



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CONTADURIA Y ADMINISTRACION

Presupuesto por Programas en el Sector Público

SEMINARIO DE INVESTIGACION CONTABLE

**Que para obtener el Título de
LICENCIADO EN CONTADURIA**

p r e s e n t a

LUIS HUMBERTO PARRA VISOSO

Director del Seminario: C.P. MA. TERESA AYALA

México, D. F., 1983



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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 T R O D U C C I O N

En la actualidad el gasto público es decisivo en los acontecimientos económicos, ya que es un instrumento de política económica y social dentro del crecimiento global, sectorial y regional, en la redistribución del ingreso y en general en el mejoramiento de nivel de vida de la población.

Razón por la cual la administración pública en su afán de mejorar su nivel de administración financiera, ha determinado que las Secretarías de Estado deben adoptar el Presupuesto por Programas.

Por lo anterior, considero conveniente presentar el siguiente estudio debido a la importancia de que el gasto público se maneje con la mayor eficiencia. Además de ser el sector público el medio en el cual me desarrollaré profesionalmente.

Desde el punto de vista de la economía presupuestaria, al sector público se le considera como un sólo ente con objetivos que respondan a las aspiraciones de desarrollo económico y social; por lo que requiere una programación de conjunto que le permita establecer criterios y decisiones homogéneas.

Se está conciente que el Presupuesto por Programas no es la solución de todos los problemas que nuestra realidad nacional exige, sin embargo, es un instrumento que coordina la política de gasto público, de programación financiera, además es una fuente adecuada y oportuna de información que permite evaluar resultados

y determinar cuáles han sido las fallas en la programación y cómo se pueden corregir; facilitando la coordinación de esfuerzos entre los sectores públicos y privados ya que permite conocer las necesidades nacionales que reclamen la intervención de uno u otro sector.

Considero que este trabajo puede ser de gran utilidad a los profesionales que se desarrollen en el sector público, ya que por ser una técnica novedosa, se cuenta con una bibliografía muy limitada.

I N D I C E

	Página
METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION	11
I. ANTECEDENTES	13
I.1. PRESUPUESTO	19
I.1.1. Concepto	19
I.1.2. Objetivos	21
I.1.3. Requisitos para Implantar un Presupuesto	22
I.1.4. Clasificación	23
I.2. PRESUPUESTO POR PROGRAMAS	27
I.2.1. Programa	27
I.2.2. Establecimiento de los Objetivos de un Programa	28
I.2.3. Partes Integrantes de un Programa	29
I.2.4. Requisitos para Constituir un Programa	31
I.2.5. Clases de Programas	32
I.2.6. Criterios para la Apertura de Programas	32
I.2.7. Definiciones del Presupuesto por Programas	33
I.2.8. Objetivos del Presupuesto por Programas	36
I.2.9. Clasificaciones del Presupuesto por Programas	37
I.2.10. Principios del Presupuesto por Programas	39
I.2.11. Categorías Programáticas	44
I.2.12. Clasificaciones Presupuestarias	49
I.2.13. Diferencias entre el Presupuesto Tradicional y el Presupuesto por Programas	56
I.2.14. Ventajas y Limitaciones del Presupuesto por Programas	62
II. METODOLOGIA	65
II.1. IMPLANTACION	65

	Página
II.1.1. Unidad de Presupuesto por Programa	65
II.1.2. Características del Personal	65
II.1.3. Creación de un Sistema de Información	66
II.1.4. Aplicación del Sistema de Costos	68
II.2. ELABORACION DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS	74
II.2.1. Programación y Formulación Presupuestaria	77
II.2.1.1. Aspectos Técnicos de la Formulación Presupuestaria	82
II.2.2. Discusión y Aprobación	82
II.2.3. Ejecución	83
II.2.3.1. Programación de la Ejecución Presupuestaria	83
II.2.3.1.1. Elementos necesarios para la Programación de la Ejecución Presupuestaria	85
II.2.3.1.2. Programación de la Ejecución de los Ingresos	86
II.2.3.1.3. Programación de la Ejecución de los Programas	88
II.2.3.1.4. Programación Financiera del Gasto	89
II.2.3.1.5. Ejecución y Control de la Programación de la Ejecución Presupuestaria	91
II.2.4. Control y Evaluación	95
II.2.4.1. Metodología de la Evaluación Presupuestaria	96

	Página
II.2.4.1.1. Medición de Resultados	96
II.2.4.1.2. Proceso de Evaluación Presupuestaria	102
III. CONCLUSIONES	105
BIBLIOGRAFIA	110

METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION

Selección del Tema.

El presente tema lo elegí debido a que reúne los requisitos de relevancia profesional, y es de actualidad ya que se persigue la correcta ministración de recursos dentro del sector público.

Tipo de Investigación.

El presente estudio se basa en investigación documental y de campo, ésta última tomada del sector público. Además de auxiliarme de fuentes directas como cursos, con el fin de presentar una investigación actualizada en esta área que se encuentra en constante cambio.

Objetivos.

Presentar examen profesional de Licenciado en Contaduría y ampliar mis conocimientos por ser la administración pública la especialidad a que me dedicaré.

Hipótesis.

La aplicación del Presupuesto por Programas en el sector público permite una eficiencia en el control de gastos y aplicación de recursos.

Límites y Advertencias.

No se presentarán las formas para su manejo ni se enfocará a áreas prioritarias específicas.

Este seminario no va dirigido a una secretaría en específico.

I. ANTECEDENTES

La técnica del Presupuesto por Programas en el mundo tiene una historia aún corta.

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

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

Se inició en 1953 en la Empresa Eand, constructora de aviones para las fuerzas aéreas estadounidenses.

En 1956 se establece un cambio en el sistema de contabilidad y presupuesto, basado en costos, en todas las dependencias ejecutoras que simplifica las asignaciones, iniciándose de esta manera, la etapa COST-BASED-BUDGET, (presupuesto basado en costos), que

pone especial atención en la medición de los costos, de las actividades a realizar, para cumplir los programas.

La administración Kennedy adopta el sistema en 1961 y es aplicado principalmente en el Departamento de la Defensa, dirigido en aquel entonces por Robert McNamara, el 25 de agosto de 1965 el Presidente Norteamericano Lyndon B. Johnson en conferencia de prensa anuncia su propósito de introducir en toda la administración federal un "revolucionario sistema de plnificación, programación y presupuesto", señalando que su funcionamiento permitiría:

- a) Identificar los objetivos nacionales con precisión y sobre una base permanente.
- b) Escoger los objetivos más urgentes.
- c) Seleccionar los medios alternativos para alcanzar dichos objetivos en la forma más eficaz y al menor costo.
- d) Obtener información, no sólo acerca de los costos del año próximo, sino también para el segundo, tercero y años posteriores.
- e) Medir los resultados de los programas con el objetivo de garantizar que por cada dólar gastado se obtenga un dólar de servicio ejecutado.

Fue en agosto de 1965, cuando el Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, Johnson proclamó que con el advenimiento del año fiscal de 1968, todos los

departamentos de la federación adoptarían los procedimientos presupuestales que se habían aplicado con éxito durante algunos años en la Secretaría de la Defensa, por considerar que presentaba los resultados de cada operación en función de su costo.

A partir de esa fecha se creó el Departamento de Presupuesto, el cual se formó por especialistas, técnicos y administradores, estos eran quienes daban las bases para que las distintas secretarías formularan sus Presupuestos por Programas, con las distintas categorías de subprogramas, actividades, proyectos, etc., indicando sus objetivos básicos en cada caso.

La función principal del Departamento de Presupuesto, consiste en tomar como base los presupuestos que le son proporcionados por cada secretaría, para hacer una comparación de los mismos, hasta armonizarlos y concentrarlos para así formular el Presupuesto por Programas definitivo.

Lo que se intentó en el gobierno norteamericano, fue adoptar un presupuesto basado en funciones, actividades y proyectos, los cuales tuvieron su base de aplicación en los costos de todas las dependencias que ejecutaban dichos programas.

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

El Gobierno de Colombia fue el primero en adoptar la técnica del Presupuesto por Programas para su sistema de administración fiscal nacional. En Brasil se experimentó este sistema, y en Argentina se aplicó pero sin éxito.

En 1962, se celebró en Santiago de Chile, el Seminario de Clasificación y Administración Presupuestaria. La Secretaría presentó además del manual, un documento con un ejemplo práctico del Presupuesto por Programas y relaciones para los proyectos de capital. En este mismo ejemplo se vió la necesidad de que el presupuesto gubernamental se integrase con los planes a corto plazo, y que éstos se incluyeran dentro de los planes a largo plazo.

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

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

En Chile se implantó definitivamente el Presupuesto por Programas en 1967, y actualmente existe la posibilidad de aplicarlo en las empresas del Estado.

El Sistema de Presupuesto por Programas en América Latina, está destinado a reflejar los objetivos a largo

plazo contenidos en los planes de desarrollo económico y de inversiones públicas, debiéndose presentar de manera que refleje las actividades, programas y proyectos del gobierno.

En México las necesidades se reconocen como en cualquier otro país en el campo político, social y económico; tales requerimientos implican la necesidad de maximizar la eficiencia y eficacia en el uso de los limitados recursos con que cuenta el sector público. Para tal efecto, era condición necesaria, que además de planear el uso adecuado de los recursos para incrementar la eficiencia, se revisara el Sistema de Presupuesto Tradicional.

Como parte integral al Programa de Reforma Administrativa, se estudiaron las reformas a la mecánica presupuestal, a través de la Comisión Coordinadora del Gasto Público.

Los resultados obtenidos por tal comisión mostraron que el sistema existente era inadecuado para fines de programación. Se analizaron las características, ventajas, posibilidades de aplicación de diversas técnicas presupuestales, llegando a la conclusión de que la más adecuada era la del Presupuesto por Programas.

