, se promulgaron las nuevas Leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y de Deuda Pública, que modernizan la concepción y el manejo del gasto público al establecer la obligación de programarlo en función de objetivos y metas, y a presupuestarlo con base en programas, precisando las normas para su financiamiento.

En 1978, que se identifica como el inicio de la tercera etapa, se diseñan y se dan bases de instrumentación de un proceso de programación-presupuestación interrelacionado y conjunto, que recoge el papel que la sectorización otorga a las dependencias normativas y globalizadas -- ras, a las coordinadoras de sector y a sus coordinadas.

En razón de lo anterior, se institucionalizan mecanismos de coordinación y concertación en donde participan, conjunta y activamente, las dependencias del sector público en el proceso mencionado.

Además, se dan los fundamentos metodológicos para la elaboración de diagnósticos y pronósticos; y la formulación de políticas y programas sectoriales con el fin de interrelacionar los objetivos y metas institucionales con las del respectivo sector. Por otra parte, se inicia la descentralización de la contabilidad presupuestaria.

El conjunto de acciones descritas sienta las bases para emprender una vinculación más sistemática con la planeación.

En este mismo período se efectúan ajustes importantes a todo el instrumental técnico utilizado durante el proceso de programación-presupuestación, obteniéndose mejores clasificaciones, catálogos e instructivos. Como ejemplo, cabe destacar las afinaciones a la apertura funcional-programática, a la clasificación sectorial, y a la metodología para la formulación del presupuesto.

Este período puede caracterizarse como de adaptación al cambio y de transición a las nuevas modalidades de actuación del aparato gubernamental.

Para darle continuidad al proceso, en este mismo año se advierte una cuarta etapa de afinación de los mecanismos establecidos, durante la cual, por primera vez, se determinaron rangos de gasto (cifras límite), con una metodología y enfoque distintos, donde se buscó compatibilizar las prioridades de la programación con las disponibilidades de recursos.

Asimismo, se institucionalizaron algunos mecanismos para que el proceso de programación-presupuestación contemplara el ámbito regional a través de los medios ya existentes.

En este mismo período se reformó y adicionó la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano del Poder Legislativo para la fiscalización del ejercicio del gasto público federal. Las reformas se orientaron a dotar a este órgano de facultades más amplias para verificar el ingreso y el gasto público; revisar el debido cumplimiento del presupuesto; precisar la justificación, utilidad y honestidad con que son realizadas las acciones públicas para, en su caso, aplicar las disposiciones sobre responsabilidades, y efectuar investigaciones, visitas y auditorías.

La instrumentación de la reforma presupuestaria --en aquel entonces--, planteaba las siguientes limitantes:

- Si bien se hablan sentado las bases para una vinculación con los procesos de planeación, aún quedaban por definirse y/o afinarse las metodologías e instrumentos suficientes que orientaran el proceso de programación presupuestaria sobre bases más específicas.
- En cuanto al nivel de penetración de la técnica, ésta habla incidido fundamentalmente en el sector central y particularmente en la fase de formulación del presupuesto.
- Las clasificaciones, metodologías, catálogos, formatos y manuales elaborados para dar la base técnica y conceptual a la operación del presupuesto por programas, si bien demostraron su utilidad como instrumentos de orientación y apoyo al proceso, requieren aún de ajustes para su plena funcionalidad en los distintos niveles del sector público.
- Asimismo, a pesar de los mecanismos diseñados para la conducción del proceso, los lineamientos para su correcta interpretación, así como la implementación de principios básicos orientados a descentralizar los procedimientos de aplicación contable y de ejecución, que constituyen bases favorables para el desarrollo de la gestión presupuestaria, aún se evidenciaba su orientación tradicional a los aspectos financieros, por lo que se puso de manifiesto la necesidad de desarrollar mecanismos y a poner el énfasis en los aspectos programáticos.

La búsqueda de la racionalidad en el manejo del gasto público requiere en primer término de un marco metodológico que permita sistematizar los esfuerzos realizados, encuadrándolos en un conjunto ordenado y congruente que dé al proceso de programación presupuestaria sentido y dirección únicos y uniformes.

Así, en materia de planeación, en 1980 se procedió a implementar e institucionalizar un Sistema Nacional de Planeación (SNP), que respondiese a la voluntad y compromiso asumido por la administración pública de realizar un esfuerzo sistemático de congruencia y racionalidad.

Dentro de la construcción del Sistema Nacional de Planeación se instrumentó el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, el cual asimila e incorpora los principales elementos conceptuales e instrumentales que forman parte del proceso de planeación, así como los planes sectoriales y estatales elaborados por las dependencias coordinadoras de sector y los Gobiernos Estatales respectivamente.

De esta manera, el Plan señala estrategias y políticas para orientar en forma sistemática y coherente la acción de la economía en su conjunto, e identifica, si bien en forma agregada, el sentido general de los mecanismos de inducción de acciones en los sectores social y privado, -- así como los de coordinación con los Estados Federativos.

Para que las metas del Plan se cumplan, se advirtió la necesidad de establecer mayor vinculación entre los términos agregados de política económica expresados en el Plan Global de Desarrollo y la concreción detallada en el Presupuesto. Para esto, era preciso contar con instrumentos, metodologías y mecanismos que posibilitaran su traducción presupuestaria.

Lograr este enlace implicó la elaboración del Programa de Acción del Sector Público 1980-1982 (PASP), que materializa una de las medidas más importantes para avanzar en la precisión operativa del vínculo entre los objetivos, metas y políticas generales del Plan y los programas específicos del presupuesto.

De esta manera el PASP, constituyó el instrumento que integra los aspectos programáticos, instrumentales y espaciales en las áreas de política sectorial, regional y global del Sector Público Federal, permitiendo tener una visión más precisa y clara para determinar y priorizar a nivel de programas presupuestarios las necesidades y distribución del gasto público.

A través de este Programa de Acción, se induce a las dependencias a que programen ellas mismas sus acciones, realizando un esfuerzo propio de congruencia.

En esta tarea, están jugando un papel relevante los mecanismos de coordinación representados por los Grupos Interinstitucionales de Programación-Presupuestación Sectorial (GIPPS), instituidos para enlazar las funciones y concertar los trabajos de programación entre todas las instancias y ámbitos.

Para reforzar la vinculación del PASP con el Presupuesto y que ésta no quede como un mero ejercicio de programación presupuestaria, se introdujo una nueva Clasificación Funcional Programática utilizada en la elaboración de ambos documentos. Esta clasificación reordena las acciones públicas conforme a los programas y subprogramas correspondientes.

Por otro lado y con el fin de que el presupuesto refleje con mayor precisión la demanda gubernamental de bienes y servicios durante 1980, se elaboró una nueva Clasificación por Objeto del Gasto.

Con el propósito de identificar los productos a obtener con los programas, subprogramas y proyectos enmarcados en el presupuesto, y permitir su registro, seguimiento y verificación posteriores (elementos importantes para la medición de costos y de control de avance de la ejecución), también se formuló a partir de este año un Catálogo de Unidades de Medida para el Sector Público Federal.

La adopción de mecanismos de descentralización y desconcentración para el manejo del gasto constituye un requisito sine qua non para que el presupuesto por programas permee en los diferentes niveles de la administración pública. Desde este punto de vista, el funcionamiento integral de la técnica se da en la medida en que se introduzcan procesos y metodologías que proporcionen a las dependencias mayor posibilidad de autogestión en las fases de ejercicio, control y evaluación presupuestal.

Considerando que los primeros esfuerzos se habían orientado a fortalecer la fase de formulación y que estaban sentadas las premisas básicas para avanzar en el manejo corresponsable y descentralizado del gasto público, se decidió instrumentar una serie de acciones que imprimieran mayor flexibilidad al manejo de los recursos y agilidad a su ejercicio, todo lo anterior encuadrado en un esquema -- que se le denominó "Corresponsabilidad en el Gasto Público".

De acuerdo con ello, la Corresponsabilidad se plantea como objetivo particular el fortalecer la vinculación y funcionamiento del esquema sectorial a través del manejo participativo y corresponsable del gasto, a fin de dar mayor claridad y precisión al mismo e incrementar su productividad.

La Corresponsabilidad, al descentralizar en las entidades y dependencias el manejo del gasto, ha coadyuvado a que la ejecución presupuestaria se realice en base a programas y a que el énfasis se centre en las realizaciones, tanto físicas como financieras. Esto está permitiendo que el nivel global (Secretaría de Programación y Presupuesto) asuma plenamente su papel normador y orientador -- del proceso y que por otra parte se dinamice el desarrollo técnico y administrativo de las entidades del sector público, ampliándose el ámbito de penetración de la técnica.

En la medida en que la Corresponsabilidad ha ido eliminando los trámites y requisitos previos y centralizados característicos de un control tradicional a priori, -- fue preciso apoyarla con otros instrumentos que permitieran conocer y verificar la congruencia entre lo programado y lo ejecutado, durante el desarrollo de los programas para la aplicación de medidas correctivas.

En este sentido, se implementó el sistema de control y seguimiento físico-financiero que permita captar, procesar y suministrar información a las diversas instancias de decisión global; sectorial e institucional, sobre la ejecución de programas y proyectos autorizados en el presupuesto.

El Sistema de Control y Seguimiento Físico-Financiero (COSEFF), es un mecanismo de autocontrol que detecta las desviaciones en la relación gastos-metas, dando lugar a oportunas medidas correctivas, reprogramaciones, o, en su caso, la suspensión de programas o proyectos cuyas metas u objetivos previstos no puedan ser susceptibles de realización.

El funcionamiento se da básicamente en dos niveles: un primer nivel de seguimiento global del gasto que se aplica a la administración central, la administración paraestatal y programas de atención especial, y el cual incluye el gasto corriente y el de inversión. El segundo nivel es de seguimiento del gasto destinado a proyectos prioritarios.

Evidentemente, este sistema por ser de reciente implantación, tendrá que redefinir conceptos, cambiar procedimientos, establecer nuevas políticas y poner especial atención a sus resultados, a fin de ajustar y consolidar sus mecanismos.

El proceso de programación presupuestaria queda incompleto y vacío para autorrenovarse, si no se conforma totalmente la etapa del control y evaluación. Dentro de este esquema, adquieren especial importancia los sistemas de contabilidad y auditoría gubernamental, como herramientas de apoyo en la fiscalización y seguimiento del avance y resultados de los programas.

Este sistema de Contabilidad Gubernamental en México, habla estado inmerso en su objetivo tradicional de proporcionar información financiera de compleja interpretación.

Por tal motivo, se estableció que todas las entidades llevaran su propia contabilidad tanto patrimonial como presupuestal, haciendo énfasis en los registros programáticos. Fue así como la Cuenta Pública que se presenta al Poder Legislativo para su revisión y aprobación en 1980, contenía un apartado especial con información programática sobre las realizaciones de los objetivos y metas previstos. Esto propició que en el seno de las comisiones de presupuesto del Poder Legislativo, se analizara con mayor amplitud, sobre la base de una información más repre-

representativa, los resultados del quehacer público y que los directamente responsables del desarrollo de los programas aprobados, comparecieran para explicar las causas de las desviaciones observadas.

Asimismo, en materia de auditoría gubernamental se tomaron medidas para que su campo de acción abarque actividades que vayan más allá del tradicional marco financiero, y contemplen aspectos relativos a la verificación del cumplimiento de las disposiciones legales, al análisis de la eficiencia con que se utilizan los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros, a la efectividad en el logro de los resultados y a la congruencia con los planes y programas establecidos.

El programa de auditoría gubernamental actualmente en desarrollo, está diseñado para fortalecer los mecanismos de autocontrol y permitir un análisis evaluatorio integral, a través de auditorías internas, externas y especiales.

A este respecto cabe señalar la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación a principios de la actual Administración Federal.

4. EL SISTEMA DE PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN BAJA CALIFORNIA SUR

4. EL SISTEMA DE PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN BAJA CALIFORNIA SUR *

4.1. Antecedentes

Este sistema es una respuesta a la decisión de la actual Administración Pública Estatal, de adecuar y reestructurar las acciones mediante las cuales sus dependencias y entidades en los campos administrativo y presupuestal, contribuyan al afianzamiento de los objetivos económicos y sociales.