Se realizaron estudios del Sector Público Mexicano, mediante aplicaciones al caso del Programa Nacional de Alfabetización de la Secretaría de Educación Pública. Los resultados obtenidos estimularon la ampliación del experimento, intentándose la aplicación del Presupuesto por Programas en cuatro dependencias de la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

La técnica del Presupuesto por Programas, inicia su historia en México, a partir de 1968, con su introducción a la Universidad Nacional Autónoma de México, implantándose integralmente en 1970.

Aunque se tiene conocimiento que la Secretaría de Obras Públicas en 1964, tiene la inquietud de implantar la técnica.

Para llevar a cabo la implantación del Presupuesto por Programas, en México en 1975 se decidió establecer una estrategia general de implantación, en la cual se consideraron 3 alternativas para su realización:

- Implantación del Presupuesto por Programas en paralelo con el tradicional.
- Implantación de un sistema piloto de Presupuesto por Programas.
- Implantación en todo el sector público del Presupuesto por Programas en etapas sucesivas.

Después de las experiencias obtenidas en otros países, se optó por la tercera alternativa, la cual considera ba el estudio de la estructura administrativa en México.

Hasta la fecha, el Presupuesto por Programas ha aparecido de manera esporádica, la variación en la aplicación de la técnica responde obviamente en cada caso al tipo de organismo en que se pretende implantar.

I.1. PRESUPUESTO

Teniendo presente la necesidad de una adecuada administración, justificación y comprobación, surge la técnica presupuestal, la cual además de mostrar una adecuada aplicación de los recursos, presenta las desviaciones que van surgiendo para así llevar a cabo las correcciones, o sea el presupuesto surge como una necesidad de prever y controlar las actividades de una entidad.

I.1.1. CONCEPTO

La palabra presupuesto proviene de dos raíces latinas:

Pre - que significa "Antes de"

Fictus - que significa "Hecho formado"

Se cuenta con varias definiciones como lo son:

"Es la estimación programada en forma sistemática de las condiciones de operación y de los resultados a obtener por un organismo en un periodo determinado"(1)

"Presupuesto es el cálculo y balance previos de los gastos e ingresos del estado y otras corporaciones públicas, que debe contener la expresión detallada de dichos gastos y de los ingresos previstos para cubrirlos durante un periodo determinado" (2)

Otra definición es la que resultó de un estudio realizado por la National Association of Accountants:

-
- (1) Técnica Presupuestal CP y MCA Cristobal del Rfo.
 - (2) Presupuesto por Programas para el Sector Público en México de Francisco Vázquez Arroyo.

"El presupuesto es un plan que representa logros espe
cíficos, determinados con base en los más eficientes
estándares de operación que están en efecto o en pro
specto al momento de ser establecido el que se compara
regularmente con los hechos acontecidos".

Cecil Guiccepie en su libro "Cost Accounting and
Control" define el presupuesto como: "Un plan de
Operaciones Integrado y Coordinado, que comprende to
das las fases de las actividades del negocio y que en
resumen muestra los resultados financieros de llevar
a cabo dicho plan.

Por último se menciona la definición dada por el se
ñor Elías Bassudo M.C.P. y M.C.A. en su conferencia
"El Proceso Presupuestal".

"El presupuesto es la herramienta de la administración
a través de la cual los planes son traducidos a tér-
minos financieros y evaluados también a criterio fi-
nanciero".

Las definiciones presentadas anteriormente se refie-
ren a los mismos conceptos. En conclusión el presu-
puesto es un plan numérico de gastos e ingresos de ma
nera detallada que sirva para tomar decisiones ante
varias alternativas y al compararlo con lo acontecido
se contará con un medio de control.

En relación al presupuesto de una nación es necesario
considerar que al presentar las necesidades que se sa
tisfacerán mediante los gastos públicos y los medios
con que han de financiarse dichos gastos, se convier-
te el presupuesto en un instrumento administrativo y
contable.

I.1.2. OBJETIVOS

Comprende objetivos de: Planeación, Organización, Coordinación, Dirección y Control.

Planeación:

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

Organización:

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

Coordinación:

Significa el mantener las actividades de una entidad de manera armónica.

Dirección:

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

Control:

Es el punto en el cual se establece si se están cumpliendo los planes y objetivos, y esto se logra a través de la comparación entre el presupuesto y los resultados al ser estudiados darán origen a medidas correctivas.

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

para guiar a los empleados.

I.1.3. REQUISITOS PARA IMPLANTAR UN PRESUPUESTO

Para que cumpla con sus objetivos es indispensable con
siderar ciertos puntos en su formulación, como son:

a) Conocimiento de la Empresa.

El presupuesto siempre va ligado a los objetivos de la empresa, a su organización y a sus necesidades, por lo que siempre variarán el con
tenido y forma de una entidad a otra. Por lo que este punto es indispensable sobre todo para determinar el grado de análisis de la infor
mación presentada.

b) Exposición del Plan.

Se deberá dar a conocer los objetivos que los directivos pretenden alcanzar, ya sea en manua
les o instructivos, los cuales además servirán para unificar el trabajo y coordinar a las personas encargadas de la ejecución del presupuesto. En esta exposición se contemplará las formas a emplearse y el período que abarcará.

c) Coordinación para la Ejecución del Plan.

Debe nombrarse a un coordinador de las áreas que intervengan, el cual elaborará un calendaric
de las actividades a desarrollar, y será el respon
sable de la preparación del presupuesto, contan
do con la colaboración de los directores de las áreas involucradas.

d) Fijación del Período Presupuestal.

Consiste en determinar el lapso que comprenden las estimaciones, para esto se deben considerar varios puntos como serían la estabilidad o inestabilidad de las operaciones, el período del proceso productivo.

e) Dirección y Vigilancia.

Al tener el plan se turnará a cada área para que elabore el presupuesto que le corresponda, que cumpla con las políticas establecidas. Después, se procederá a comparar las estimaciones con lo real para identificar las variaciones y así el presupuesto será un verdadero instrumento de control.

f) Apoyo Directivo.

El apoyo y respaldo de los ejecutivos es indispensable para un buen desarrollo, además que será una guía de medida de lo ejecutado.

I.1.4. CLASIFICACION

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

Por el tipo de empresa pueden ser:

Públicos

Privados

Los públicos son los elaborados por los gobiernos, estados, organismos descentralizados, para el control de sus dependencias.

Los privados son los empleados por empresas como instrumento de su administración.

Por su contenido:

Principales

Auxiliares

Principales.- Son un condensado de todos los presupuestos que integran una entidad.

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

Por su forma:

Flexibles

Fijos

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

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

Por su duración:

Cortos

Largos

Cortos.- Comprenden un año o menos, por lo tanto

son precisos y analíticos.

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

Por la técnica de valuación:

Estimados

Estándar

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

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

Por su reflejo en los estados financieros:

De Situación Financiera

De Resultados

De Costos

De Situación Financiera.- Se presenta a través del balance general presupuestado, y representa la posición estática, que tendría la entidad, de cumplir se las predicciones.

De Resultados.- Presentan las posibles utilidades a obtener en un período a futuro.

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

Por las finalidades que pretende:

De Promoción
De Aplicación
Por Programas
De Fusión

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

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

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

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

De trabajo se presentan de la siguiente manera:

Planeación
Formulación
Aprobación
Presupuesto Definitivo
Presupuesto Maestros o Tipo

Planeación y Formulación.- Se elaboran "Presupuestos Parciales", que son las operaciones analíticas de cada departamento. Después se formularán los

presupuestos "previos" que son los que van a ser estudiados.

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

Presupuesto Definitivo.- Será el presupuesto sobre el cual se va a ejercer y aplicar los controles.

Presupuestos Maestros o Tipo.- Surgen como resultado del presupuesto definitivo, y con éstos se obtendrá ahorro de tiempo, dinero y esfuerzo.

I.2. PRESUPUESTO POR PROGRAMA

I.2.1. PROGRAMA

Después de haber expuesto lo que se entiende por presupuesto, ahora se enfocará al Programa.

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

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

También menciona el establecer objetivos, que como se sabe para que una institución pueda subsistir es básico determinar éstos y así podrá priorizar las operaciones

o actividades.

Por último establece la fijación del tiempo requerido para realizar cada una de las actividades, siendo este elemento uno de los más importantes del Programa.

Por su naturaleza los programas pueden ser: Generales y Particulares.

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

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

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

Para obtener éxito al establecer un Programa, es necesario que se tenga la aprobación de la autoridad administrativa. Además de tener todo el apoyo necesario.

Al formular un Programa se deben definir los encargados de aplicarlo, exponiendo las razones y beneficios de su implantación, mediante la elaboración de un manual de procedimientos. Un papel muy importante para obtener un éxito en su implantación es la oportunidad.

I.2.2. ESTABLECIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE UN PROGRAMA

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

Así los principales pasos para establecer los objetivos son:

- A. Estudio Preliminar.- Se enfoca al análisis de una dependencia en sus aspectos técnicos, administrativos y financieros para obtener los conocimientos para definir:
 - A.1. Objetivo Institucional.- Se busca definir cuál fue la necesidad socio-estructural que originó la institucionalización de una dependencia.
 - A.2. Atribuciones Legales.- Este estudio va a permitir delimitar el ámbito de acción frente a otras dependencias del Estado.
 - A.3. Identificación de Funciones.- Reviste igual importancia al determinar las funciones de una dependencia que el definir sus objetivos.

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

I.2.3. PARTES INTEGRANTES DE UN PROGRAMA

En este punto se considera una clasificación general, la cual comunmente es utilizada como partes de un

programa y se divide en:

Presentación

Diagnóstico

Pronóstico

Fijación de Metas y Asignación de Recursos

Ejecución del Programa

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

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

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

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

Ejecución del Programa.- Finalmente para la puesta en marcha se anclará su organización y administración, o

sea se establecerán las pautas de estructuración de los organismos que conducirán el programa, los requisitos de establecimiento, el régimen del personal, etc.