Como ha quedado establecido en los capítulos anteriores, la técnica del Presupuesto por Programas es el resultado de la permanente necesidad de racionalizar y controlar con efectividad el gasto público, así como de mejorar los procesos administrativos. Con estos mismos propósitos, en el año de 1986 el Gobierno Federal decidió adoptar esta técnica, mediante el paso inicial que se denominó "Presupuesto con Orientación Programática". Esta iniciativa Federal movilizó al Estado de Baja California Sur en el mismo sentido y en el mes de agosto de 1982 se tomó la decisión de formular, para su inmediata y posterior aplicación, el Proyecto "LA PAZ", que entre uno de sus objetivos contempló la implantación de manera paralela y marginal del Presupuesto por Programas Experimental para el Ejercicio 1983, en un organismo o entidad del Gobierno del Estado, imponiendo los mecanismos de control y seguimiento que deberán observarse, para en una segunda instancia, implantarlo en la totalidad de las dependencias y organismos.

4.2. El Proyecto "LA PAZ"

Este Proyecto fue concebido como un sistema para la implementación del Presupuesto por Programas, y fueron sus objetivos:

- Diseñar un sistema de Presupuesto por Programas adecuado a las necesidades del Gobierno del Estado de Baja California Sur, que coadyuve a la consecución de los objetivos estatales consignados en el Plan Estatal de Desarrollo Socio-económico.
- Establecer un proceso de programación-presupuestación, que constituya la estrategia y el mecanismo de acción de corto plazo que desarrollan las dependencias y entidades del Gobierno del Estado.

[*] Proyecto "LA PAZ", Sistema para la implementación del Presupuesto por Programas en Baja California Sur. Ing. Francisco Díaz Albores, 1982.

- Implantar de manera paralela este sistema, en un orga - nismo o entidad del Gobierno del Estado, logrando cap - tar los mecanismos de control y seguimiento que deberán observarse al implantarlo en su totalidad al Gobierno - del Estado.

Para obtener una visión integral y real del mod - clo el sistema y lograr una eficaz estimación de los tiem - pos requeridos en el cumplimiento de los objetivos del pro - yecto, fue necesario partir de un diagnóstico, cuyos obje - tivos fueron:

- Conocer de manera detallada las funciones de la Adminis - tración Pública Estatal así como el sistema presupuestá - rio de la misma.
- Analizar el Plan Estatal de Desarrollo Socio-económico y su congruencia con el Programa de Gobierno.
- Conocer la estructura financiera actual del Gobierno -- del Estado.

Este diagnóstico se conformó de las siguientes ac - tividades de análisis e investigación :

1. MARCO JURIDICO ESTATAL

- Constitución Política del Estado de Baja California Sur.
- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado.
- Ley de Ingresos del Estado.
- Ley de Egresos del Estado.

2. CONSIDERACIONES GENERALES DE LA ESTRUCTURA ACTUAL DEL - PRESUPUESTO.

- Ejercicio 1980 - 1981
Ingresos ordinarios y extraordinarios
Subsidios y aportaciones del Gobierno Federal
Egresos corrientes, de capital y extraordinarios.
- Ejercicio 1981 - 1982
Ingresos ordinarios y extraordinarios
Subsidios y aportaciones del Gobierno Federal
Egresos corrientes, de capital y extraordinarios.
- Catálogo General de Partidas de Gasto.

- . Estructura Salarial del Gobierno del Estado
Tabulador de Sueldos y Remuneraciones.
- 3. DESARROLLO DEL CONVENIO UNICO DE COORDINACION
 - . Periodos 1977-1978 - 1979-1980 - 1981 y 1982
- 4. DESARROLLO DEL COPLADES
 - . Analisis del COPRODE como antecedente y del COPLADES actual.
- 5. ESTRUCTURA FINANCIERA
 - . Estados de origen y aplicación de recursos de los -
ejercicios 1980-1981 y 1981-1982.

Realizadas las actividades de análisis e investigación anteriormente descritas, el modelo del sistema se integra de los siguientes tres programas, los cuales más adelante serán descritos con detalle.

Este proyecto, se integra de tres programas: Diseño, Capacitación y Desarrollo y Programación-Presupuestación.

PROGRAMA DE DISEÑO

Este programa consistió en la elaboración de los insumos técnicos, los que especialmente permiten asegurar que los objetivos y los medios del proyecto estén adaptados unos a otros, que sean coherentes, que se ajusten a las posibilidades objetivas y correspondan a las prioridades seleccionadas, a saber:

- . Catálogo General de Actividades del Estado.
- . Catálogo de Dependencias y Unidades Responsables del Gobierno del Estado.
- . Catálogo de Unidades de Medida.
- . Manual de Programación-Presupuestación.

CATALOGO GENERAL DE ACTIVIDADES DEL ESTADO

Este tiene como finalidad agrupar tipos de acciones comunes para el cumplimiento de las atribuciones de la Administración Pública Estatal, es decir, que engloba to -

das las acciones que son necesarias para llevar al cabo el quehacer público de acuerdo con los objetivos de la política económica y social del Estado, acorde con los del país.

Es por esta razón que el Catálogo obedece a un principio de agregación-desagregación, contemplándose dos aspectos fundamentales: la clasificación funcional y la apertura programática.

- a) La clasificación funcional constituida por funciones y subfunciones, refleja las atribuciones de la Administración Pública enmarcando ámbito y naturaleza que facilitan una adecuada identificación de las actividades que realiza el Sector Público Estatal.
- b) Por lo que respecta a la apertura programática, esta reúne armónica y coherentemente las acciones que realizan las dependencias y entidades del Sector Público Estatal para la consecución de sus objetivos y metas; se constituyen por dos categorías que son: programa y subprograma, excluyendo las acciones de los Gobiernos Municipales y de los sectores social y privado. Se establecieron 77 programas y 235 subprogramas.

Las dependencias y entidades elaborarán sus aperturas programáticas identificando sus programas y/o subprogramas con las funciones y subfunciones que correspondan.

Cabe señalar, que aunque las actividades del Sector Público Estatal se han clasificado por sectores administrativos, ello no implica que se hagan exclusivas para cada uno de ellos o de las dependencias y entidades; todo está relacionado, no existen divisiones tajantes, sino coparticipación en el quehacer público. Esto significa que cualquier dependencia o entidad puede llevar al cabo actividades correspondientes a más de una función o subfunción y, por ende, coparticipar en un mismo programa con otras dependencias o entidades del mismo u otro sector. Además, aparece un instructivo cuya finalidad es la de permitir un rápido y correcto uso; incluye la clasificación funcional que presenta las 14 funciones y 40 subfunciones del Sector Público Estatal. En Capítulo por separado se describen los grupos funcionales que, como su nombre lo indica, aglutinan funciones homogéneas, así como también se describen las funciones y subfunciones que los conforman. Se presenta, también, el universo completo de denominaciones, funciones y subfunciones, programas y subprogramas que realizan las dependencias y entidades del Sector Público Estatal para cuyo ordenamiento se utilizó el sistema de clasificación alfanumérica.

DESCRIPCIÓN DE LAS FUNCIONES, SUBFUNCIONES Y PROGRAMAS DEL SECTOR PÚBLICO ESTATAL :

C L A V E		D E S C R I P C I O N
FUNCION	SUB-FUNCION	
01		<p>ADMINISTRACION GENERAL</p> <p>Comprende el conjunto de actividades -- que realizan los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado para normar, dirigir y coordinar sus trabajos; incluye las actividades de política interna del Estado, así como las relaciones de éste con la Federación.</p>
	01	<p>LEGISLACION</p> <p>Comprende el estudio, discusión y votación de las iniciativas de Ley del Estado, así como la fiscalización de la acción ejecutiva. Incluye el sostenimiento de las Oficinas, Biblioteca, Archivo, Servicios de Apoyo, Editoriales de Información, así como el funcionamiento de la Contaduría Mayor de Hacienda, todos ellos inherentes a la función Legislativa.</p>

C L A V E	D E S C R I P C I O N
PROGRAMA	
A1	<p>ACCION LEGISLATIVA</p> <p>Comprende el conjunto de acciones del Poder Legislativo encaminadas al estudio, discusión y votación de las iniciativas de Ley, así como la fiscalización del Poder Ejecutivo del Estado. Incluye la administración general, la difusión y servicios editoriales así como el sostenimiento de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado.</p>
A2	<p>CONDUCCION DEL GOBIERNO</p> <p>Comprende el conjunto de acciones del Poder Ejecutivo del Estado. Entre ellas se incluye la gestión general, reglamentación y supervisión de los asuntos de política interior del Estado. Comprende también las actividades de asesoría, coordinación de giras y acontecimientos especiales, orientación y quejas y Secretaría Particular.</p>

RELACION DE ACTIVIDADES DEL SECTOR PUBLICO ESTATAL

C L A V E				DENOMINACION	
FUNCION	SUB-FUNCION	PROGRAMA	SUB-PROGRAMA		
01	01	A1		ADMINISTRACION GENERAL	
				LEGISLACION	
				Acción Legislativa	
				Administración General	
		02		02	Difusión y Servicios Editoriales.
		03		03	Contaduría Mayor de Hacienda.
	02		A2		CONDUCCION DE GOBIERNO
					Conducción de Gobierno
					Administración General
					Coordinación de Giras y Eventos Especiales del Ejecutivo del Estado.
					Secretaría Particular
					Asesoría General
					Orientación y Quejas
A3				Comunicación Social	
	01		01	Administración General	

CATALOGO DE DEPENDENCIA Y UNIDADES RESPONSABLES DEL GOBIERNO DEL ESTADO

Este documento considera 11 dependencias del Gobierno del Estado, a las que identifica con cuatro dígitos y contempla 56 unidades responsables a las que identifica también con cuatro dígitos.

CLAVE UNIDAD RESPONSABLE		D E N O M I N A C I O N
0600		SECRETARIA DE FINANZAS
	0601	Secretaría
	0602	Subsecretaría
	0603	Dirección de Ingresos
	0604	Dirección de Egresos
	0605	Dirección de Compras
	0606	Contraloría
	0607	Unidad de Presupuesto
0700		SECRETARIA DE DESARROLLO
	0701	Secretaría
	0702	Subsecretaría
	0703	Dirección de Planeación, Programación y Evaluación.
	0704	Dirección de Turismo
	0705	Dirección de Fomento Agropecuario
	0706	Dirección de Fomento Industrial Míne- ro y Comercial.
	0707	Dirección de Fomento Pesquero
	0708	Unidad de Coordinación del Sector Sa- lud.
	0709	Procuraduría de Colonias Populares

CATALOGO DE UNIDADES DE MEDIDAS

Ante la heterogeneidad de criterios y el uso indiscriminado de una gran variedad de medidas adoptadas de manera convencional en los diferentes niveles programáticos, se elaboró este documento, que pretende homogeneizar, en la medida de lo posible, la diversidad de indicadores para cuantificar las metas.

Si bien las acciones que realiza la Administración Pública Estatal requieren de registro, control, supervisión, evaluación, ajuste y reprogramación de resultados de cada uno de estos procesos, debe ser identificado y tipificado por su enunciación; esto se logra mediante la adopción de Unidades de Medida que se agrupan en un Catálogo. Aquí se establecen los objetivos generales y el marco conceptual que sustenta la formulación de dicho Catálogo.

El Catálogo contiene 189 unidades de medida representativas, siendo sus objetivos los siguientes:

- Disponer de unidades de medida representativas, que expresen los términos que permitan medir los productos o resultados finales que cada dependencia y entidad pretenda alcanzar por medio de la ejecución de sus programas y subprogramas.
- Uniformidad de criterios de medición, para el registro y enunciación de acciones a seguir y metas a alcanzar en cada uno de los programas.
- Agilizar y fortalecer los sistemas de control y supervisión de actividades y del seguimiento de Gasto Público Estatal, en la ejecución de los programas respecto a las metas fijadas.
- Precisión de la captación de desviaciones en la ejecución de Programas, determinación e ajustes y/o modificaciones para la realimentación y programación del siguiente período.
- Sustentar la evaluación de resultados en términos de eficiencia y eficacia, en el uso de los recursos materiales humanos y la aplicación de sistemas y procedimientos utilizados para su obtención por la Administración Pública Estatal, en el ejercicio de sus funciones.
- Lograr uniformidad en la conceptualización de metas y unidades de medida.

El Catálogo se estructura en tres columnas, para una mejor comprensión y fácil identificación por parte de los usuarios.

- PRIMERA COLUMNA.- Esta nos representa el nombre de la undad de medida seleccionada. Tipifica ción de unidades de medida en orden al-fabético.
- SEGUNDA COLUMNA.- Referencia identificadora de la acción y la meta. Descripción de acciones susceptibles de identificación común del Gobierno del Estado y recomendaciones de aplicación general.
- TERCERA COLUMNA.- Términos que se agrupan o sustituyen. Sinónimos, palabras repetitivas, ambiguas e inadecuadas.