I.2.4. REQUISITOS PARA CONSTITUIR UN PROGRAMA

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

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

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

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

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

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

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

I.2.5. CLASES DE PROGRAMA

En la técnica de Presupuestos por Programas existen los siguientes tipos:

1. Programas Básicos
2. Programas de Apoyo
3. Programas de Operación
4. Programas de Inversión

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

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

Programas de Operación.- Lo integran actividades recurrentes a través de las cuales se producen servicios en forma regular.

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

I. 2.6. CRITERIOS PARA LA APERTURA DE PROGRAMAS

Son dos los criterios básicos para la apertura de programas, uno desde el punto de vista de la estructura

administrativa y otro del punto de vista técnico.

- a) En función a la estructura administrativa.- Con siste en relacionar las categorías programáti cas.

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

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

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

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

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

I.2.7. DEFINICIONES DE PRESUPUESTO POR PROGRAMAS.

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

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

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

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

con sus respectivos costos permitiendo la evaluación técnica de los programas".

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

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

Francisco Vázquez Arroyo.- "El Presupuesto por Programas y actividades se desarrolla y se presenta a base del trabajo que debe ejecutarse, atendiendo a objetivos específicos y los costos de ejecución de dicho trabajo. El trabajo propuesto, sus objetivos y costos anexos se elaboran en función de metas a largo plazo, como son los consignados en los planes de desarrollo económico".

Una vez presentadas algunas de las definiciones se puede concluir, estableciendo que el Presupuesto por Programas es una técnica que consiste en la estructuración de programas, y en donde el presupuesto se manejará a través de programas específicos y no de partidas

de gasto, por lo tanto, es un instrumento que presenta los resultados de los planes de desarrollo económico a largo, mediano y corto plazo. Para ello se basa en la determinación de objetivos y metas que deberán alcanzar las unidades administrativas, con un costo y tiempo determinado.

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

I.2.8. OBJETIVOS DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

El Presupuesto por Programas debe buscar:

Convertir a la elaboración del presupuesto en un proceso de programación del gasto público, que siga los lineamientos de las políticas económica y social; además de fijar soluciones a través del cumplimiento de las metas dadas.

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

responsables de ejecutarlas.

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

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

Modificar el sistema tradicional de control presu-puestual que se enfoca a la revisión y autorización contable y financiera, para transformarlo en un sistema de control integral, que enfatice la eficiencia del gasto, en relación con el costo de los programas y las metas obtenidas.

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

1.2.9. CLASIFICACIONES DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

La eficiencia en la formulación, preparación y ejecu-ción del Presupuesto por Programas dependerá en gran parte de la clasificación del mismo.

El Manual de las Naciones Unidas establece que para

satisfacer las necesidades del gobierno, el Presupuesto por Programas y actividades debe contar con un plan general de clasificación que contenga las diferentes actividades del mismo, dicho plan de clasificación supone la identificación y establecimiento de:

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

Esta clasificación en relación con las organizaciones encargadas del trabajo, permite que durante el proceso de elaboración presupuestario, se emitan juicios y adopten decisiones más equilibradas, facilitando así la distribución de los recursos conforme a los objetivos de acción.

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

I.2.10. PRINCIPIOS DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

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

Se encuentran encuadrados en tres grupos: (ver gráfica)

- Relacionados con la Política Económica y la Programación.

1. Programación

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

2. Universalidad

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

3. Exclusividad

Establece que el presupuesto sólo debe relacionarse con materias financieras y programáticas, y no con asuntos legales. Este principio tiende a evitar que se incluyan en la Ley de Presupuesto o en documentos equivalentes, normas relativas a otros campos jurídicos.

4. Equilibrio

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

- Relacionados con los Mecanismos Administrativos.

5. Unidad

Presenta la necesidad de que el presupuesto de cada uno de los organismos que integran el sector público, formen un todo orgánico y compatible, debiendo estructurarse de manera uniforme y coherente.

Lo anterior implica la coordinación que se presenta como efecto de la debida integración de los programas sectoriales en el programa global y así impedirá el mal ranejo de recursos en acciones duplicados o no debidamente ajustados.

6. Especificación

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

7. Flexibilidad

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

8. Periodicidad

Este principio se relaciona con el de continuidad, y establece la necesidad de que el proceso presupuestario sea fijado en periodos cortos e iguales generalmente de un año, además de considerar que mientras más largo es el tiempo para el que se proyecta, aumentan las posibilidades de error. Al hablar de anualidad se hace referencia a un periodo de 12 meses, aunque no significa que éste necesariamente corresponda al año calendario. El motivo por el que ya no se hable de un presupuesto anual es que las necesidades varían constantemente, y así la

acción del estado se debe de ir adaptando para lograr la eficiencia, y así tenemos que por ejemplo en obras permanentes se hace indispensable garantizar fondos para dos o tres años, tiempo que demoran ciertas construcciones.

9. Acuciosidad

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

10. Continuidad

Este principio es adoptado entre la etapa de planificación y formulación, para que su proceso sea de duración ilimitada, esto significa que si el presupuesto es formulado para un período determinado, éste no influya en la ejecución de planes o programas de mediano o largo plazo.

- Relacionados con la Presentación.

11. Claridad

Este principio es consecuencia de los principios anteriormente mencionados. Se logra cuando el presupuesto refleja los programas, cuando es universal, cuando existe unidad, cuando las cuentas están bien detalladas.

C U A D R O 1

PRINCIPIOS DEL
PRESUPUESTO POR
PROGRAMAS

LA POLITICA ECONOMICA Y
LA PROGRAMACION

MECANISMOS ADMINISTRATIVOS

PRESENTACION Y CONTENIDO DEL
PRESUPUESTO

PROGRAMACION
UNIVERSALIDAD
EXCLUSIVIDAD
EQUILIBRIO

UNIDAD
ESPECIFICIDAD
FLEXIBILIDAD
PERIODICIDAD
ACUCIOSIDAD
CONTINUIDAD

CLARIDAD

La Claridad es un aspecto importante, pues se podrán llevar a cabo todas las etapas del presupuesto con mayor precisión, y así los niveles de decisión podrán normar su criterio racionalmente y transmitir sus acuerdos en tal forma que quienes lo ejecutan capten con seguridad la intención de ellos, además de facilitar la evaluación con los documentos.

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

I.2.11. CATEGORIAS PROGRAMATICAS

La técnica de Presupuesto por Programas está formado por un conjunto de categorías, en virtud de las cuales se van a dar los recursos para lograr las metas programadas.

Dichas categorías conceptuales deben tener una nomenclatura uniforme.

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

Las categorías programáticas, más aceptadas son las recomendadas por la Organización de las Naciones Unidas, establecen una primera división, de las actividades del Estado de acuerdo a las FUNCIONES que desarrolla, que en el caso de México, pueden identificarse con la clasificación funcional o sectorial, recientemente es tablecida.

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

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

Con objeto de facilitar la identificación de los programas y subprogramas de inversión y de operación, se ha dado una nomenclatura distinta en cada caso, por lo que los programas de inversión se dividen en PROYECTOS, éstos en OBRAS y las OBRAS en TRABAJOS. Los programas de operación se dividen en ACTIVIDADES y és tas en TAREAS.

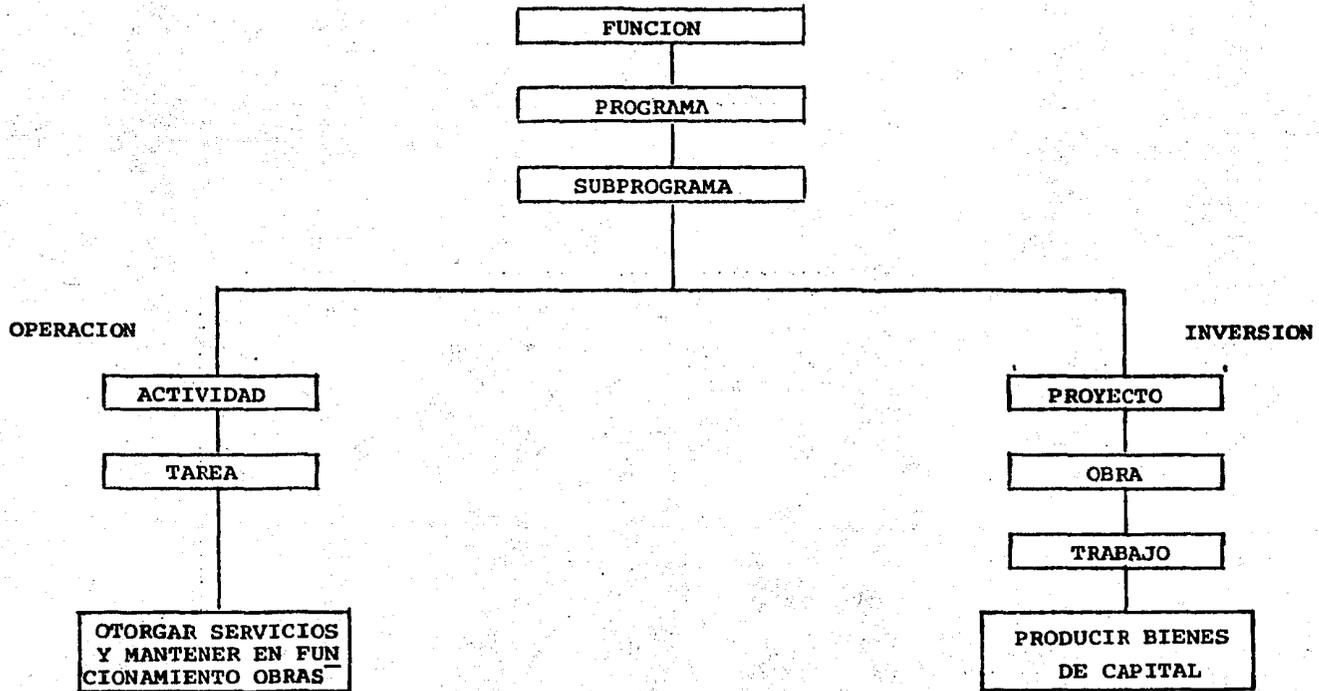
Definición de Conceptos:

a) Función

Es el conjunto de gastos presupuestales estable cidos por los órganos políticos que deben cumplir las instituciones públicas cuya finalidad

CUADRO 2

CATEGORIAS PROGRAMATICAS



inmediata o a corto plazo, es la de proporcionar un servicio público determinado y la de producción de ciertos bienes para satisfacer las necesidades de la comunidad como son: la educación, la salud, etc.

b) Programa

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

c) Subprograma

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

Los Subprogramas deberán aplicarse preferentemente en aquellos casos en que efectivamente se trate de programas complejos y susceptibles de separarse en partes homogéneas.

d) Actividad

Es una división más reducida de las acciones que se llevan a cabo para cumplir las metas de un programa o subprograma que consiste en la ejecución de ciertos trabajos, mediante la utilización de los recursos humanos, materiales y financieros asignados a un costo global y unitario determinado y que quedan a cargo de una unidad administrativa de nivel medio o bajo.

e) Tarea

Es una operación específica a efectuarse dentro de un proceso realizado para la obtención de un resultado determinado.

f) Proyecto

Es un conjunto de actividades realizadas dentro de un programa o subprograma, para la producción de bienes y servicios, a través de una unidad productiva capaz de funcionar en forma independiente.

g) Obra

Es la parte o etapa de un bien de capital específico que forma parte de un proyecto.

h) Trabajo

Es un esfuerzo sistemático efectuado con el objeto de ejecutar cada una de las fases que constituyen el proceso productivo de una obra. Es importante hacer notar que tanto las tareas como los trabajos sólo se indican en términos de

unidades físicas, teniendo como objetivo el de describir los procesos y operaciones que se deben realizar para alcanzar las metas fijadas en una actividad u obra específica.

I.2.12. CLASIFICACIONES PRESUPUESTARIAS

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

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

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

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

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

Contribuir a una expedita ejecución del presupuesto.

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

Facilitar la contabilidad fiscal.

Tipos de Clasificaciones Presupuestarias.

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

- Clasificación Institucional o Administrativa

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

- Clasificación Funcional

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

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

a los objetivos inmediatos o a corto plazo.

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

- Clasificación Sectorial

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

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

Para esta Clasificación Sectorial las áreas de actividad son:

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

- Clasificación por Programas y Actividades.

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

El objetivo de esta clasificación va a ser el vincular los gastos con los resultados que se esperan lograr. Es necesario dividir los programas en dos tipos:

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

A su vez los programas de operación se dividen en subprogramas, actividades y tareas. Los programas de inversión en proyectos, obras y trabajos, cuyas definiciones se dieron en el punto I.2.11.

- Clasificación Económica

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

- Clasificación por Objeto del Gasto

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

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

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

Esto no significa que en un Presupuesto por Programas sea necesario una Clasificación por Objeto del Gasto, sino por lo contrario proporcionará la integración de los gastos necesarios para que cada programa cumpla con sus objetivos. Además sirve para establecer la estructura de la demanda gubernamental o de la economía.

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

Servicios personales

Compra de bienes para administración

Servicios generales

Transferencias

Adquisición de bienes para fomento y conservación

Obras públicas y construcciones

Inversiones financieras
Erogaciones especiales
Cancelaciones de pasivo

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

Los tipos de clasificaciones combinadas son:

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

Clasificación Económico-Funcional.- Permite conocer el volumen de gastos en bienes y servicios según sus funciones.

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

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

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

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

Clasificación Sectorial por Programas.- Permite cono cer el costo de cada programa dentro de un sector.

Clasificación Institucional por Programas.- Va a li- gar a las instituciones ejecutoras con sus programas.

I.2.13. DIFERENCIAS ENTRE EL PRESUPUESTO TRADICIONAL Y EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

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

C U A D R O C O M P A R A T I V O

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

ELEMENTOS DE COMPARACION

PRESUPUESTO TRADICIONAL

PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

Por el Uso de los
Sistemas de Clasifi-
cación

Se basa en la clasificación institu-
cional y por objeto del gasto que no
se presentan para análisis de la po-
lítica fiscal.

eficacia y de eficiencia.

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

Por la Forma de Pre-
sentación

El presupuesto tradicional está pre-
sentado en forma de estructura orga-
nizacional asignado a cada nivel, el
costo de los recursos que se intenta
utilizar en cada entidad.
Su presentación resulta ser muy inor-
gánica, anacrónica y carente de ele-
mentos de información.

El Presupuesto por Programas se -
presenta en base a programas, lo
que a su vez se basa en los objeti-
vos y funciones de la entidad to-
tal, cada programa se divide en
subprogramas, actividades, tareas,
etc. El Presupuesto por Programas
también incluye una presentación
debidamente estructurada con rela-
ción a diversos factores cuantita-
tivos y generalmente una explica-
ción o análisis que apoyan las so-
licitudes proporcionando así una
amplia información sobre el gasto.

Por su Preparación

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

Esta etapa es considerada en igual-
dad de condiciones que las demás.
Su preparación exige una coordina-
ción efectiva entre objetivos y me-
tas para cumplir acciones a corto
y largo plazo.
Tiende a explicar los elementos de
la programación, tareas, recursos,

ELEMENTOS DE COMPARACION

PRESUPUESTO TRADICIONAL

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

Por su Conexión con la Planificación

No es apto para efectuar esta función e impide la coordinación entre las metas de largo plazo y las acciones que deben desarrollar los servicios.

Si acaso permite programar alguna actividad, lo hace a un plazo no mayor de un año.

Por la Identificación de Metas

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

Por la Asignación de Recursos Humanos, Materiales y Financieros

Los recursos humanos están implícitos en el concepto "remuneraciones" no informa sobre las actividades que realizan, ni mucho menos su eficiencia.

Los recursos materiales, están especificados pero no se aplican a la

PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

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

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

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

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

ELEMENTOS DE COMPARACION

PRESUPUESTO TRADICIONAL

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

El origen y tipo de los recursos financieros son definidos en forma global y no se precisa su aplicación en función de objetivos y metas.

Por la Forma de Control

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

PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

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

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

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

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

Además de los controles del presupuesto tradicional, realiza el examen por resultados, metas, tareas y utilización de recursos. Como esta revisión no se basa en las unidades ejecutoras puede ser menos estricto en lo referente a controlar por partidas, departamentos,

ELEMENTOS DE COMPARACION

PRESUPUESTO TRADICIONAL

PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

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

No puede determinar el grado de eficiencia por falta de revisión en las realizaciones y resultados. La evaluación se lleva a cabo en términos financieros y la de logros se lleva aparte, o bien no se hace.

Por la Posibilidad de Establecer la Responsabilidad en la Administración del Presupuesto

En el cumplimiento de funciones no asigna una responsabilidad definida ya que ésta se diluye en los distintos ramos que intervienen, propiciando muchas veces la dualidad de funciones. Desde el punto de vista financiero la responsabilidad se vincula al uso honesto de los recursos y considera sólo su eficiencia.

Por la Posibilidad de Establecer la Duplicidad de Labores

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

Por la Naturaleza del Proceso Presupuestario

Proceso empírico, mecánico y unitario.

etc., pero es más estricto en la medición de logros y en la eficiencia de éstos.

Permite determinar el grado de eficiencia como resultados del control de la ejecución y de la medición de los resultados.

Permite la detección de duplicidad de funciones. La responsabilidad es más sustantiva, ya que cuantifica la realización de las acciones y evalúa el manejo de los recursos. También existe el control sobre la calidad y formalidad del gasto público.

Identifica casi de inmediato las duplicaciones mediante la clasificación combinada funcional e institucional.

Proceso con bases técnicas y características bien definidas.

ELEMENTOS DE COMPARACION

PRESUPUESTO TRADICIONAL

PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

Por su Flexibilidad

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

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

I.2.14. VENTAJAS Y LIMITACIONES DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

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

Por su importancia destacan las siguientes ventajas:

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

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

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

1. Debido a que el programador del presupuesto se va a apoyar al medir los resultados en actividades que pueden encuadrarse como cosas hechas, pueden surgir confusiones ya sea porque las metas

elegidas no sean representativas o porque las cosas no sean aplicables a algún programa.

2. El Presupuesto por Programas es costoso en su uso, debido a los escasos recursos de tiempo y de personal capacitado adecuadamente. Aunque los objetivos, programas y metas parecen claros suelen resultar difíciles y pueden ocupar un tiempo exagerado de los funcionarios y analistas, así como la gran cantidad de información puede ser motivo de confusión.
3. La técnica requiere mayor grado de calificación del elemento humano y requiere de mayor análisis de todos los niveles por lo que es necesario cortar con recursos humanos disponibles y ajenos al personal de la operación.
4. Muchas de las actividades son complejas e intangibles, lo que no permite determinar resultados. Esto es, porque no existe en el Presupuesto por Programas una definición exacta para determinar los productos finales, provocado fundamentalmente por la indeterminación y significado de las unidades de medidas técnicas.

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

II. METODOLOGIA

II.1. IMPLANTACION

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

II.1.1. UNIDAD DE PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

La creación de una Unidad de Presupuesto por Programas es muy importante, pues será la encargada de la organización y desarrollo del mismo presupuesto. Por lo que esta Unidad debe estar integrada por personal capacitado. Esta Unidad debe tener el apoyo de las autoridades para la aplicación del Presupuesto por Programas, además que deberá preparar manuales, instructivos y formularios para que los distintos departamentos confeccionen sus programas y peticiones.