Es importante señalar que la exclusión o agrupa-ción de términos, obedece fundamentalmente a la multiplicidad de las palabras repetitivas, sinónimos, enunciaciones, combinaciones incorrectas y a la ambigüedad, entre las más comunes.

Además de los objetivos y la estructuración, el dedocumento incluye criterios de selección de unidades de meda, marco conceptual e instructivo de operación:

NOMBRE	REFERENCIA IDENTIFICADORA DE LA ACCION DE LA META.	TERMINOS QUE SE AGRUPAN Y SE SUSTITUYEN.
ACUERDO	Promover, negociar, concertar, autorizar, expedir, promulgar, etc.	
AERONAVE	Adquirir, vender, ensamblar, reparar, mantener, controlar, supervisar, etc.	AVION, HELICOPTERO
AEROPISTA	Construir, ampliar, modernizar, conservar, supervisar, controlar, coordinar, etc.	AERODROMO
AGRUPACION	Promover, fomentar, organizar, asesorar, registrar, controlar, supervisar, coordinar, autorizar, etc.	ASOCIACION, COMISION MIXTA, COMISION TRIPARTITA, COMITE, GRUPO, JUNTA, MISION, SINDICATO, SOCIEDAD, UNION.
ALUMNO	Impartir instruccion educativa y capacitacion tecnica, así como inscribir, coordinar, orientar, atender, etc.	BECARIO, CAPACITADO EDUCANDO, ESTUDIANTE, INSCRIPCION.
ANEXO	Construir, ampliar, conservar, etc.	

MANUAL DE PROGRAMACION - PRESUPUESTACION

El proceso de Programación-Presupuestación, constituye el mecanismo de acción de corto plazo que desarrollan las Entidades del Sector Público Estatal, con el objeto de incrementar la realización de las actividades inherentes a la programación y presupuestación del Gasto Público Estatal.

Este proceso adquiere especial importancia, ya -- que en su aplicación parcial y de carácter experimental en el ejercicio de 1983, permitirá hacer los ajustes necesarios para que en su aplicación total a las entidades y organismos del Gobierno del Estado consolide los logros obtenidos en materia de Planeación, Programación y Presupuestación, que desde 1981 se han venido propiciando en el Estado.

El presente Manual de Programación-Presupuestación -- contiene los formatos e instructivos a emplearse en la formulación del Presupuesto por Programas de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; consta de 17 formatos para los diferentes niveles de agregación-desagregación de las actividades de dicha Entidad.

Los formatos se dividen en cuatro grupos: el primero constituido por los formatos PPE1, 2, 3, 4, 5 y 6 que contienen la información presupuestal a nivel agregado por entidad; el segundo grupo está constituido por los formatos PPE10, 20, 30 y 40 que contienen la información presupuestal a nivel desagregado de subprogramas y programas; el tercer grupo contiene los formatos PPEC1, 2 y 3 los cuales contienen la información presupuestal calendarizada -- tanto en términos absolutos como en términos relativos; el cuarto grupo lo constituyen los formatos PPES1, 2 y 3, los cuales deberán contener la información presupuestal del seguimiento físico-financiero y que serán llenados bimestralmente.

Cabe señalar que este Manual, así como todos los documentos técnicos anteriormente descritos que constituyen el sistema de Presupuesto por Programas del Estado de Baja California Sur, son perfectibles, por lo tanto estarán siempre sujetos a correcciones y ajustes que la evolución del proceso requiera.

PRIMER GRUPO : FORMATOS QUE CONTIENEN INFORMACION PRESU - PUESTAL A NIVEL AGREGADO POR ENTIDAD.

FORMATO P P E - PRESUPUESTO PROGRAMATICO POR ENTIDAD

FINALIDAD: Resumir los propósitos que pretende alcanzar la entidad con las erogaciones programáticas que se le asignarán para el período.

FORMATO P P E 1 - RESUMEN POR ENTIDAD 1983

FINALIDAD: Conocer a nivel agregado el gasto de la entidad, así como los objetivos y metas de los programas y subprogramas, a efecto de contar con los elementos para el análisis de la información.

FORMATO P P E 2 - ANALISIS DEL GASTO CORRIENTE POR ENTIDAD

FINALIDAD: Este formato tiene la finalidad de captar el monto de gasto corriente que solicita la entidad para sus programas y subprogramas. Estos recursos deberán presentarse agrupados por capítulos de gasto, lo que permitirá contar con mayores elementos de juicio para la toma de decisiones, en relación con la asignación de los recursos presupuestales.

FORMATO P P E 3 - ANALISIS DEL GASTO DE CAPITAL POR ENTIDAD

FINALIDAD: Este formato tiene la finalidad de captar el monto de gasto de capital, que solicita la entidad a nivel programas y subprogramas agrupados en los capítulos de gasto correspondientes, lo que permitirá contar con los elementos necesarios para la toma de decisiones en la asignación de recursos presupuestales.

FORMATO P P E 4 - ANALITICO DE INVERSIONES - INTEGRACION DE REQUERIMIENTOS.

FINALIDAD: Captar la información de los elementos que integran los requerimientos necesarios para la realización de los programas y subprogramas de inversión.

**FORMATO P P E 5 - ANALISIS DEL GASTO DE CAPITAL
(OBRA PUBLICA)**

FINALIDAD: Este formato tiene la finalidad de captar el monto de gasto de capital, que para obra pública solicita la entidad a nivel de programas y subprogramas, lo que permite contar con los elementos necesarios para la toma de decisiones en la asignación de recursos presupuestales.

FORMATO P P E 6 - ANALISIS DE TRANSFERENCIAS

FINALIDAD: Conocer el monto de las transferencias de gasto corriente y de capital que las entidades y municipios solicitan al Gobierno - Estatal, para estar en posibilidad de realizar los análisis comparativos de los mismos y contar con elementos que permitan la toma de decisiones.

SEGUNDO GRUPO: FORMATOS QUE CONTIENEN INFORMACION A NIVEL DESAGREGADO DE SUBPROGRAMAS Y PROGRAMAS.

FORMATO P P E 10 - OBJETIVOS Y METAS POR PROGRAMA Y SUBPROGRAMA.

FINALIDAD: Conocer a nivel desagregado el gasto por programa y subprograma, así como sus objetivos y metas, a efecto de contar con los elementos necesarios para el análisis de la información programática.

FORMATO P P E 20 - OBJETIVOS, METAS Y TIPO DE INVERSION -- POR PROGRAMA.

FINALIDAD: Conocer a nivel desagregado el gasto de inversión por programa y subprograma así como sus objetivos, metas y tipo de inversión, a efecto de contar con los elementos necesarios para el análisis de la información programática.

FORMATO P P E 30 - EGRESOS POR CAPITULO POR PROGRAMA

FINALIDAD: Conocer a nivel desagregado el gasto por capítulo y por Programa a efecto de contar con los elementos necesarios para el análisis de la información programática.

FORMATO P P E 40 - EGRESOS POR PARTIDA POR PROGRAMA

FINALIDAD: Conocer a nivel desagregado el gasto por -
partida y por programa a efecto de contar -
con los elementos necesarios para el aná -
lisis de la información programática.

TERCER GRUPO: FORMATOS QUE CONTIENEN INFORMACION PRESU -
PUESTAL CALENDARIZADA TANTO EN TERMINOS -
ABSOLUTOS COMO EN TERMINOS RELATIVOS.

FORMATO P P E C 1 - CALENDARIO DE GASTO

FINALIDAD: Captar la información de la entidad a ni -
vel de programa y subprograma, así como --
los montos totales calendarizados por ent -
dad.

FORMATO P P E C 2 - CALENDARIO DE PAGOS PARA 1983

FINALIDAD: Captar la información de la entidad, a ni -
vel de programas y los montos totales ca -
lendarizados en su presupuesto anual para -
1983.

FORMATO P P E C 3 - METAS CALENDARIZADAS BIMESTRALMENTE

FINALIDAD: Captar las metas de los programas y subpro -
gramas de la entidad calendarizadas en foñ -
ma bimestral; lo cual permitirá contar con -
los elementos necesarios para establecer -
las bases de seguimiento y evaluación de -
las acciones.

CUARTO GRUPO: FORMATOS QUE CONTIENEN INFORMACION PRESU -
PUESTAL DEL SEGUIMIENTO FISICO - FINANCIERO.

FORMATO P P E S 1 - INFORMACION FINANCIERA POR PROGRAMA

FINALIDAD: Concertar la información financiera por --
programa, a efecto de contar con los ele -
mentos necesarios para realizar el segu -
imiento del Gasto Público Estatal.

FORMATO P P E S 2 - INFORMACION FISICA POR PROGRAMA

FINALIDAD: Concentrar la información física por programa, a efecto de contar con los elementos necesarios para realizar el seguimiento físico del Gasto Público Estatal.

FORMATO P P E S 3 - SEGUIMIENTO FISICO-FINANCIERO POR PROGRAMA.

FINALIDAD: Concentrar los porcentajes de avances y -- desviación, tanto del avance físico, como del avance financiero, así como identificar las causas que originaron dichas desviaciones.

PROGRAMA DE CAPACITACION Y DESARROLLO

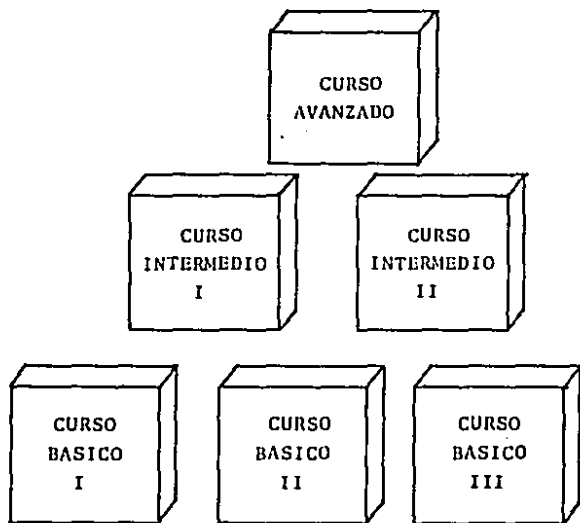
Para la divulgación y comprensión del Sistema de Presupuesto por Programas del Estado de Baja California -- Sur, se realizó un programa de capacitación y desarrollo - de personal.

Este se integró de dos etapas: la primera la --- constituyeron dos seminarios de alto nivel con una dura --- ción de 6 horas cada uno, con capacidad para 60 asistentes y cuyo objetivo fue dar a conocer a los altos niveles del Gobierno Estatal las bondades que ofrece el Sistema de Pre- supuesto por Programa, al hacer un uso racional de los re- cursos limitantes y limitados con que cuenta el Estado. - Los seminarios se desarrollaron con efectividad por el apo- yo de materiales didácticos tales como filminas, acetatos, dos video cassettes sobre el Presupuesto por Programas y - un documento base de 125 hojas que fue proporcionado a ca- da uno de los participantes, conteniendo el siguiente guión:

La Planificación Económica y Social.
 Los Sistemas Presupuestarios.
 La Técnica del Presupuesto por Programas.
 La Reforma Administrativa en México.
 Panorama de la Reforma Presupuestaria en México.
 Enunciados del Proyecto "LA PAZ".

La segunda etapa de este programa de capacitación y desarrollo tuvo como objetivo capacitar a tres niveles - (básico, intermedio y avanzado) a todo el personal de las unidades de Presupuesto del Gobierno del Estado, sobre la aplicación y desarrollo de la técnica del Presupuesto por Programas.

La estrategia de capacitación se concibió de mane- ra piramidal, es decir, tres cursos básicos de 30 horas ca- da uno, con una capacidad de 90 participantes; dos cursos intermedios de 20 horas cada uno, con una capacidad de 60 participantes, y un curso avanzado de 22 horas con capaci- dad de 30 participantes.



4.3. EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EXPERIMENTAL

El Presupuesto por Programas es la técnica que nace esencialmente con la idea de racionalizar el gasto público, para un mejor destino y administración. La esencia de la racionalidad consiste, en el establecimiento de objetivos deseados y la estructuración de los medios disponibles para su alcance. En otras palabras, es pretender algo claramente determinado que se ajuste a las necesidades de la comunidad y que con su logro incremente el bienestar de la misma; para hacer uso de los recursos limitados y los más disponibles. Así el aspecto principal de esta técnica se enfoca hacia el análisis de la eficiencia en el gasto público.

En un segundo lugar el Presupuesto por Programas es un instrumento con posibilidades de mejorar sensiblemente la eficiencia y productividad de los servicios. Permite los estudios de costos a todos los niveles de la acción programada: costos de tareas, costo de actividades, costos unitarios por servicio prestado en los programas y subprogramas; costo de obras y proyectos, etc. Facilita el desarrollo de los sistemas de administración del personal; de administración de compras y almacenes; y de actualización de inventarios de activos fijos, y a su vez depende del desarrollo de estos sistemas para su propia consolidación. Permite y necesita el funcionamiento paralelo de sistemas de registros y controles de administración financiera presupuestaria, contables y de tesorería y registros y control de resultados de la acción de los servicios.

Por último, el sistema de Presupuesto por Programas debe cumplir la misión de instrumento de coordinación de la gestión de una dependencia con el resto de la actividad del sector público. Esta posibilidad que podría suponerse de menor prioridad en las fronteras de cada organismo, está implícita en el concepto de la gestión pública planificada y en la coherencia que supone las actividades del conjunto de servicios, proyectos y políticas que administra el sector paraestatal, en concordancia con los requerimientos socio-económicos del país.

La adopción del Sistema de Presupuesto por Programas, en el Gobierno del Estado de Baja California Sur, supone un cambio que compromete todos los niveles de su estructura administrativa, sustituye procesos de trabajo y presupone a la vez de que condiciona una actividad planificadora regional, acorde con la nacional, en la que la ejecución anual de un presupuesto se constituye en una etapa de la gestión.

La implantación del sistema y su operación con el alcance total de sus posibilidades no puede concebirse y abarcarse, sino como un proceso gradual que se vaya consolidando a lo largo de una serie de años.

En el mes de julio de 1982, la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado, decidió implantar el Sistema de Presupuesto por Programas Experimental para 1983, en la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas Estatal, de una manera marginal y falto de observancia obligatoria, proporcionando las pautas a seguir para la integral aplicación del sistema a la totalidad de entidades y organismos para el ejercicio de 1984.

En este presupuesto se afectaron trece programas del modelo general, que están divididos en dos sectores: - el de Comunicaciones y Transportes y el de Asentamientos Humanos.

El primero está constituido por:

Función	08	FOMENTO Y REGLAMENTACION DE LAS COMUNICACIONES Y TRANSPORTES
Programas	H2	Carreteras troncales
	H3	Carreteras alimentadoras
	H4	Caminos rurales
	H5	Carreteras urbanas y libramientos
	H6	Aeropistas
	H7	Carreteras estatales

El segundo sector está integrado por:

Función	14	ASENTAMIENTOS HUMANOS
Programas	N1	Administración
	N2	Planeación y programación
	N3	Urbanización
	N5	Servicio de agua potable
	N6	Servicios de alcantarillado y saneamiento
	N8	Catastro
	N9	Construcción de espacios para la administración del Gobierno

En este ejercicio de programación presupuestaria, se formaron 5 mesas de trabajo y se procesaron a lo largo de 6 días de intenso trabajo, 129 formatos para los diferentes niveles de agregación - desagregación conteniendo cada uno de los programas además del gasto presupuestal -- asignado: objetivos, metas, recursos materiales y recursos humanos.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El sistema de presupuesto por programas fue aplicado en la formulación del Presupuesto Federal de los EE. UU. y luego de una cierta euforia, justificada además por el amplio respaldo político que tuvo fue progresivamente abandonado.

Es decir, de acuerdo a los resultados prácticos - es necesario reconocer limitaciones en la implementación - de esta técnica que en su forma de operar persigue introducir ciertos procesos formales de planificación para mejorar los presupuestos en el Sector Público.

Una reflexión producto de la experiencia en que - cualquier innovación tecnológica que se pretende incorporar a cualquier sistema de administración pública, además del apoyo político, debe estar sustentada en una estrategia definida para la implantación, que tome en cuenta las condiciones existentes en el área, sector, rama o actividad donde habrá de aplicarse; debe tomar en cuenta la motivación, interés y aceptabilidad de las instituciones y de su personal, así como un exhaustivo análisis del ambiente, procedimientos y prácticas de trabajo donde habrá de operar.

En el área presupuestaria estos requerimientos -- son más bien específicos y la ausencia de su consideración constituye, a nuestro juicio, causa de regresividad.

El instrumental presupuestario implícito en una concepción programática, debe ser aplicado con igual énfasis en cada una de las etapas del ciclo vital del presupuesto. Proceso que aún dentro de cada fase se ve permanentemente realimentado y donde lo fundamental es la administración del sistema presupuestal en su conjunto.

La técnica experimentada tiene racionalidad; se orienta a mejorar las decisiones presupuestarias y persigue como fin dar un marco más completo para asignar los recursos. Siempre será positivo un análisis de esa experiencia y una justa apreciación de la técnica en sí, sin que por ello se deje de considerar las formas -buenas o malas- de su implantación que, en muchos casos, serán la consecuencia de su logro o de su fracaso.

El presupuesto con base en programas, es una técnica que esencialmente implica un proceso de toma de decisiones sustentada en una estructura organizacional de carácter descentralizada y desconcentrada, en contraste con los esquemas centralizados característicos de un sistema tradicional.

En relación a lo anterior, se observa que los mo-

delos de organización para la ejecución en nuestro país -- van desde la existencia de estructuras todavía con un alto grado de centralización hasta esquemas que tienden hacia la consolidación de organizaciones descentralizadas y de carácter desconcentrado. No obstante, se manifiesta un predominio de las primeras, lo cual limita sensiblemente la oportunidad en la toma de decisiones, la agilidad en los trámites y procedimientos de autorización y pago y la flexibilidad en el manejo de los recursos por parte de las directamente responsables de la ejecución de los programas.

Es conocido que el presupuesto tradicional no reúne las condiciones suficientes para poder realizar un control de la eficiencia con que se ejecutan las operaciones del Estado; el presupuesto-programa, muy por el contrario, se estructuró especialmente para dar respuestas en este sentido, al superponer dos sistemas de medición que acompañan al desarrollo de los programas --uno financiero y otro físico-- lo que permitiera efectuar análisis de los resultados obtenidos, relacionando el nivel de la meta cumplida con el costo total que significó esa acción.

Sin embargo, cuando se inició la reforma presupuestaria, la falta de personal capacitado, la estructura y funcionamiento administrativo y la inadecuada estrategia adoptada, dieron una serie de condiciones desfavorables a los cambios que se pretendía introducir, lo que obligó a efectuar algunas concesiones técnicas que perjudicaron la capacidad de entendimiento de la nueva técnica de presupuesto por programas. Circunstancias éstas que determinaron que éste no está cumpliendo correctamente las funciones básicas que se le hablan encomendado.

El comprobar si esto obedece a la realidad o no, es un problema que entraña más dificultades de lo que aparentemente parece, porque no se dispone de un adecuado diagnóstico de lo que efectivamente está sucediendo con el proceso de reforma.

A nivel formal se han superado los obstáculos; a nivel real la situación es totalmente diferente. Por otra parte, todo proceso requiere ser evaluado a fin de determinar las faltas cometidas y enmendar las desviaciones producidas; el no hacerlo significa quedar expuesto a insistir en los defectos o limitaciones y avanzar por camino errado. Con la reforma presupuestaria ha sucedido en alguna medida este fenómeno. De ahí, entonces, la necesidad de realizar una evaluación del proceso de implantación del presupuesto por programas ya que los avances espectaculares efectuados en diversos aspectos de la técnica no pasan de ser en muchos casos, meros hechos formales que nunca han llegado a funcionar.

De lo anterior, podríamos resumir lo siguiente:

- Si bien para la planificación y su vínculo con el presupuesto, se tienen las bases metodológicas y conceptuales como el marco orientador que da dirección única al proceso presupuestario en conjunto, aún quedan por afinarse los instrumentos y mecanismos que permitan el ensamble con el presupuesto y concreten operativamente sus objetivos y políticas y permitan su control y evaluación.
- En cuanto al proceso presupuestario, se han tenido avances crecientes en aspectos técnicos, normativos y procedimientos principalmente en las etapas de Programación y Formulación. Sin embargo, en la ejecución aún se manifiestan deficiencias para administrar los recursos bajo un enfoque programático y de acuerdo a esquemas de mayor racionalidad y disciplina presupuestal.
- Lo anterior influye en el control y la evaluación dificultando un seguimiento permanente de los resultados físicos y financieros para conocer el desarrollo de los programas y regular sus desviaciones y un análisis de los resultados finales de eficiencia y eficacia para la realimentación efectiva del proceso.
- La infraestructura jurídico-administrativa, si bien en términos generales da fundamento legal y operacional al sistema, no ha sido capaz de sustentar operativamente una adecuada coordinación, complementariedad y congruencia de las acciones inherentes a la gestión presupuestaria, sino por el contrario, ha impuesto rigideces y obstáculos que a la vez de limitar un avance efectivo, han transferido tradicionales vicios burocráticos a los componentes del sistema presupuestario.

Por tanto, lo importante será efectuar una tarea de rescate para jerarquizar lo positivo y vellido de las experiencias, señalar aquello que representa un adelanto y que puede ser asimilado, adaptado e incorporado para un mejor desarrollo de la función presupuestaria.

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

"BOLETIN DE PRESUPUESTO PROYECCION"
 Asociación Mexicana del Presupuesto Público, A.C.
 1981 - 1982
 Números 7 y 8.

"CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"

"EL PRESUPUESTO PUBLICO Y LA ECONOMIA NACIONAL"
 Secretaría de Programación y Presupuesto.
 1981.

"LA AUDITORIA GUBERNAMENTAL EN EL CONTROL Y LA EVALUACION
 DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL"
 Secretaría de Programación y Presupuesto.
 1981.

"LEV ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL"
 Diario Oficial de la Federación,
 30-XII-82.

"PRESUPUESTO POR PROGRAMAS"
 Curso Avanzado.
 Ing. Francisco Delaz Albores.
 1982.

"PRESUPUESTO POR PROGRAMAS"
 Saldaña Alberto
 Instituto Nacional de Administración Pública.
 1977.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

1. *El Gasto del Sector Público Mexicano; Efrén de la Cruz Vázquez, Instituto Politécnico Nacional; 1976 (Fuente Directa). La Hacienda Pública en México a través de - los Informes Presidenciales a partir de la Independencia hasta 1950; SHyCP; 1950 (Fuente Directa).*
2. *Temas de Presupuesto por Programas; Antología, UNAM -- 1980. Secretaría de Programación y Presupuesto; Seminario Iberoamericano de Programación y Presupuesto. -- Madrid, España; 1979 (Fuente Directa).*
3. *El Gasto del Sector Público Mexicano. Op. Cit.*
4. *Programa; Revista Bimestral de Información y Análisis de la Secretaría de Programación y Presupuesto N° 3 -- Julio-Octubre 1980; SPP; 1980.*
5. *Programa. Op. Cit. (Fuente Directa). Leopoldo Solís. Planes de Desarrollo Económico y Social en México; SEP-SETENTA; SEP 1975 (Fuente Indirecta).*
6. *CIBOTTI, Ricardo y Sierra, Enfoque. El Sector Público en la Planificación del Desarrollo. Ed. Siglo XXI. -- México 1970.*
7. *Compilación Jurídica de la Secretaría de Programación y Presupuesto 1980; SPP; 1980.*
8. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Diario Oficial de la Federación, 29 de Diciembre 1976; -- Modificaciones a la misma Diario Oficial de la Federación de Diciembre 1982.*
9. *Ley Orgánica de a Administración Pública Federal. Op. Cit.*
10. *Boletín de Presupuesto Proyección N° 7; Octubre-Diciembre 1981, AMEPP; 1981.*
11. *Temas de Presupuesto por Programas. Op. Cit.*
12. *X Seminario Interamericano de Presupuesto; ASIP; México 1981; Reflexiones sobre las Reformas Presupuestarias de América Latina. Gonzalo Martner [Ponencia].*

13. X Seminario Interamericano de Presupuesto ASIP; Op. - Cit.; Experiencias y Avances de la Programación Presupuestaria en México, Nígal A. Dávila Mendoza (Ponencia).
14. X Seminario Interamericano de Presupuesto ASIP; Op. - Cit.; Evolución de las técnicas presupuestarias; Agustín Canesa, Guillermo Molina y Juan Vinelli (Ponencia).

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

Proyecto La Paz; Sistema para la Implementación del Presupuesto por Programas en Baja California Sur.
Ing. Francisco Díaz Albores, 1982.

Elementos de Economía Presupuestaria; José Vicente Rodal -
guez Aznar, Ministerio de Hacienda, Venezuela, 1973..

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.
Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983.

Primer Seminario Estatal y Municipal sobre Administración Presupuestaria, Memoria, ANEPP, 1982.

X Seminario Interamericano de Presupuesto, Memoria, ASIP, 1981.