II.1.2. CARACTERISTICAS DEL PERSONAL

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

Este personal, se encargará de proporcionar, recopilar y estudiar información con el fin de estructurar

los diversos programas y presupuestos del sector público; por lo que deberá tener conocimientos específicos de sus respectivas dependencias, así como de análisis de organización, diseño y manejo de formas, elaboración de instructivos y manuales de costos, entre otros.

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

La capacitación interna al nivel de la Unidad Presupuestaria, puede consistir en el estudio de la literatura, en la contratación de personal, de asesoría y en cursos externos.

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

II.1.3. CREACION DE UN SISTEMA DE INFORMACION

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

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

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

Ahora el funcionamiento de dicho sistema informativo debe estar estructurado de tal manera que registre, cuantifique, comunique y analice de modo sistemático y oportuno la información requerida en las distintas fases de la programación y ejecución.

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

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

1. Contar con la información dentro de las unidades ejecutoras para la formulación, ejecución y evaluación de los programas.

2. Debe de existir un flujo entre las unidades ejecutoras y el centro de programación.
3. Flujo entre las unidades ejecutoras y la unidad de control presupuestal.
4. Debe existir un intercambio de información entre las unidades ejecutoras de los diferentes programas de otros sectores.

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

II.1.4. APLICACION DE LOS SISTEMAS DE COSTOS

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

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

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

que las externas.

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

En función del tiempo se dividen en costos reales o históricos y costos predeterminados, y a su vez estos últimos se dividen en costos estimados y costos estándares.

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

A continuación se presenta una pequeña descripción de cada uno:

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

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

Los costos por órdenes de trabajo son aquellos en los cuales cada trabajo debe de contener por separado cada uno de los elementos del costo. Para las industrias que cuentan con una producción continua, es decir, que sus unidades son homogéneas por lo

que se les carga la misma cantidad de material, ma no de obra y gastos indirectos, empleará el sistema de costos por procesos.

Una vez que se ha hablado de los sistemas de costos, se dirá que el Presupuesto por Programas emplea el sistema de costos predeterminados, en sus dos fases (estimados o estándar) según sea el caso, sin olvidar que utiliza los costos reales o históricos como punto de comparación.

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

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

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

Lo ideal sería que en el sector público, donde se

realizan operaciones rutinarias, se llegara a implantar un sistema de costos estándar, que como se vió facilita enormemente el control de las operaciones y la preparación de presupuestos futuros.

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

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

FLEXIBILIDAD

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

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

según las necesidades de información.

OPORTUNIDAD

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

SIMPLICIDAD

Se refiere a que el sistema debe proporcionar la información que se necesite en forma periódica y permanente.

Al referirse a la información necesaria se deben tener en cuenta dos aspectos: uno sería el que el sistema proporcione un sinnúmero de información siguiendo el criterio "podría utilizarse", el cual además de complicar al sistema lo volvería lento, tampoco es conveniente caer en el extremo opuesto, es decir, que el sistema sea tan simple que la información que proporcione no sea suficiente para poder analizarla.

El punto ideal, se logrará analizando claramente los propósitos que se persiguen, los hechos que quieren medirse y con qué grado se detalle, la oportunidad con que se requieren y los niveles a los cuales debe llegar la información, antes de diseñar cualquier sistema.

CLARIDAD

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

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

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

UTILIDAD

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

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

POSIBILIDADES DE AUTOCONTROL

El sistema de costos a diseñar debe facilitar el autocontrol.

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

actividades).

AUDITORIA

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

II.2. ELABORACION DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

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

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

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

Existen distintos enfoques en cuanto a las etapas del ciclo presupuestario, algunos se inician con la formulación, otros presentan las etapas de ejecución y control juntas, otros las consideran separadas, al igual que las fases de control y evaluación. De cualquier

manera, el proceso en si admite una especificación clara de sus diferentes etapas de acuerdo al tipo de análisis que se desee realizar, sin que las mismas tengan un carácter independiente, al contrario, son totalmente interdependientes.

LAS FASES DEL CICLO PRESUPUESTARIO

La vida de un presupuesto, o sea, su ciclo, se subdivide en diferentes fases, cada una con una duración distinta. Previamente se va a disponer de un tiempo para elaborar el proyecto del plan, una vez aprobado se presenta como proyecto oficial del gobierno a los cuerpos legislativos para su discusión y sanción. Después de esta fase, sigue el estudio y discusión del proyecto.

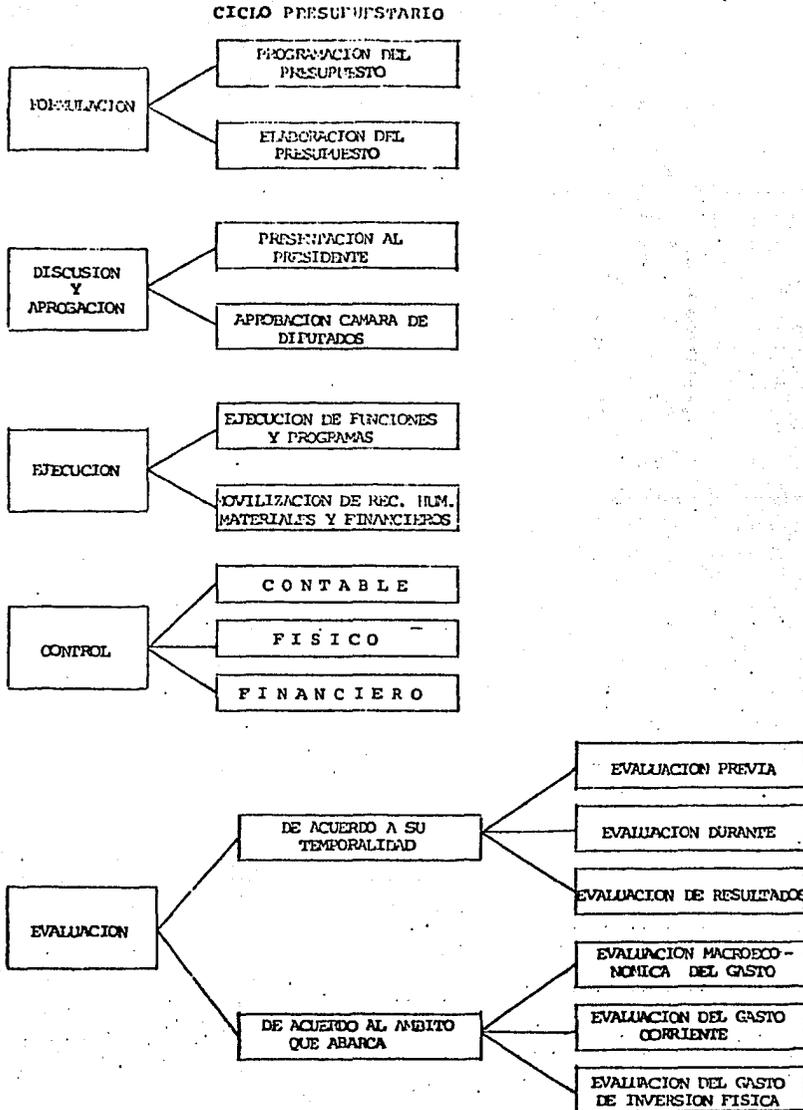
La fase siguiente del ciclo del presupuesto es la ejecución del presupuesto, es decir, la liquidación, la orden de pago y el pago de los gastos, así como la liquidación y la recaudación de los recursos.

La siguiente fase puede ser llamada control del presupuesto.

Las diferentes fases del ciclo presupuestario se pueden diferenciar en las siguientes etapas:

1. Programación y formulación presupuestaria
2. Discusión y aprobación
3. Ejecución
4. Control y evaluación

CUADRO 3



II.2.1. PROGRAMACION Y FORMULACION PRESUPUESTARIA

Antes de hablar de la programación como parte integrante del ciclo presupuestario, se mencionará brevemente lo que se entiende por programación y sus principios básicos.

La programación es la acción de elaborar planes, programas y proyectos; la acción de fijar metas cuantitativas de la actividad; destinar los recursos humanos y materiales necesarios; definir los métodos de trabajo por emplear; fijar la cantidad y calidad de los resultados y determinar la localización especial de las obras y actividades.

Los principios básicos de la programación son los de racionalidad, de previsión, de universalidad, de unidad y continuidad.

El principio de racionalidad se refiere a que la selección de alternativas, se debe hacer a través de una distinción de conocimiento científico y de razonamiento sistemático que permita el mejor aprovechamiento de los recursos.

Al hablar de previsión, se refiere a prever el futuro, ésta resulta del análisis y diagnóstico del pasado y del presente y de la proyección de las tendencias observadas. Al elaborar programas, éstos tienen por objeto guiar la conducta, mediante la fijación de plazos para le ejecución de las acciones que se planifican, y esta fijación quedará determinada dependiendo de la naturaleza de las actividades, de los recursos disponibles, de las posibilidades de control de los objetivos

perseguidos.

La universalidad determinará que la programación para que sea coherente, debe comprender las diferentes etapas del proceso económico, social y administrativo.

Es decir, la programación debe abarcar a los diferentes sectores y niveles de la administración con el fin de dar consistencia y armonía a la gestión de que se trate.

También los planes deben tener unidad, es decir, deben formar un sólo todo orgánico y compatible.

Esto implica la coordinación que se presenta como efecto de la debida integración de los programas sectoriales en el programa global y responde como consecuencia en un proceso de ejecución que impida el mal manejo de recursos en acciones duplicadas.

Al referirse a la continuidad, significa que la programación puede variar los objetivos de los planes, pero no interrumpirlos. Por lo que la programación es un proceso de duración ilimitada, la cual seguirá una secuencia ya sea con la formulación de un nuevo plan o con la revisión del que se esté operando.

La falta de continuidad implicará el abandono de ciertas metas y por consecuencia el mal gasto de los recursos.

Una vez presentado lo que se entiende por programación, se podrá iniciar el estudio de las etapas de las fases del ciclo presupuestario.

La programación presupuestaria se realiza todos los años con el propósito de definir cada uno de los componentes de la actividad gubernamental con el máximo de concreción.

Por lo que la programación presupuestaria consiste en la fijación de metas y en la asignación de recursos humanos, materiales y financieros para lograr dichas metas dentro del ejercicio presupuestario.

En otras palabras, la programación presupuestaria es un proceso que transforma las metas de largo plazo del sector público en metas de corto plazo y va a definir su contenido por medio de programas específicos de trabajo.

Estos programas los va a formular las unidades de organización responsable, siguiendo los lineamientos previamente establecidos por el órgano nacional de presupuesto.

El proceso de programación presupuestaria se inicia con la fijación de niveles de actividad gubernamental para cada sector de la administración del Estado, para esto, es necesario distinguir dos casos: cuando hay planes de mediano y largo plazo y cuando no existen dichos planes.

En el primer caso, la acción gubernamental figura en dicho plan, además de apoyarse en este plan los órganos centrales de presupuesto para instruir a las unidades de organización sobre cuales son los niveles de actividad que deben desarrollar para que el Gobierno logre sus objetivos y metas establecidas a corto plazo.

En el segundo caso, se van a fijar niveles de actividad de acuerdo con ciertos patrones de medida (tasa de inversión en el producto nacional, coeficiente de inversión gubernamental dentro del total de gastos del sector público).

Una vez que se han establecido los niveles de actividad cada unidad procederá a preparar su anteproyecto de presupuesto. Esta elaboración se hace en base al análisis de sus necesidades y a las instrucciones que se reciben para la formulación de los presupuestos.

En base a lo anterior, se definen los objetivos y metas para el año correspondiente, considerando los resultados históricos así como los que se pretenden alcanzar en el próximo ejercicio. Ya que se han establecido las metas a nivel de actividades, proyectos y programas se va a calcular la cantidad de recursos humanos, materiales y financieros que se necesitan para alcanzarlas.

También es conveniente indicar las fuentes de financiamiento del programa, entre las cuales deben incluirse aún aquellas que suelen llamarse recursos propios y, que a veces, no aparecen en el documento presupuestario.

La coordinación de los diferentes programas presupuestarios del sector público, la realizará la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En este trabajo de coordinación que implica la formulación del presupuesto del sector público, no sólo debe buscarse lograr un equilibrio financiero entre el

monto de los gastos programados y el volúmen de ingre sos calculados, sino que también debe buscarse que las proyecciones de los planes sean compatibles con los presupuestos de los programas anuales.

La formulación general del presupuesto gubernamental corresponde a las oficinas nacionales (Secretaría de Programación y Presupuesto) y en su elaboración debe procurarse cumplirse con los principios de la progra- mación, con el fin de que el presupuesto no solo refle je los programas del gobierno sino que sea fácil de administrar su ejecución y que sea fácil su interpre- tación tanto por la comunidad como por las personas que lo manejarán.

Al hablar de la formulación se define como la fase que transforma la información del programa en documentos presupuestales que se encuentran aptos para su presen- tación, discusión y aprobación. Es una fase de carác- ter técnico y se desarrolla en cada uno de los elemen- tos que forman el programa presupuestario.

La formulación puede ser: Centralizada
Descentralizada

La formulación centralizada es la que se concentra en determinados organismos técnicos de la institución, pu- diendo ser:

- Oficina Mayor
- Subsecretaría de Programación
- Dirección de Programación

Estos organismos serán responsables de la compatibili- zación y pricrización.

La formulación descentralizada se caracteriza por ser una etapa de permanente consulta entre lo que son los niveles de decisión, pasando por los organismos técnicos para finalmente llegar a los programas.

II.2.1.1. ASPECTOS TECNICOS DE LA FORMULACION PRESUPUESTARIA

Se pueden encuadrar en cuatro:

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

II.2.2. DISCUSION Y APROBACION

Esta fase tiene por objeto el examen, a través de comisiones especialmente constituidos en el poder legislativo, del proyecto de presupuesto formulado por el Ejecutivo. En este examen se solicitan informaciones

y antecedentes a los funcionarios responsables de la programación y ejecución. Y se prepara un informe sobre el documento y la política que lo orienta, especialmente en cuanto a la consistencia de objetivos y metas propuestos en los programas de los diferentes sectores de la actividad estatal, esto con el fin de satisfacer la demanda de bienes y servicios públicos que plantea la colectividad por su intermedio.

II.2.3. EJECUCION

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

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

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

II.2.3.1. LA PROGRAMACION DE LA EJECUCION PFESUPUESTARIA (PEP)

Es la previsión de la disponibilidad de recursos

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

financieros y reales durante un período determinado. Es un proceso continuo, dinámico y flexible que se desarrolla en el gobierno.

Sus etapas son elaboración, ejecución, control y evaluación, y sus objetivos son:

Que los flujos de ingresos, gastos y créditos requeridos por los programas sean compatibles con la ejecución de la política económica en general.

Mantener recursos en caja compatibles con determinadas políticas de expansión.

Evitar paralizar los programas por falta de recursos, evitando la elevación de costos y el retraso en el cumplimiento de las metas.

Mantener el servicio de la deuda actualizado, a fin de no deteriorar el crédito público por la postergación de compromisos.

Disminuir las presiones sobre el sector bancario para evitar efectos restrictivos, no planificados.

Alcanzar la mayor oportunidad en el pago de salarios y remuneraciones.

Cumplir con lo programado con un mínimo de alteraciones y con grado aceptable de eficiencia.

Disponer oportunamente de los recursos humanos y materiales para la ejecución de las metas programadas.

Prever el rendimiento de las diferentes fuentes de

financiamiento para períodos intermedios (meses, bimestres, trimestres, etc.).

II.2.3.1.1. ELEMENTOS NECESARIOS PARA LA PROGRAMACION DE LA EJECUCION PRESUPUESTARIA

Con relación al ingreso se requiere:

Conocer la estructura del financiamiento del presu puesto.

Identificar las características de cada una de las fuentes de financiamiento.

Conocer el proceso tributario y el flujo de ingresos al tesoro.

Poseer datos del comportamiento de la fuente de financiamiento.

Identificar las causas que pueden alterar el compor tamiento de las fuentes de ingresos en el período para el cual se está preparando la PEP.

Identificar la rigidez de los ingresos; dividiendo los ingresos en corrientes y de capital; los ingresos de capital no deben utilizarse para financiar gastos corrientes.

En lo que se refiere a gastos se requiere:

Identificar el gasto presupuestado, según los conceptos económicos que se hayan seleccionado para la PEP.

Conocer la política de gasto público y su rigidez; tanto en gasto corriente como de capital. La base para identificar la flexibilidad del gasto, es el total de categorías presupuestarias y su tipo de gasto.

Información de las obligaciones de ejercicios anteriores y sus vencimientos, al igual que del comportamiento del gasto de acuerdo a las diversas clasificaciones.

Conocer la vinculación entre el gasto y la demanda real tanto en el ingreso como en el gasto.

Con relación a los empréstitos se requiere:

Determinar los empréstitos internos tanto voluntarios como obligatorios, considerando en ambos casos: la posibilidad de captar ahorros, previsión anual y periódica del rendimiento, distribución del mismo por períodos seleccionados para la PEP.

Contar con un análisis de los empréstitos externos, experiencia en la obtención de los mismos, trámites necesarios, condiciones.

II.2.3.1.2. PROGRAMACION DE LA EJECUCION DE LOS INGRESOS

La programación de la ejecución presupuestaria en lo que respecta a los ingresos tiene por objeto prever para el período presupuestario el comportamiento de los ingresos desagregados de las previsiones presupuestarias anuales, por meses u otros períodos seleccionados.

El análisis del comportamiento de los ingresos permitirá verificar sus oscilaciones, de lo que resultará un comportamiento acentuadamente oscilatorio de los ingresos, no se puede vincular gastos constantes.

A continuación se presenta un modelo de la previsión del rendimiento total de cada fuente de financiamiento presupuestario:

$$IT = IC + IK \quad (1)$$

Donde: IT = Previsión total de ingresos presupuestarios.

IC = Previsión total de ingresos corrientes.

IK = Previsión total de ingresos de capital.

$$IC = T + N \quad (2)$$

Donde: T = Previsión de los ingresos tributarios.

N = Previsión de los ingresos no tributarios.

$$IK = Va + Ei + Ex + V \quad (3)$$

Donde: Va = Previsión de la venta de activos fijos.

Ei = Previsión de empréstitos internos.

Ex = Previsión de empréstitos externos.

V = Previsión de otros ingresos de capital.

Los ingresos tributarios (T) pueden subdividirse en directos e indirectos

Dentro de la tributación directa se tienen los siguientes impuestos: Impuesto a la Renta de Personas Físicas,

Impuesto a la Renta de las Empresas, Impuesto sobre las Remuneraciones, Honorarios, Dividendos, Intereses, Alquileres, Impuesto sobre las Exportaciones, Impuesto Patrimonial.

Así como dentro de la tributación indirecta al Impuesto sobre Importaciones, Impuesto al Consumo, Impuesto sobre la Circulación de Mercaderías, Impuesto sobre la Producción Industrial, etc.

Los ingresos no tributarios (N), pueden originarse en las siguientes fuentes: alquileres, producto de inversiones fiscales, concesiones mineras, correos y telégrafos, patentes y marcas, servicios básicos, tasas, intereses, multas, etc.

En lo que se refiere al ingreso de capital (IK), la venta de activos fijos (Va) puede tener origen en varios tipos de transacciones.

Los empréstitos internos (Ei), pueden ser voluntarios como sería la colocación de títulos públicos, o forzosos que se emiten en forma conjunta con algunos impuestos.

Los empréstitos externos (Ex) son los resultados de contratos ya vigentes o futuros.

II.2.3.1.3. PROGRAMACION DE LA EJECUCION DE PROGRAMAS

El objetivo de la programación de la ejecución de programas es garantizar el cumplimiento de los objetivos y metas, que se establecen en los mismos, para el

ejercicio fiscal.

Lo anterior implica la movilización de recursos humanos, materiales y equipos, contratación de servicios, que dependerán del tiempo de la ejecución y de la ubicación de dichos recursos.

Un elemento que se debe tener presente en esta programación, es el conocimiento de las prioridades de los programas presupuestarios y de las categorías que los integran.

Se requiere también un conocimiento de la capacidad de oferta nacional e internacional, para establecer la posibilidad de atender a la demanda derivada de la ejecución presupuestaria además de la demanda del sector público.

Finalmente se requiere una información acerca de los sistemas de comercialización y sus condiciones de precios, plazos de entrega y de pago y de todos los aspectos que de cierta manera pueden influir en la ejecución presupuestaria.

II.2.3.1.4. PROGRAMACION FINANCIERA DEL GASTO

Esta programación financiera del gasto tiene como objetivo el de ubicar en el tiempo las necesidades de recursos financieros para movilizar y contar con recursos reales oportunamente, para cumplir con el desarrollo de los programas.

Esta toma como marco de referencia la programación de los requerimientos de recursos humanos y materiales,

teniendo presentes los siguientes aspectos:

- Las asignaciones presupuestarias aprobadas para cada categoría presupuestaria deben desglosarse por objeto del gasto.
- Debe tener presente la política de remuneraciones y las fechas previsibles aplicadas.
- El comportamiento previsible de los ingresos que financian el gasto del gobierno.

La programación antes mencionada tiene que estar compatibilizada con el presupuesto del gobierno, por la gran cantidad de recursos que moviliza, por la flexibilidad que presenta y la amplitud sectorial que abarca.

El marco temporal que va a interesar para la programación de la ejecución financiera del presupuesto es el relativo a los pagos efectivos de los recursos reales y humanos y no el uso de los mismos.

Existen dos clasificaciones básicas para la ejecución financiera del presupuesto: la económica y por objeto del gasto.

La económica se divide en dos campos: Gastos corriente y Gastos de capital.

El gasto corriente se subdivide en: el gasto de funcionamiento y las transferencias corrientes.

El primero se refiere al funcionamiento de la capacidad instalada de prestar servicios y producir bienes

en los diversos campos de actuación del gobierno. Es te gasto se compone principalmente de remuneraciones al personal fijo y contratado, por el material y ser vicios necesarios para el desempeño de las actividades inherentes a la prestación de servicios y produc ción de bienes.

El gasto de capital se subdivide en gasto con inversión real, inversiones financieras y transferencias de capital.

El gasto con inversión real tiene como fin aumentar la capacidad física del gobierno de prestar servicios y producir bienes.

Las inversiones financieras son los gastos que cambian los activos del gobierno, sin incrementar directamente la capacidad del sistema de producir bienes y servicios. Aquí se incluyen: préstamos, compra de acciones de empresas, amortizaciones de deudas internas y externas, etc.

II.2.3.1.5. EJECUCION Y CONTROL DE LA PROGRAMACION DE LA EJECUCION PRESUPUESTARIA

Ya se expuso que la ejecución presupuestaria es la etapa en que debe procederse a movilizar los recursos hu manos y materiales para lograr las metas y objetivos previstos en el presupuesto y programados por la programación de la ejecución presupuestaria. Con respecto al control se puede decir que forma parte de una de las etapas de la administración presupuestaria que implica verificar y valorar las acciones emprendidas, con el fin de observar como se han ido cumpliendo

cuantitativa y cuantitativamente los propósitos y políticas establecidas.

Para guiar a la ejecución hacia lo programado es necesario:

La participación activa durante la programación por parte de las entidades responsables de la ejecución.

Tener el conocimiento detallado del plan de ejecución de las diversas áreas.

Que exista un convenio entre las entidades centrales responsables de la definición y la política global presupuestaria y las entidades responsables de los programas.

Que las entidades centrales de compras y suministros y la ejecución financiera, tomen las medidas para abastecer oportunamente los recursos en el lugar necesario y cumplan con los compromisos en los plazos previstos.

La ejecución está sujeta a una serie de variables impredecibles, por lo que existiendo un control estricto se podrán tomar las medidas pertinentes para evitar diferencias entre lo programado y lo realizado.

EJECUCION Y CONTROL DE LA PROGRAMACION DE LOS INGRESOS

Para la programación de los ingresos se necesita conocer las variables que pueden influir como las tasas legales de la tributación, las bases de la

tributación, el proceso de emisión, liquidación y recaudación de los impuestos, para los ingresos corrientes.

El objetivo de la ejecución y control de la programación de los ingresos es el tener los instrumentos que permitan seguir de cerca la conducta de cada una de las fuentes de financiamiento y así anticiparse a las situaciones que pueden afectar toda la programación de la ejecución.

EJECUCION Y CONTROL Y DE LA PROGRAMACION DEL GASTO

Para la ejecución del gasto, se deben tomar en cuenta los programas de responsabilidad del gobierno, el pago de los recursos humanos y la demanda de materiales.

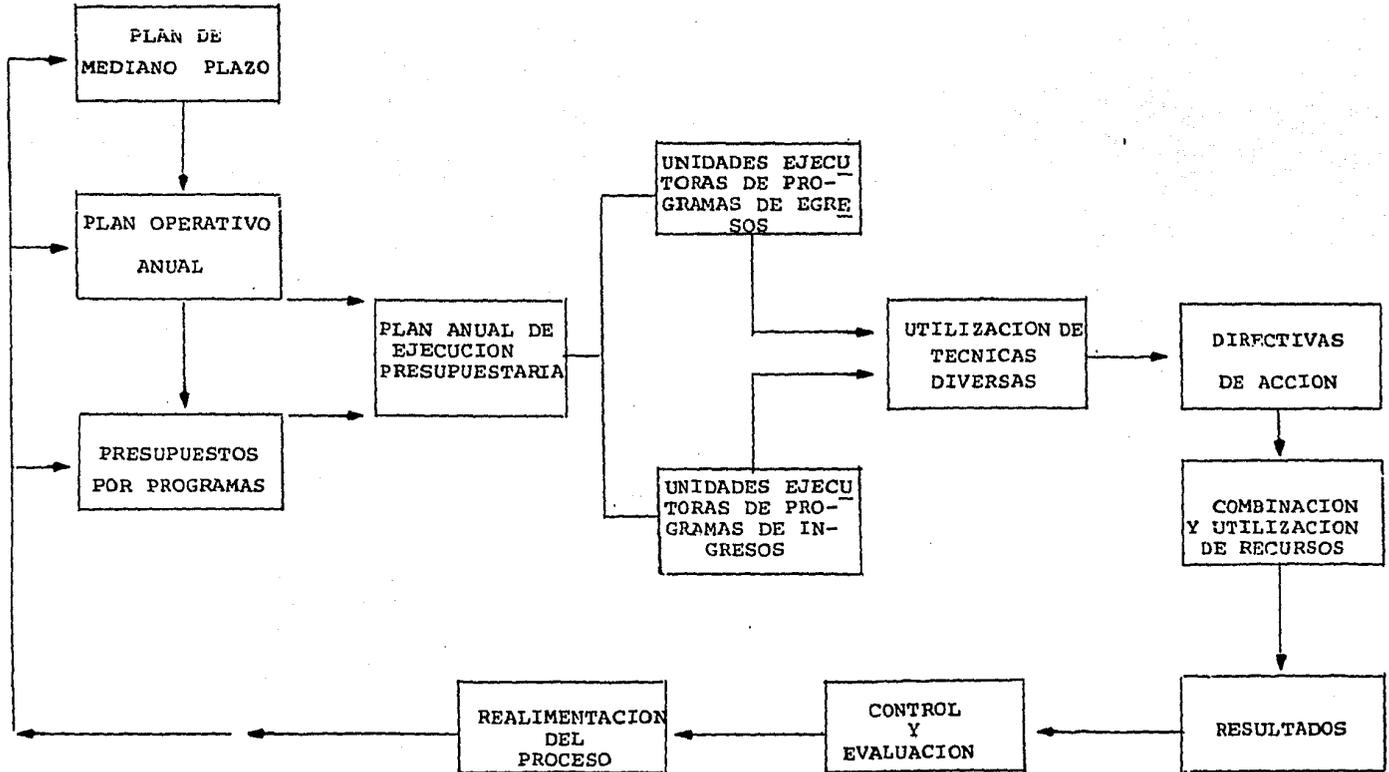
Las modificaciones en la programación del gasto pueden ser ocasionada por:

La falta de capacidad operativa de las unidades ejecutoras, la escasez de la oferta para cumplir con la demanda, las alteraciones importantes en los precios.

La información que resulte del control de la ejecución va a servir de indicador de eficiencia en las áreas, para mejorar las previsiones subsecuentes.

Para lograr que el control de la ejecución financiera del presupuesto sea eficiente debe efectuarse en paralelo con el cumplimiento de metas y objetivos, además que el control debe ser periódico, para

ESQUEMA DE LA EJECUCION PRESUPUESTARIA



así, poder informar sobre la marcha de la ejecución.

II.2.4. CONTROL Y EVALUACION

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

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

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

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

Al analizar las definiciones anteriores se observa que se refieren a la evaluación como una acción expost y únicamente cuando existan variaciones o desviaciones, lo

que se puede interpretar que no hay evaluación en caso de que no se detecten desviaciones.

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

Por lo que se puede concluir con el siguiente concepto:

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

II.2.4.1. METODOLOGIA DE LA EVALUACION PRESUPUESTARIA

II.2.4.1.1. MEDICION DE RESULTADOS

- Características y limitaciones de la Medición de Resultados.

Dentro de las actividades que realiza el gobierno existen actividades cuyos productos finales son fácil de medirse e identificarse y son representativos del trabajo realizado, pero en cambio se tienen actividades en las que se puede identificar y medir el producto final, aunque éste no es representativo para determinar los resultados logrados. En las actividades cuyos resultados son imposibles de medir, es útil determinar

la proporción de personal que se dedica a esas actividades y el costo, para efectos del análisis presupuestario.

- Tipos de Unidades de Medida.

Existen tres tipos básicos de unidades básicas de medida. (1)

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

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

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

- Selección de la Unidad de Medida.

Para esta selección se requiere un análisis, a fin de que la unidad sea de efectiva utilidad para la

(1) Acuña Gustavo "Apuntes de clase sobre Presupuesto" Capítulo VII, CICAP-OEA, 1968.

programación y evaluación del programa.

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

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

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

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

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

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

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

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

- Sistemas de Medición.

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

En relación a los resultados.

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

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

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

realizarlo.

Coefficiente de medición del $\frac{\text{trabajo realizado}}{\text{tiempo}}$ trabajo

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

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

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

Coefficiente de rendimientos $\frac{\text{Productos finales}}{\text{Insumos}}$

Ahora, para que el análisis sea efectivo, será necesario comparar los coeficientes de rendimiento con normas pre-establecidas o estándares.

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

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

En relación a los costos.

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

Estos se encuentran registrados en el sistema de contabilidad, en una serie de cuentas en las que se agrupan los costos aplicables a una actividad o programas, pero como el aplicar un sistema contable de costos requiere mucha experiencia en el empleo del Presupuesto por Programas, es aconsejable utilizar un sistema de registro estadístico de costo de programas.

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

II.2.4.1.2. PROCESO DE EVALUACION PRESUPUESTAL

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

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

Estudio del cumplimiento de los objetivos y metas presupuestadas y del uso de los recursos asignados.

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

- ANALISIS DE EFICIENCIA Y EFICACIA

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

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

Otro factor que también es importante es el conocimien to de la estructura de las unidades ejecutoras de una

unidad de programación presupuestaria.

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

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

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

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

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

El realismo de la meta programada.

Instrumentos estadísticos utilizados.

Realismo de costos estimados.

Consistencia de los costos programados y volúmenes de trabajo.

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

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

El flujo de informaciones estadísticas hacia los registros contables.

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

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

Cambios sobre políticas y procedimientos.

- DEFINICION DE MEDIDAS CORRECTIVAS

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

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

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

Existen varios tipos de medidas como son:

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

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

III. CONCLUSIONES

El presupuestar constituye un instrumento de planificación económica y social, por lo que la implantación de la técnica de Presupuesto por Programas en el sector público federal, se considera como una decisión firme para instrumentar dicho sistema, permitiendo el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles y la jerarquización de las necesidades.

El Presupuesto por Programas traduce los objetivos de la planificación en acciones concretas que se han de desarrollar por el Estado.

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

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

- El Presupuesto por Programas permitirá contar con una mejor planeación del trabajo, ya que va a presentar organizadamente las tareas o trabajos que se realicen dentro de un programa.
- Es necesario que el gobierno federal intensifique los mecanismos de asesoría en materia de gasto público, lo cual se está viendo altamente reforzado por los instrumentos de control establecidos por la Contraloría de la Federación.
- El Presupuesto por Programas en los organismos del Estado se considera como el instrumento idóneo para administrar y planear el crecimiento de la capacidad instalada, teniéndose presente la interacción permanente del ingreso y el gasto y no como un sistema enfocado exclusivamente al control de las erogaciones.
- El Presupuesto por Programas permitirá el mejor entendimiento del presupuesto, debido a las diferentes clasificaciones en que se presentan los objetivos y metas a alcanzar en el corto, media no y largo plazo.
- El Presupuesto por Programas no depende de un modelo matemático que resuelva todo, no es un sistema que elimine el juicio humano, a la experiencia y al sentido común, ya que esta técnica considera como un elemento fundamental a los recursos humanos, por lo que el Presupuesto por Programas no conduce a una alternativa, por el contrario, ofrece una serie de alternativas perfectamente estructuradas y cuantificadas. En consecuencia

para implantar el Presupuesto por Programas, se requiere un explícito entendimiento de los objetivos y políticas del organismo público y en general de todo el gobierno.

- El Presupuesto por Programas se puede aplicar a cualquier unidad administrativa pública, sin el requisito de la existencia de un plan a nivel nacional, ya que en términos generales, en los diferentes instrumentos de política económica están definidos los objetivos y metas de los diferentes órganos del Estado y puesto que este instrumento permite que las decisiones de asignación de recursos en el proceso presupuestario se basen en el entendimiento claro de los objetivos, en la consideración de los costos futuros de los programas actuales para los proyectos de los medios para alcanzar los objetivos minimizando los costos.
- La ejecución presupuestal se debe llevar a cabo bajo un principio de desconcentración hacia las unidades ejecutoras. Se basará en normas políticas que rijan el uso y disposición de los fondos asignados, con el propósito de que los niveles de decisión se avoquen al diseño de planes y políticas, control del ejercicio administrativo y la evaluación del resultado.
- Se considera pertinente la intervención del costo beneficio en el ciclo presupuestario.
- Los conceptos de control y evaluación no son independientes, sino que forman parte de un mismo proceso de medición de eficacia y eficiencia y

son una fase de la administración presupuestaria.

- La evaluación de la ejecución del presupuesto debe apoyarse en los grandes objetivos nacionales que persigue el Estado.
- El proceso de evaluación presupuestaria es de carácter interdisciplinario, lo cual se deriva del hecho de que el control y la evaluación no están integrados en un sólo contexto administrativo sino que forman parte de la actividad sustantiva de los diferentes sectores en que se ejecutan los objetivos y las políticas nacionales y en cada uno de los cuales se dan especialidades profesionales particulares.
- La evaluación presupuestaria comprende tanto la determinación del grado de eficacia y eficiencia en la ejecución de los programas del presupuesto, como la definición de las medidas que se deben tomar para optimizar los resultados y/o lograr una mejor utilización de los recursos asignados. Por lo que contribuye de manera importante en la retroalimentación del proceso administrativo presupuestal.
- La evaluación presupuestaria debe realizarse en forma concomitante y con posterioridad al ejercicio presupuestario.
- No considero exagerado el afirmar que en gran parte el futuro y prestigio del movimiento de reforma administrativa en México depende del éxito

que se logre con el desarrollo de este sistema presupuestario, que presupone orden, eficiencia, toma racional e institucional de decisiones y fundamentalmente honradez y cambio de mentalidad en la Administración Pública Mexicana.

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

- "Planificación y Presupuesto por Programas"
Editorial Siglo XXI
México, 1981. Marten Gonzalo
- "Presupuesto por Programas para el Sector Público de México"
UNAM
México, 1971. Vázquez Arroyo Francisco
- "Técnica Presupuestal"
Editorial ECASA
México, 1981. Del Río González Cristobal
- "Presupuesto por Programas Planificación-Programación-Presupuestación"
UNAM, Dirección General de Presupuesto por Programas
México, 1979. Molina López Guillermo
- "Planes Anuales Operativos Relacionados con la Planificación de Largo y Mediano Plazo y Específicamente con el Presupuesto por Programas del Sector Público"
III Seminario Interamericano del Presupuesto
O E A. Santiago de Chile 1973. Molina López Guillermo
- "Coordinación de los Procesos de Planificación y Presupuesto"
O E A. Guatemala, Guatemala
1979. Molina López Guillermo

- "Elementos de Ejecución Presupuestaria"
Secretaría de Programación y Presupuesto, Dirección de Egresos
México, 1978. Molina López Guillermo
- "Manual de Presupuesto por Programas"
Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales
Nueva York, 1966. O. N. U.
- "Teoría y Práctica del Presupuesto por Programas en México"
Instituto Nacional de Administración Pública.
México 1977. Saldaña H. Adalberto
- "Las Finanzas Públicas en México"
Textos Universitarios, UNAM
México, 1976. Anguiano Equihua Roberto
- "Elementos de Economía Presupuestaria"
Ministerio de Hacienda, Dirección General de Finanzas
Caracas, Venezuela, 1973. Rodríguez Aznar J.V.
- "Administración de Empresas, Teoría y Práctica"
Editorial Limusa.
México, 1978. Reyes Ponce Agustín
- "Evaluación Presupuestaria"
Coautor del V Seminario Interamericano de Presupuesto por el Programa de Administración de la O.E.A.
Quito, Ecuador 1975. Acuña J. Gustavo

"Experiencia y Práctica del Presupuesto por Programas en México"
México, 1978.

Anguiano Manuel

"Análisis de las Limitaciones en el Uso de la Técnica de Presupuesto por Programas en México"
Tesis ESCA, IPN
México, 1982.

Castillo Sosa Francisco

"Por qué no Utilizar la Técnica del Presupuesto por Programas"
Tesis ISEC
México, 1983.

Pérez G. Raymundo

"Apuntes del Curso Presupuesto por Programas"
Instituto Nacional de Administración Pública"
México, 1980.

Instituto Nacional de Administración Pública

"Catálogo para la Programación Presupuestaria"
Secretaría de Programación y Presupuesto
México, 1982.

Secretaría de Programación y Presupuesto

"Apuntes del Curso de Programación Presupuestaria"
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
México, 1983.

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología