

2ej
12



Universidad Nacional Autónoma de México

Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán



**El Presupuesto por Programas como Instrumento de Enlace
en el Sector Educativo (Area de Estudio INBA 1981-1985)**

T E S I S

Que para obtener el título de:

**Licenciado en Ciencias Políticas
y Administración Pública**

p r e s e n t a :

Enrique Antonio López Ley

México, D. F.

1986



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

	Página
INTRODUCCION.....	XV
CAPITULO 1 MARCO TEORICO DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS	
1.1.- Definición Teórica.....	1
1.2.- Categorías Programáticas.....	3
1.3.- Principios del Presupuesto por Programas..	5
1.4.- El Proceso Presupuestario.....	8
1.4.1.- Programación.....	10
1.4.2.- Presupuestación.....	11
1.4.3.- Evaluación.....	13
1.4.4.- Hipótesis del Planteamiento.....	14
CAPITULO 2 LA PROGRAMACION Y SU EFECTO EN LA OPERACION INTE GRAL EN EL INBA	
2.1.- Antecedentes.....	20
2.1.1.- Razones de la Programación.....	20
2.1.2.- Amplitud de los programas.....	21
2.1.3.- Enfoque de los Programas.....	23
2.2.- Factores que intervienen en la Programación	23
2.2.1.- Tiempo.....	24
2.2.2.- Costo.....	24
2.2.3.- Demanda.....	25
2.2.4.- Recursos Disponibles.....	26
2.3.- Formas de Estructuración de la Programación	27
2.3.1.- Fines Internos.....	28
2.3.2.- Fines Externos.....	29
2.4.- Análisis de los Objetivos de la Programación	31
2.4.1.- La Programación como Solución Administrati va.....	33

2.5.- La Planeación a Mediano y Largo Plazo y su - Conexión con el Plan Anual Operativo.....	34
2.5.1.- Elementos de la Planeación.....	34
2.5.2.- Conceptos de Planeación.....	35
2.5.3.- La Planeación en el INBA.....	37
2.5.3.1.- Elaboración del Presupuesto Anual.....	38
CAPITULO 3 LOS SISTEMAS DE INFORMACION, INSTRUMENTOS BASICOS PA- RA EL EJERCICIO DEL PRESUPUESTO EN EL INBA	
3.1.- Correlación entre Contabilidad y Presupuesto...	53
3.2.- Sistemas de Información.....	53
3.2.1.- Procesamiento de Datos.....	54
3.2.2.- Estructura Programática.....	55
3.2.3.- Estructura Contable-Presupuestal.....	55
3.3.- Cantidad y Calidad de la Información.....	56
3.3.1.- Control y Evaluación.....	57
3.3.2.- Hacia una Contabilidad Presupuestal por Pro-- gramas.....	59
3.4.- Ejercicio Presupuestal y Registro Contable en el INBA.....	60
CAPITULO 4 LA PROBLEMATICA DE LA DEFINICION DE UNIDADES DE MEDIDA E INDICADORES EN EL PROCESO DE EVALUACION	
4.1.- Conceptualización.....	71
4.1.1.- Conceptos sobre Control y Evaluación.....	71
4.1.2.- Instancias.....	72
4.1.3.- Ambitos.....	72
4.2.- Información Financiera.....	73
4.2.1.- Razonabilidad de los Ingresos.....	75
4.2.2.- Costo de los Servicios Personales.....	76
4.2.3.- Informes de Auditoría acerca de la Eficiencia.	76
4.3.- Evaluación de Eficiencia en el Sector Educativo.	77
4.3.1.- Etapa Actual de Desarrollo de la Evaluación...	78
4.3.2.- Criterios Básicos de un Sistema de Evaluación- de Eficiencia.....	78

XIV

4.3.2.1.- Eficiencia de la Ejecución del Plan....	79
4.3.2.2.- Eficiencia de la Ejecución del Presu--- puesto.....	80
4.3.3.- Criterios de Control de los Elementos del Costo.....	82
CONCLUSIONES.....	84
BIBLIOGRAFIA.....	86
CITAS BIBLIOGRAFICAS.....	89

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

La complejidad y magnitud de la Administración Pública Federal actual, hacen cada día más difícil la tarea de encontrar soluciones a los problemas que a diario enfrenta dicha administración. Las dificultades que trae consigo el tratar los problemas aisladamente originaron la necesidad de abordar este asunto, con el propósito de aprovechar los conocimientos y experiencia dentro del sector educativo.

La creación de mecanismos de apoyo para la coordinación entre las dependencias de un sector, requiere la integración por cada especialidad de los responsables de Programación, Presupuestación y Evaluación de los organismos, para establecer canales de comunicación y así enriquecer el número y tipo de soluciones que en estas actividades pudieran existir; logrando así su homogeneización en forma coherente y armónica.

El presente trabajo se inicia con un estudio de los elementos conceptuales en torno al Presupuesto por Programas, en el que se busca la implantación de un mecanismo de concertación y coordinación entre los organismos del sector, en materia de Programación, Presupuestación y Evaluación.

En el segundo capítulo se analiza la Programación y su efecto en la operación integral en el INBA; es decir, la búsqueda de mecanismos e instrumentos que permitan adelantarse a las situaciones que se viven en el presente y prever el futuro. Se analiza lo ocurrido durante el período 1981-1985, en que se inicia el proceso de Programación.

En el capítulo tercero, se analizan los Sistemas de Información, como instrumentos básicos para el ejercicio del Presupuesto; con lo que se debe precisar a los responsables administrativos, el grado de efectividad en el cumplimiento de los programas operativos para la toma de decisiones. Se describen las principales reformas administrativas incorporadas en el INBA, a partir de 1981.

En el capítulo cuarto, se plantea la problemática de la definición de unidades de medidas e indicadores en el proceso de Evaluación; la necesaria revisión de normatividad y procedimientos en materia de Control y Evaluación.

Finalmente, se presentan las conclusiones sobre los temas tratados en este trabajo.

CAPITULO 1 MARCO TEORICO DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

1.1.- DEFINICION TEORICA

El presupuesto se refiere a los "ingresos y gastos, para un período de -- tiempo determinado, de una corporación, de un organismo público, de un es tado." (1)

El presupuesto por programas "es un sistema en que se presta particular - atención a las cosas que un gobierno realiza más bien que a las cosas que adquiere. Las cosas que un gobierno adquiere, tales como servicios perso- nales, provisiones, equipos, medios de transporte, etc., no son, natural- mente, 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 preparadas para la agricultura, casos trami- tados y aprobados, permisos expedidos, informes preparados o cualquiera - de las innumerables cosas que se pueden definir." (2)

El presupuesto es "un conjunto armónico de programas y proyectos a reali- zarse en el futuro inmediato y se le llama presupuesto-programa." (3)

El presupuesto por programas es una técnica cuyo principio consiste en la conformación de programas y en la observación de éstos como guías básicas de acción. Es decir, la idea central es el manejo del presupuesto a base- de programas específicos y no, en función de partidas de gasto o dependen- cia u organismo, puesto que éstos serán componentes de un programa.

El presupuesto por programa constituye, en consecuencia, un instrumento - que refleja resultados de los planes a largo, mediano y corto plazo. Para ello se realiza básicamente, el señalamiento de objetivos y metas que de-

- 1 Pequeño Larousse Ilustrado, Ediciones Larousse, México, 1983, p. 836.
- 2 MANUAL DE PRESUPUESTO POR PROGRAMAS Y ACTIVIDADES, Preparado por la -- Subdirección Fiscal y Financiera del Departamento de Asuntos Sociales- de las Naciones Unidas. Sept. 1962, p. 3.
- 3 Gonzalo Martner, Planificación y Presupuesto por programas, Siglo XXI- Editores, S.A. México, 1979 p. 63.

berán alcanzar las unidades ejecutoras responsables, en un tiempo y con un costo determinado.

Esta técnica permite reconocer, clara y objetivamente, cuales son las -- prioridades que debe tener el gasto público; transformándose en un medio eficaz para la toma de decisiones mediante la racionalización de los procesos de selección de alternativas, y el cumplimiento de objetivos y metas trazados por las políticas nacionales de desarrollo. Además de plantear la exigencia de pensar en nuevos términos y cambiar el comportamiento gubernamental.

El presupuesto por programas es un instrumento de política económica, de programación y administración; señalando los resultados obtenidos y a la vez sus costos, facilitando el manejo y control de las finanzas públicas.

El presupuesto por programas, también, es un plan de trabajo y el instrumento de realizaciones del gobierno -normalmente a mediano y largo pla--zo-, que determina los proyectos concretos que deben efectuarse durante - la gestión financiera y con un costo determinado; esto implica interrela cionar y coordinar las metas a largo, mediano y corto plazo, dentro de - un sistema homogeneizado de programas específicos, cuyos costos puedan - evaluarse unitariamente y cuya vigilancia esté a cargo de una unidad eje cutora. El presupuesto deberá identificar claramente los programas espe cíficos, la parte de cada uno de los proyectos que deberá ejecutarse en el período fiscal, incluyendo los medios requeridos (humanos y materia--les) y la evaluación de su carga financiera correspondiente.

Las diferentes dependencias del Estado adquieren la responsabilidad de - cumplir con los objetivos y metas fijadas para la satisfacción de las ne cesidades especificadas en el presupuesto. En la etapa de ejecución del presupuesto, ésta responsabilidad recae en la unidad ejecutora, que tie ne a su cargo directo el cumplimiento de una meta con los fondos asigna dos. El hacer efectiva esta responsabilidad implica el establecimiento - de un sistema de control de operaciones a través de la contabilidad e informes de avance, con el fin de asegurar el cumplimiento de las metas fijadas en el presupuesto.

1.2.- CATEGORIAS PROGRAMATICAS

El sistema de presupuesto por programas está formado por un conjunto de categorías, en calidad de las cuales se distribuyen los recursos para alcanzar las metas programadas.

Actualmente existen una diversidad de organismos, instituciones, empresas, países, etc., que han implantado para el desarrollo de sus funciones, la técnica del presupuesto por programas; así también, muchos investigadores estudiosos del tema, han procurado el perfeccionamiento de dicha técnica; lo que ha motivado la existencia de un gran número de -- criterios y opiniones sobre la clasificación de las categorías programáticas y la definición y características de las mismas.

Por lo tanto, el primer paso, para la definición de los programas y subprogramas del sector, es el establecer las categorías programáticas adecuadas que, como recursos de organización, faciliten el logro de los objetivos.

Los propósitos de estas categorías deberán ser:

- El establecimiento de una nomenclatura uniforme, en la que se apoye técnicamente la elaboración del presupuesto por programas y sirva de lenguaje común entre las diferentes áreas y niveles operativos del -- sector.
- Funcionar como enlace conceptual entre los procesos de planeación, -- programación, ejecución, control y evaluación.
- Facilitar la fijación de objetivos generales y específicos y definir los programas y subprogramas, con sus respectivos objetivos y metas , es decir, que sea posible analizar el sector educativo como un todo y a través de sus diferentes partes.
- Permitir el manejo de un presupuesto por programas a nivel dependencia o unidad operativa; así éstas no estarán expuestas a una progra -

mación desvinculada de sus intereses y responsabilidades.

Las categorías programáticas establecidas para el sector educativo son:

- Área Programática
- Programa
- Subprograma
- Proyecto
- Actividad
- Tarea

Las definiciones adoptadas para los conceptos anteriores son los siguientes:

Área Programática.

Campo conceptual de acción que obedece a un objetivo general del sector e identificar la prestación de servicios y producción de bienes, de acuerdo a las características de las mismas. Por ejemplo: Educación Formal.

Programa.

Conjunto de actividades que tienden a satisfacer un objetivo específico del sistema educativo o de apoyo a éste a través de la prestación de un servicio o proporción de un bien. El programa es el centro y objeto para la asignación de recursos, la unidad de coordinación y gestión y la unidad contable. Por ejemplo: Educación Básica.

Subprograma.

Es una división de los programas que corresponde a un nivel o tipo específico del servicio o bien. Es la unidad ejecutora responsable de los resultados que se obtengan. Por ejemplo: Educación Primaria.

Proyecto.

Es la unidad de ejecución en un campo específico, con acciones concretas que pueden ser cuantificadas y evaluadas, y se les puede asociar -- con los costos directos. El proyecto es responsabilidad de una unidad operativa responsable. Por ejemplo: Educación Artística Básica.

Actividad.

Es cada una de las acciones concretas componentes de un proyecto; representa la ejecución de ciertas tareas que, en conjunto, persiguen un objetivo común.

Tarea.

Es una operación específica, que forma parte de un proceso previsto para producir un determinado resultado. Por ejemplo: dentro de una actividad de publicaciones, se pueden establecer tareas de redacción, de impresión, de almacenamiento y distribución, etc.

Para integrar el presupuesto del sector educativo es indispensable contar con la información desglosada hasta nivel de proyecto. Para efecto interno del sector educativo, se han adoptado en la estructura del presupuesto a partir de 1978, las categorías: programas, subprogramas y -- proyecto.

1.3.- PRINCIPIOS DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

" Programación.

Este principio instituye que el presupuesto debe obtener la forma y el fondo de la programación, englobar su orientación y establecer los detalles de ingreso y gasto con la coherencia necesaria para configurar los programas. El presupuesto, al observar ésto, pasa a ser el instrumento fundamental de operación de la planificación.

Universalidad.

Establece que el presupuesto debe contener toda la actividad financiera del gobierno, pero no de manera estricta, sino en el sentido sustantivo de abarcar todas las operaciones que permitan enlazar los programas entre sí. En un sentido racional, el presupuesto debe concebir todas las operaciones en un marco de compatibilidad.

Exclusividad.

Este principio sostiene que el presupuesto debe relacionarse exclusivamente con materias financieras y programáticas, más no con cuestiones legales que tiendan a dividir el uso de los fondos en actividades previamente establecidas, al margen de las actividades del gobierno.

Unidad.

Pretende incluir, en un solo fondo todos los ingresos y egresos, evitando una variedad de presupuestos separados, evitando así fondos especiales, que se escapen del control contable y dificultar la administración presupuestaria.

Especificación.

Establece que el presupuesto debe detallarse en cuentas de ingresos y de egresos, que reflejen en lo posible, los programas que mueve cada organismo. Al respecto no es recomendable el dar pormenores excesivos en su presentación, pues se pierde la visión del conjunto, de tal manera que un equilibrio razonable entre el detalle de la información y las necesidades globales de presentación de los programas, parece ser lo más aceptable.

Periodicidad.

En la actualidad al no fijar límites de tiempo a los presupuestos, en cuanto a las necesidades de la programación; sobre todo en el caso de obras permanentes, se hace necesario asegurar fondos para dos o tres --

años, tiempo que tardan ciertas obras. Es por esto por lo que hoy en -- día se habla de periodicidad y no de anualidad del presupuesto.

Acuciosidad.

Sostiene que el presupuesto debe prepararse con el máximo grado de precisión y veracidad. Evitando las peticiones de gasto inflado ficticio y las estimaciones muy optimistas de los cálculos de ingresos. El presupuesto debe ser un documento que se apegue a las necesidades reales, -- que resultan de la acción programada por el gobierno.

Claridad.

Es el resultado del cumplimiento de los principios enunciados anteriormente. La claridad se logra cuando el presupuesto es el reflejo de lo - programado, cuando es universal, cuando existe unidad, con cuentas bien detalladas conteniendo una nota explicativa. Esta claridad es importante, pues cumpliéndola, el cuerpo legislativo podrá hacer un estudio completo del proyecto del ejecutivo y los responsables de éste podrán aplicar de manera correcta las decisiones en él contenidas; de igual manera dicha claridad es necesaria para la comprensión de la opinión pública." (4).

Flexibilidad.

Este principio está relacionado con la etapa de ejecución del presupuesto y consiste principalmente, en ir adaptando su ejecución a las modalidades que se vayan presentando, es decir, que no fueron previamente programadas o, si lo fueron, han variado de como fueron concebidas, esta - flexibilidad permite cumplir en mayor medida con los objetivos y metas- programadas. Esto significa que debe tenerse cierta elasticidad cuando- se formulan y ejecutan los programas, de tal modo, que puedan corregir- se las desviaciones o alteraciones que sufran los programas, para ade--

4 Gonzalo Martner, op. cit., pp. 348, 349 y 350.

cuarlos a la realidad cambiante y a los fenómenos coyunturales de la economía actual.

Equilibrio.

Este principio se refiere al aspecto financiero del presupuesto. Esto significa que en presupuesto por programas debe haber equilibrio entre los objetivos y las metas programadas, entre el conjunto de programas y la política presupuestaria establecida y, sobre todo, entre la disponibilidad de recursos y los programas nacionales de desarrollo.

Continuidad.

Si el presupuesto es formulado anualmente, esto no debe influir en la ejecución de los programas de mediano y largo plazo, que son contemplados en su fase de formulación.

1.4.- EL PROCESO PRESUPUESTARIO

El ciclo presupuestario es un proceso dinámico, continuo y flexible, -- por medio del cual se programa, ejecuta, controla y evalúa la actividad de un gobierno, tanto física como financieramente. Dicho ciclo debe desarrollarse en forma periódica anual o bienal coincidiendo con el año fiscal de acuerdo a la particularidad de cada Estado.

Las fases deben formar un todo armónico e indivisible y deben guardar estrecha relación unas con las otras. El proceso debe comprenderse como un sistema dinámico, en el que sus partes interaccionan y la etapa de evaluación sirve como retroalimentador de la programación; dichas fases deben cumplirse forzosamente en el tiempo.

Las fases del ciclo presupuestario son las siguientes:

- a) Formulación o Programación
- b) Discusión y Aprobación
- c) Ejecución y Control
- d) Evaluación

a) Formulación o Programación.

Esta fase del ciclo comprende un diagnóstico de la realidad y su proyección hacia el futuro. "Programar es hacer planes, programas y proyectos, es fijar metas cuantitativas a la actividad, destinar los recursos humanos y materiales necesarios, definir los métodos de trabajo a emplear, fijar la cantidad y calidad de los resultados, y determinar la localización espacial de las obras y actividades!" (5)

"En el sector público federal de México, se pueden dividir en programas: de operación, de inversión y de financiamiento.

Programa de Operación: son aquéllos destinados al cumplimiento de las metas u objetivos generales de gobierno, apoyándose de sus recursos humanos, materiales y financieros asignados a éste, bajo la responsabilidad de una unidad ejecutora de alto nivel; este tipo de programa se puede subdividir en subprogramas y a la vez, en proyectos, obras y trabajos.

Programa de Inversión: Son aquéllos en donde se fijan metas que se obtendrán con la ejecución de un conjunto integrado de proyectos, obras y trabajos.

Programa de Financiamiento: En los cuales se incluyen las transferencias destinadas a financiar consumos o inversiones de los sectores público o privado!" (6)

El presupuesto en México, es preparado por el poder ejecutivo a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto; en él participan todos los sectores de la Administración Pública con sus anteproyectos de presupuesto.

5 Gonzalo Martner, Planificación y Presupuesto por Programas, Siglo XXI Editores, S.A. México, 1979, p. 45.

6 Francisco Vázquez Arrollo, Presupuestos por Programa para el Sector Público de México, UNAM, México, 1982, p. 47.

b) Discusión y Aprobación.

Tiene como objetivo hacer del conocimiento, de los sectores interesados, el documento presupuestal fiscal; así, como de proceder a su sanción por parte de quienes tengan esta responsabilidad. En México, corresponde sancionar ésta fase al Congreso de la Unión, donde no se discute tan detalladamente debido al tiempo tan corto para su aprobación.

c) Ejercicio y Control Presupuestal.

Aprobados los presupuestos, corresponde a cada unidad responsable llevarlos a la práctica.

En tanto se ejecuta el presupuesto, se van registrando todas las operaciones que éste mismo va generando; operaciones estas, relacionadas tanto con ingresos como con los gastos. Dichos registros se realizan con el propósito de obtener información que permita llevar un control adecuado del uso de los recursos y, posteriormente, una evaluación periódica de la racionalidad o eficiencia con que se están usando.

En algunas dependencias del sector educativo, en México, se registran -- las operaciones en los llamados Estados Financieros, que incluyen a la - contabilidad y al ejercicio presupuestal, que sirven para autoevaluarse financieramente, pero no de manera racional o eficiente.

d) Control de Avance de los Programas y su Evaluación.

Consiste, en primer lugar, en determinar el grado de cumplimiento de programas y, en segundo lugar, en analizar y encontrar las causas de las -- desviaciones, si éstas se produjeron.

1.4.1.- PROGRAMACION

" La programación presupuestaria es una técnica auxiliar que proporciona instrumentos para fijar, en el corto plazo, las actividades concretas -- que deberán ejecutarse por parte del gobierno para lograr el cumplimen-

to de las metas de largo plazo fijadas por la programación global!" (7)

Es decir, determinar metas y objetivos, listar las actividades requeridas para lograrlo y establecer la secuencia de actividades en el tiempo. Después se procede a cuantificar los recursos humanos, materiales y financieros y de organización que se requieren para ejecutar dichas actividades; obtenida su aprobación se totaliza el programa.

Sin embargo, el extremado tradicionalismo de las dependencias y organismos en su quehacer diario y en su tamaño y complejidad, han complicado cada día más nuestras ya de por sí complejas organizaciones. En esta -- época de tremenda inflación, el dinero no representa el verdadero valor de las cosas, más cuando se vive en un tiempo tan dinámico; o sea que, el dinero es un instrumento movable, con respecto al cual se mueven todas las cosas.

Otro de los aspectos que debe tomarse en cuenta, es la contabilidad; -- que de una u otra manera ha restringido la actividad de la programación, limitándola. La contabilidad no fija las relaciones entre los logros -- que se requieren y los costos que significa requerirlos; no indica si los recursos se están aplicando en resoluciones de los problemas de informática, que se reflejen en la administración de un organismo.

Todo lo anterior implica transformar las concepciones, buscar mecanismos e instrumentos que permitan adelantarse a las situaciones que se viven actualmente y prever el futuro.

1.4.2.- PRESUPUESTACION

Dentro de la teoría de la Administración Pública, el presupuesto tradicional se define como "un acto de poder público de una relativa influencia en la vida económica y social de una nación!" (8)

7 Gonzalo Martner, op. cit., p. 54 y 55.

8 Jacinto Faya Viesca, Finanzas Públicas, Editorial Porrúa, S.A. México, 1981, p. 217.

Es decir, como instrumento asignado a las dependencias y organismos para que ellos logren sus metas y objetivos. Pero la participación cada día mayor del Estado en la economía del país, requiere nuevos planteamientos para los mecanismos presupuestarios.

Como consecuencia de la experiencia en otros países y de algunos organismos o dependencias, como la Universidad Nacional Autónoma de México pionera en ello, en 1975 se decidió implantar el presupuesto por programas, ante las crecientes necesidades de programación y de mayor eficiencia en la administración del gasto público. La primera medida para implantar esta novedosa técnica presupuestaria, consistió en la elaboración de un presupuesto denominado con Orientación Programática, con la participación de las entonces Secretarías de la Presidencia, de Hacienda y Crédito Público y la del Patrimonio Nacional.

En la Exposición de Motivos de la Iniciativa de la Ley del Presupuesto Federal de Egresos para 1976 se indica que, "debido a que la técnica del Presupuesto por Programas constituye un cambio sustancial en relación con el presupuesto tradicional, se creyó conveniente establecer, en una primera instancia, un sistema intermedio, de transición, al que denominamos presupuesto con Orientación Programática para que, en una segunda instancia, se llegue a la implantación del presupuesto por programas. En una etapa inicial se convino definir e identificar los programas conforme a las estructuras orgánico-administrativas existentes. Establece la obligación, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de presentar el gasto conforme a -- programas y subprogramas, señalando los objetivos, metas y unidades de medida que correspondan a cada uno de ellos, así como el costo y los responsables de su ejecución". (9)

9 Alejandro Carrillo Castro/Sergio García Ramírez, Las Empresas Públicas en México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, S.A. México, -- 1983, p. 79.

El presupuesto por programas, además de presumir una mayor racionalización en los gastos, permite conocer cada uno de los programas específicos de operación y los costos de los recursos necesarios para ejecutarlos.

1.4.3.- EVALUACION

Siempre se ha señalado y vale la pena reiterarlo aquí, que evaluar es medir y que, en última instancia, medir es comparar. Si estamos de acuerdo en que planear es buscar la conciliación lógica entre lo posible y lo deseable a partir de lo disponible, evaluar precisamente nos permite medir en que grado hemos conciliado, hemos alcanzado este equilibrio entre lo que nos proponemos y lo que logramos.

Evaluar no es un fin sino un medio que nos debe permitir hacer mejor - lo que ya estamos haciendo, es decir, actuar mejor, y lo que nos proponemos hacer en adelante, optimizarlo.

"La presencia del factor tiempo aconseja que se tomen medidas para controlar el rumbo y el ritmo de las actividades durante su curso, (---)- para este fin se establecen conjuntos de indicadores de realizaciones, de consumo de recursos y de las relaciones de ambos, que constituyen - la esencia misma de la evaluación, la cual proporciona la información-financiera y de desempeño que sirve de base para decidir las acciones-tendientes a corregir o a mejorar las actividades!" (10)

Un rasgo que distingue al ser humano, que le dá esa característica de racional, es el de programar su conducta, el de ver hacia el futuro y tomar decisiones que modifiquen su comportamiento, esto es lo que nos procura la evaluación. La evaluación se concibe como esa conciencia --

10 Carlos Isoard, Introducción al tema de Evaluación (Exposición hecha en el primer seminario técnico consultivo de programación, presupuesto y evaluación del sector educativo, CEESTEM, 27 de junio de 1980).

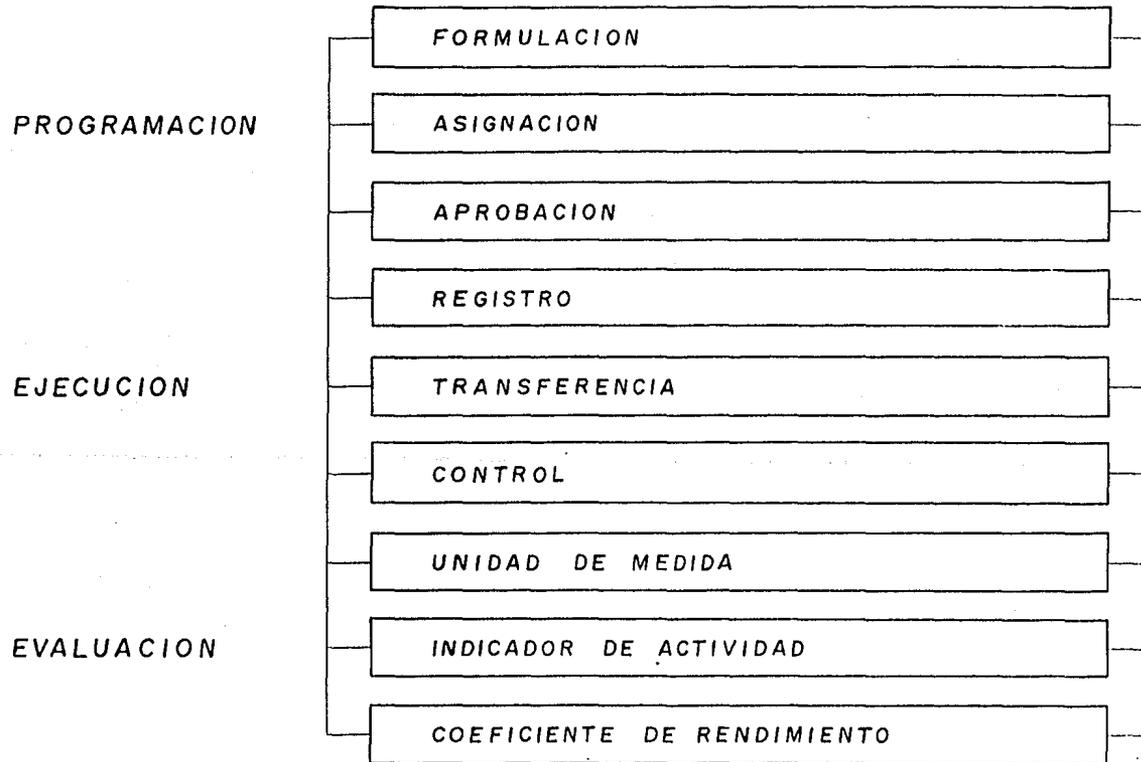
crítica alerta y vigilante que nos permite adecuar, siempre, nuestras estrategias y el curso que hemos elegido, para ratificarlos o rectificarlos sobre la marcha y sin interrumpirla para alcanzar las metas que nos hemos propuesto.

En consecuencia, es importante la implantación de mecanismos de conceración y coordinación intersectorial que facilite participar a los funcionarios responsables en el diseño, discusión y aprobación de las técnicas, procedimientos y sistemas comunes a todas las dependencias de un sector específico.

1.4.4.- HIPOTESIS DEL PLANTEAMIENTO

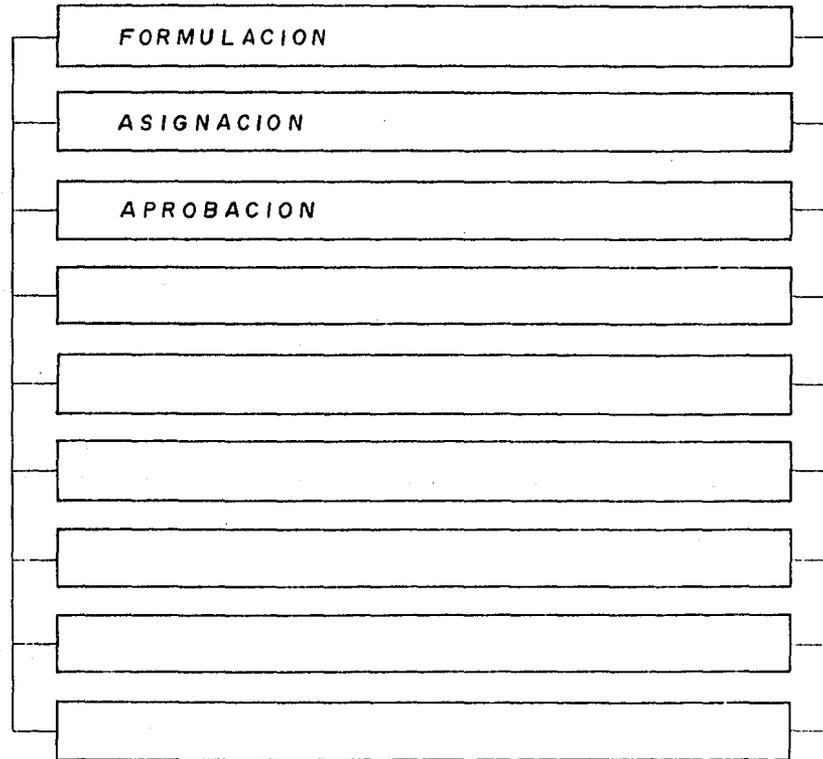
La creación de mecanismos de apoyo para la coordinación entre las dependencias de un sector, requiere la integración por cada especialidad de los responsables de programación, presupuestación y evaluación de los organismos, para establecer canales de comunicación y así enriquecer el número y tipo de soluciones que en estas actividades pudieran existir; logrando así su homogeneización en forma coherente y armónica.

EL PROCESO PRESUPUESTARIO



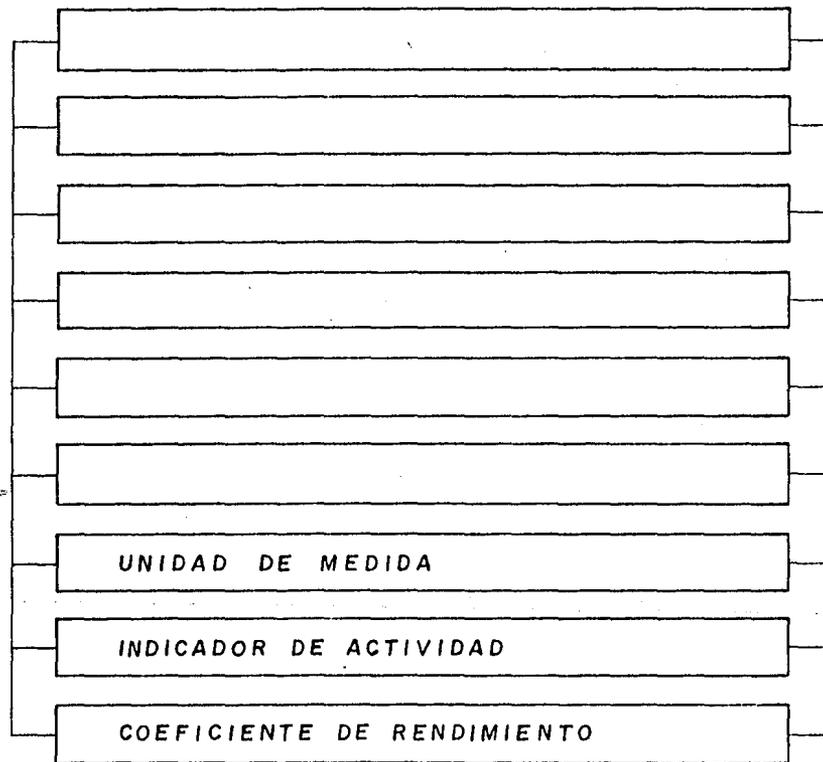
EL PROCESO PRESUPUESTARIO

PROGRAMACION



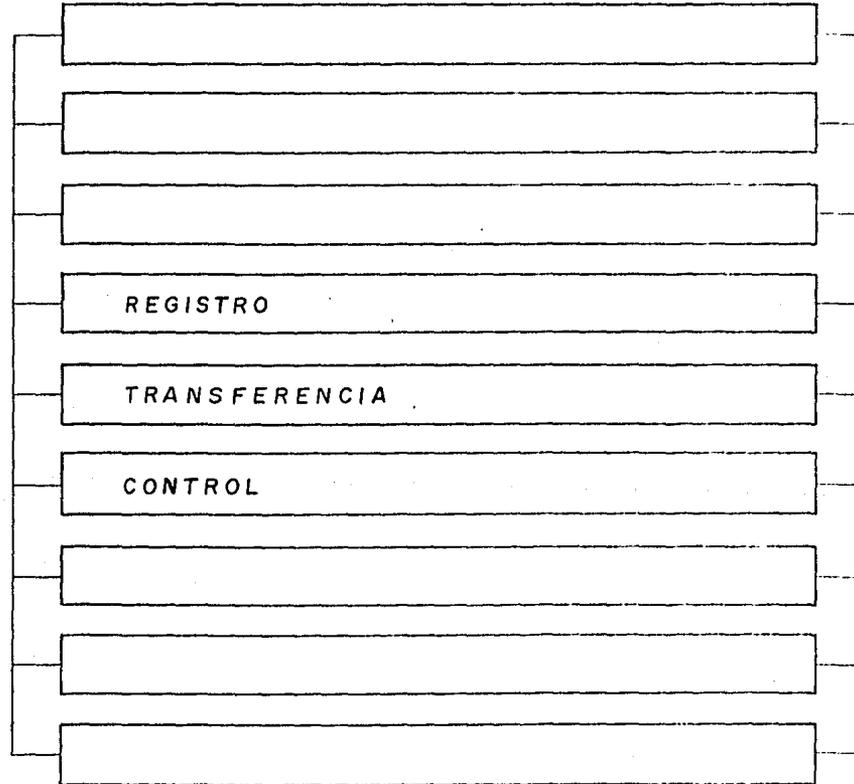
EL PROCESO PRESUPUESTARIO

EVALUACION



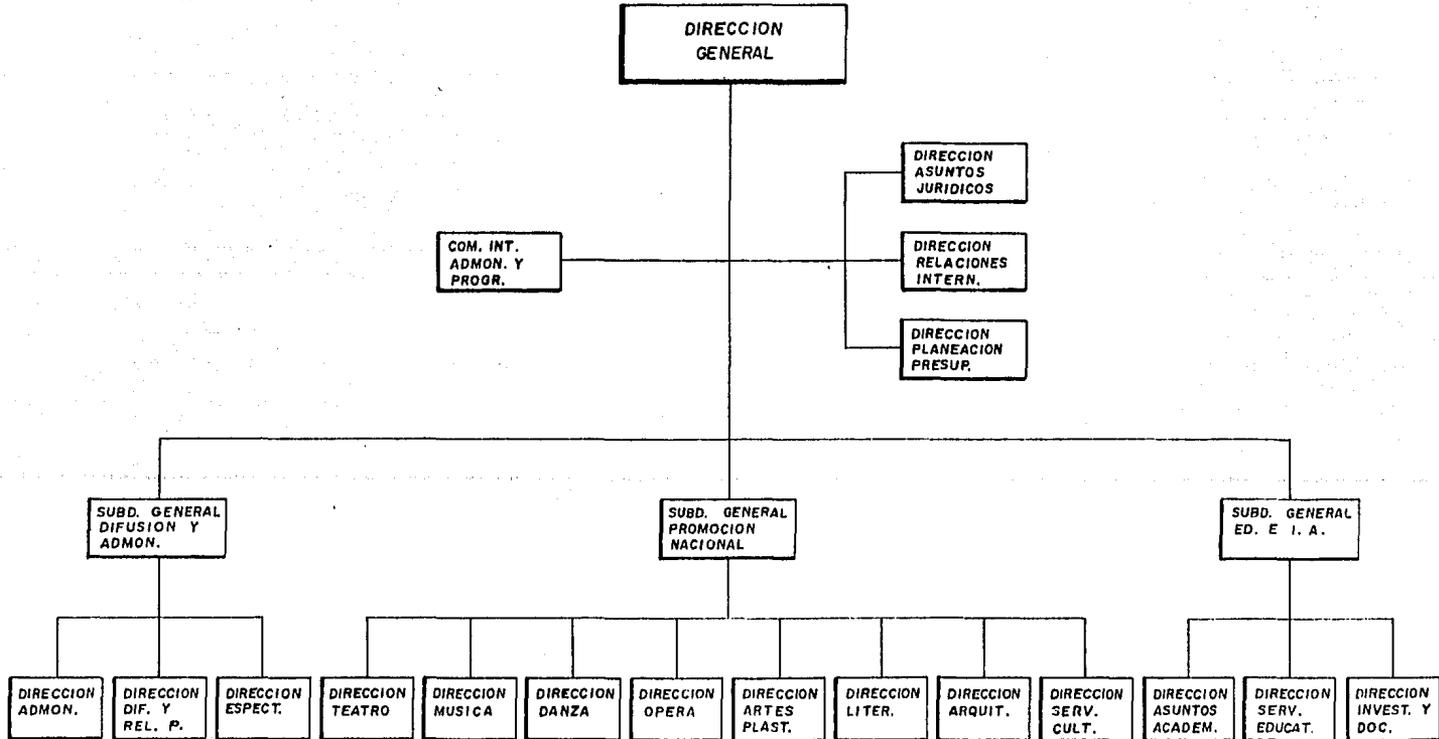
EL PROCESO PRESUPUESTARIO

EJECUCION



INSTITUTO NACIONAL DE BELLAS ARTES

ORGANOGRAMA ESTRUCTURAL



CAPITULO 2 LA PROGRAMACION Y SU EFECTO EN LA OPERACION INTEGRAL EN EL INBA

2.1.- ANTECEDENTES

Hasta el siglo XIX se creía que todas las actividades relacionadas con los asuntos económicos, no eran de la competencia del Estado. Pero a -- partir de la Revolución Industrial, la gente del campo se congregó en -- las fábricas; eso trajo como consecuencia nuevas habilidades lo que generó una gran riqueza, de la cual la mayor parte fué a parar a las ma-- nos de los dueños de las factorías, es decir, a una sola de las fuerzas productivas; esto fué lo que provocó que el Estado interviniera en las-- actividades económicas.

A pesar de ello, fue hasta el siglo XX cuando el Estado asume la tarea-- de planificar sus actividades políticas y económicas. Y es mediante --- ciertos organismos gubernamentales, que el Estado dá a conocer los pla-- nes y programas en que define los medios a través de los cuales se debe mejorar el bienestar económico del pueblo.

Dicho bienestar se manifiesta de acuerdo con el desarrollo del organis-- mo, el cual trae recursos nuevos y propicia nuevas habilidades, dese--- chando los viejos sistemas.

En México, desde el inicio de la década de los 60 se había acordado con-- venientemente que la mejor forma de controlar a las dependencias y orga-- nismos del sector público federal era a través de la programación de -- sus actividades; por lo cual se creó una comisión intersecretarial con-- el propósito de elaborar programas de desarrollo económico y social, en lo que vino a ser el plan de acción inmediata. Posteriormente el progra-- ma de desarrollo económico y social en 1965, hasta llegar al presupues-- to con orientación programática en 1976.

2.1.1.- RAZONES DE LA PROGRAMACION

Una organización sin programación, trae como consecuencia un aparato --

productivo ineficiente. "En un proceso de planeación es necesario considerar los instrumentos de que dispone el Estado. Uno de los elementos básicos sobre el que se debe centrar la acción gubernamental es el de la programación de las actividades del sector público; mediante la cual dirige sus recursos financieros de tal manera que se alcancen objetivos y metas establecidos de antemano. Todo ello obliga a tener un sistema de programación del sector público que lo integre en su conjunto, que cuente con programas que especifiquen metas, plazos, costos y responsables claramente definidos, y que tengan la debida coherencia tanto en los niveles de proyecto, de programa y de sector, como en el conjunto global." (11)

También deberá hacerse quizá, una revisión de su congruencia para asegurarse de que se puedan alcanzar las metas con los recursos disponibles, y, finalmente, revisiones periódicas para prever acontecimientos no esperados.

Por lo tanto, los programas deberán jerarquizar prioridades y responsabilidades, establecer metas específicas, separar fondos e individuos para llevar a cabo las actividades y para compensar cualquier falla, asimismo, establecer una red de comunicaciones para transmitir la información y las directrices.

2.1.2.- AMPLITUD DE LOS PROGRAMAS

La amplitud de los programas, es una cuestión de grado; es decir, mientras mayor sea la cantidad de recursos que un organismo asigne a un programa, más amplio será éste.

Pero no bastará solamente la inclusión de los factores productivos (maquinaria, recursos, capital), también será necesario incluir los factores externos socioeconómicos y políticos que afectan sus resultados. Al programar se deben considerar también las instituciones, áreas y secciones, en donde ocurrirá el crecimiento, la distribución resultante del -

ingreso y los egresos, la concentración de actividades en ciertas funciones y las tensiones que esto producirá y, finalmente, como es obvio la implantación de un sistema integral como el delineado, genera normalmente fuertes resistencias.

Para que un programa sea considerado integral, éste deberá estipular - qué es lo que debe lograrse, quiénes compartirán los beneficios y los esfuerzos.

La programación en el INBA se realiza a tres niveles: Programación General, Programación Intermedia y Programación Operativa, entre los cuales se establece un mecanismo de interacción que permite la comunicación de órganos directivos, técnicos y operativos.

En el nivel de programación general se sitúan la Dirección General y las tres Subdirecciones Generales, de las cuales emanan las políticas y lineamientos generales y las decisiones sobre los objetivos, metas y estrategias trascendentales de la institución; en este nivel la Dirección de Planeación y Presupuestación representa un órgano técnico encargado de difundir los lineamientos generales de planeación, de proponer los objetivos, metas y estrategias generales con base en las políticas institucionales, y establecer el vínculo entre los niveles directivos, técnicos y operativos.

En la programación intermedia se sitúan las Direcciones y unidades administrativas y de apoyo, que analizan y proponen ajustes y correcciones a los objetivos, metas y estrategias propuestas, con base en lo cual se establecen los marcos normativos, como guías de acción para las áreas operativas.

La programación operativa se realiza a nivel de escuelas y áreas sustantivas de espectáculos.

En el establecimiento del proceso de la programación descrito anteriormente, como en toda innovación, en 1981, se presentaron problemas que se fueron superando, entre los cuales los más significativos fueron: - la falta de información estadística suficiente y veraz; la escasa or -

ganización y coordinación insuficiente entre las distintas dependencias que participaban en el aspecto técnico del proceso, así como la falta de cuadros técnicos suficientemente capacitados para llevar a cabo las labores de programación en todos los niveles, éste último problema aún subsiste hoy en día.

2.1.3.- ENFOQUE DE LOS PROGRAMAS

Los programas pueden considerar dos enfoques: el de pronóstico y el -- histórico.

El enfoque de pronóstico consiste en considerar que el medio político y social existe en el momento de ejecutar el programa, de tal manera que se pueden predecir situaciones futuras y con base en ellas decidir en qué medida tales situaciones están en conflicto o en armonía con la realidad.

El enfoque histórico consiste en tomar como base experiencias similares del pasado y suponer que el futuro será parecido. La mayoría de los programas o no contienen proyectos del todo nuevos o no se concentran en nuevas actividades; más bien son colecciones, sistematizaciones, extensiones de otros programas que no se han alcanzado anteriormente. El éxito que se ha logrado en los proyectos anteriores es una medida de los proyectos similares que se llevarán a cabo en el futuro.

Sin embargo, la confiabilidad en los logros pasados puede hacer que disminuya la espontaneidad e intensidad de los hechos actuales, aunque se compensa por un mayor entendimiento de los fines que persigue el programa.

2.2.- FACTORES QUE INTERVIENEN EN LA PROGRAMACION

Son varios los factores que intervienen en la programación, esto depende al periodo, si son a corto, mediano o a largo plazo. Se busca establecer en cada programa el tiempo en que se llevará a cabo éste, y si es un programa general o específico.

Si es un programa general, lo lógico será que se subdivida en varios -- programas específicos interrelacionados entre sí. Al proyectar la pro-- gramación como un todo, se pretende dar un sentido genérico a sus facto-- res. Los factores de la programación son los siguientes:

Tiempo

Costo

Demanda

Recursos Disponibles.

2.2.1.- TIEMPO

En cada programa se debe considerar un periodo de tiempo para poder es-- tablecer así, cada actividad que se va a desarrollar. Cada paso a seguir debe quedar bien definido en función de una fecha inicial para su ejecu-- ción y en una resolución final. Para poder llegar a definir totalmente - un programa se debe contar con técnicas debidamente probadas; por ejem-- plo, las redes de camino crítico, que permiten tener una visión del tiem-- po y prioridad en que se puede obtener debidamente el programa.

El tiempo debe programarse con sentido exacto de la oportunidad. Un pro-- grama que considere el tiempo, sin que éste sea oportuno en sus funcio-- nes, pierde vigencia y por lo tanto, no dá buenos resultados. Muchas ve-- ces, hay que programar anticipándose con mucho al tiempo en que el pro-- grama entre en operación.

2.2.2.- COSTO

Otro factor muy importante de la programación es el del costo. Toda pro-- gramación debe considerar el costo para su ejecución. El costo de una -- programación se calcula en base a la forma en que ésta quiera llevarse a cabo, es decir, si es en forma prioritaria, normal o forzada; ejemplos - de este tipo existen en todas partes, sin embargo, pensamos que toda pro-- gramación bien planeada y creada no deberá tener desviaciones de lo nor-- mal. Los costos nos dan una idea de un programa, la posibilidad de reali

zarlo y la forma de obtención de los recursos para los insumos que requiera dicho programa. El que sean costos estimados no quiere decir que no sean válidos, pues es mejor tener éstos a no tener nada en relación con un programa; ya que la realización de un programa sin prever sus -- costos, puede traer como consecuencia la alteración de cualquier sistema y, quizá de otros programas contemplados en la organización.

"La determinación de costos puede hacerse conforme a dos criterios: históricos y precalculados. Los primeros representan el valor de los cos--tos según la experiencia pasada y los segundos los calculados en el pre supuesto, es decir, antes de la ejecución de las actividades. Los cos--tos precalculados pueden ser estimados o estándares" (12)

La determinación de estos costos nos van señalando las formas en que un programa puede consumir más o menos recursos y cuál es el valor de los mismos. En la actualidad, se presenta un factor muy importante por el efecto que produce en los costos; este factor es la inflación galopante hoy en día. Debido a la inflación, hoy debe hacerse una combinación de las técnicas de costo para poder determinar lo más exactamente éstos y de esta manera obtener una apreciación más correcta de ellos.

2.2.3.- DEMANDA

La demanda es un factor que influye también en la programación. Quienes en una forma o en otra estamos inmersos en la producción de bienes y -- servicios, no podemos hacer a un lado este factor tan importante. Vivimos en una sociedad demandante de bienes y servicios. El sector gubernamental se enfoca, principalmente, a la producción de servicios con fi--nes sociales. Aquí se presenta una variable con relación a organizacio--nes privadas quienes buscan producir bienes de consumo industrial o ma--sivo.

12 Gonzalo Martner, op. cit., p. 211.

Estos servicios son semejantes a los que produce el Estado; la diferencia estriba en los fines que con ellos se persiguen; ya que, mientras el Estado procura un fin de beneficio social para las masas, los organismos privados buscan además, el beneficio económico, lo que limita -- que la comunidad participe de estos bienes o servicios.

Para determinar la demanda de un servicio gubernamental, también pueden utilizarse las técnicas que emplean los organismos privados; pero variará la forma de evaluar los resultados en las investigaciones.

El Estado es un organismo que tiene por objeto servir a la sociedad en general, por lo tanto las necesidades de ésta deberán ser atendidas en forma diferente, debido a su pluralidad. A esto se debe que el sector gubernamental, atendiendo sus fines específicos, tenga que recurrir a producir bienes y servicios de acuerdo a la demanda impuesta por el sector social al cual atiende. De ahí que los bienes y servicios sean tantos y tan distintos como distintas son las necesidades por cubrir.

El problema más grande que existe en el sector gubernamental para la -- atención de la demanda de los bienes y servicios que produce, es buscar la forma de dar prioridad a las demandas para no romper el equilibrio -- de su función al atender a todas ellas.

2.2.4.- RECURSOS DISPONIBLES

Otro factor que no es menos importante, son los recursos disponibles ya sean humanos, materiales o financieros. Si no se toman en cuenta estos recursos es muy difícil que puedan lograrse los programas ya sean a corto, mediano o largo plazo. Cada uno de los programas requiere cierto tipo y cantidad de recursos; ninguno queda sin afectar a éstos en una mayor o menor cantidad. La obtención y disponibilidad de los recursos varía muchas veces de forma proporcional en relación a las funciones que ejecutan los organismos; a mayores funciones corresponde mayor necesidad de obtención y utilización de los recursos.

"En general, podemos afirmar que el sistema colectivo de prioridades depende de la distribución del ingreso, sin que esto signifique que al -- mismo nivel de ingresos correspondan los mismos gustos o necesidades, - pues esto dependerá de factores demográficos -edad, sexo-, y sociocultu rales -educación, antigüedad en el status-, etc." (13)

Los programas deben adaptarse a los recursos disponibles; además, se de ben tomar en cuenta aquéllos recursos que no existen en un momento dado y no son tan importantes en un determinado periodo de su desarrollo; -- sin embargo, deben estar disponibles para cuando las etapas de opera--- ción de los programas los requieran.

Los recursos en todo caso vienen a determinar la profundidad y alcance de la programación, así como también la posibilidad de que se cumplan - en la forma que fueron estructurados.

2.3.- FORMAS DE ESTRUCTURACION DE LA PROGRAMACION

Cada dependencia u organismo debe buscar las formas más adecuadas para la estructuración de sus programas. Es bueno aclarar que los programas-- sólo son derivaciones de los planes y que no existe gran diferencia en cuanto a su utilización en el lenguaje común. Sin embargo la diferencia en lo que se refiere a planes y programas se dá con base en los pormeno res del desarrollo de algo que se tiene en mente realizar. Otra diferen cia entre los planes y programas consiste en que aquéllos abarcan perio dos de tiempo más grandes que éstos. En otras palabras, los programas o la misma programación sirven de apoyo a la realización de los planes -- que las dependencias y organismos presentan como guías a seguir para -- conseguir sus fines; esto permite que los programas contengan objetivos internos y externos.

2.3.1.- FINES INTERNOS

Los fines internos de la programación guardan relación con las funciones que tiene cada dependencia u organismo. Algunas veces tienen como funciones básicas las de producción, compras, ventas y recursos humanos, independientemente de que ofrezcan bienes o servicios al público con base en estas áreas, desarrollan y programan sus actividades. --- Dependiendo de la complejidad de su estructura, pueden realizar también subprogramas en función de áreas de menor jerarquía, pero todas dependiendo o apoyando a un programa general. Algunas veces las programaciones se realizan sin ninguna coordinación entre sí, dejan al arbitrio o a iniciativa de cada área o departamento las formulaciones de sus respectivos programas, lo cual da como resultado un crecimiento amorfo y desproporcionado de los organismos o dependencias; debido a esto, ciertas áreas tienen una mayor concentración que otras.

Una forma de evitar las situaciones antes mencionadas, sería que la autoridad máxima de esa dependencia o la responsable de la programación conocieran el desequilibrio existente, y así corregir las desviaciones y dar lineamientos convenientes. Otra forma de evitar estos conflictos es que de la dirección general o el área encargada de la planificación surjan los programas mismos que se pondrán a consideración de las áreas encargadas de ejecutarlos para que éstos, una vez analizados, las lleven a la práctica.

La mejor forma de programar, es que cada jefe de área o departamento conozca su dependencia y la proyecte a futuro, tomando como base su finalidad y responsabilidad.

En las dependencias existen también programaciones nuevas o con fines específicos, que se crean para cubrir una nueva necesidad. Esta necesidad puede originarse por situaciones previamente conocidas o como un cambio radical en las condiciones del organismo.

2.3.2.- FINES EXTERNOS

La programación no puede llevarse a cabo sin tomar en cuenta los fines externos que persigue. Cabe hacer notar que son muy diferentes los fines externos a los factores externos; los primeros se refieren a una extensión de los fines internos hacia otros organismos sociales o a la relación que la cabeza de sector marca a sus filiales; los segundos se refieren a todos aquellos factores socioeconómicos y políticos que influyen en la programación de una dependencia, de tal forma que pueden hacer que se modifique o se cambie, según la conveniencia.

En esta ocasión consideraremos a los fines externos en relación con:

- 1) El Sector al que pertenece
- 2) Los Planes de Sector
- 3) Los Fines Específicos del Sector

1) El Sector al que pertenece

Aquí los planes y programas son señalados por el sector gubernamental a través de una ley; al crearse cada organismo público es un hecho que se basa en un acto legal que lo estructura y le define sus derechos y responsabilidades; pero le toca a sus directivos la interpretación --- exacta de sus objetivos y el señalar sus políticas para alcanzar éstos, además de integrar sus estructuras de organización. Sin embargo, hay que señalar que todo esto queda supeditado a uno o varios planes generales que el mismo Estado señala y está decidido a lograr mediante los organismos que crea. Es así como cada organismo del sector participa en la obtención del plan o planes generales en la medida que sus atribuciones y recursos se lo permitan. Otros organismos tienen atribuciones específicas pero coordinadas por un sector o cabeza de sector.

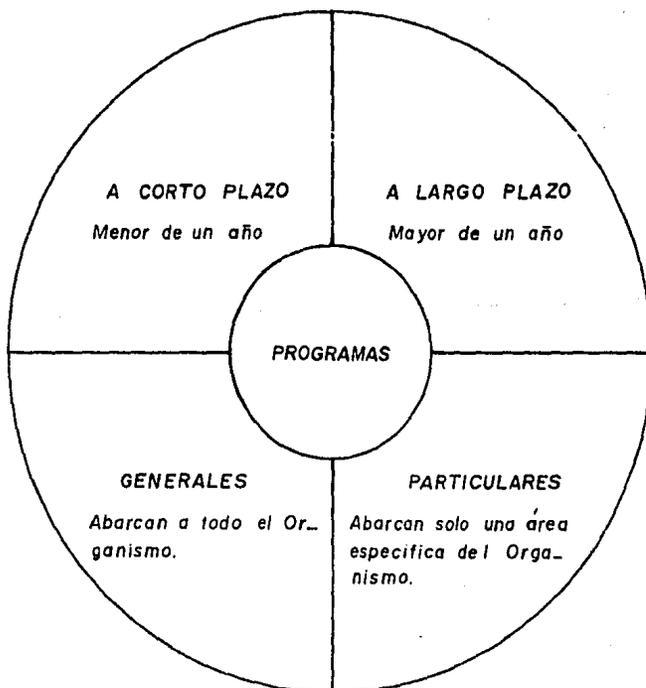
2) Los Planes del Sector

Así como el Estado marca su o sus planes generales, cada sector señala sus propios planes en base a las prioridades de sus necesidades genéricas. Esta posición permite el aprovechamiento al máximo de los recursos y el señalamiento de puntos concretos de apoyo a dichos planes, de tal manera que se logren alcanzar sus objetivos con eficiencia y eficacia. Esto hace que los organismos dependientes del sector tengan una guía para definir también sus programas de acción con base en dichos planes.

3) Los Fines Específicos del Sector

Cada sector tiene específicas funciones y responsabilidad de la atención y cumplimiento de éstos. Para ello sus organismos son instrumentados de tal manera que estos alcancen sus fines específicos con los medios y recursos necesarios. De esta manera, cada organismo se encarga de programas específicos, lo que permite a la cabeza de sector atender sus múltiples funciones con la certeza de que ninguna quede sin cubrirse.

CLASIFICACION GENERAL DE LOS PROGRAMAS



Un programa no debe funcionar si está desvinculado de los planes de la cabeza de sector y además presenta un desorden en sus propósitos.

2.4.- ANALISIS DE LOS OBJETIVOS DE LA PROGRAMACION

La programación logra basándose en sus objetivos varias clasificaciones, y conforme a su estructura determina sus características.

CLASIFICACION	CARACTERISTICA
Por su fin	Considera importante a las actividades que la organización realiza en función directa de sus resultados.
Por su contenido	Es administrativa-socioeconómica.
Por el tipo de Medición	Es analítica, detallista y previosa de los elementos que necesita.
Por su Aplicación	Es económica, funcional, institucional, por objeto del gasto, -- del sector, del Estado.

CLASIFICACION	CARACTERISTICA
Por su relación con la Planificación	Es parte del proceso de planificación, ya que se encarga de -- coordinar las realizaciones de los diversos planes.
Por la identificación de los Objetivos y Metas	Existe total identificación de los objetivos con los recursos disponibles
Por la posibilidad de determinar la eficiencia	Determina el grado de Eficiencia como resultado de medidas de control en la ejecución
Por la Posibilidad de establecer Responsabilidad:	
Por su planeación	Es central porque considera al -- conjunto orgánico
Por su Aplicación	Es operativa porque se encuentra en cada uno de los niveles de organización
Por su control	Es autónoma, porque el titular de cada área funcional es responsable de ejercer control sobre la misma

CLASIFICACION	CARACTERISTICA
Por la definición de Labores	No permite la duplicidad de labores debido a la clasificación; es funcional, institucional, del sector, gubernamental
Por la Naturaleza de su Proceso	Proceso Técnico: fases y características bien definidas
Por el tipo de Decisión	Es preventiva
Por su Proyección	Perspectivas hacia corto y largo plazo
Por la Satisfacción de Necesidades	Se prevén las necesidades de las diferentes áreas conforme con las responsabilidades de sus funciones

2.4.1.- LA PROGRAMACION COMO SOLUCION ADMINISTRATIVA

La programación, es un elemento que procura el mejoramiento de la eficiencia y la productividad de los servicios, ya que facilita la administración de los recursos humanos, el funcionamiento de las compras, control de la administración financiera y de resultado y efectos de los servicios.

Se finca como instrumento de enlace entre cada una de las funciones de -

las dependencias del organismo y el resto de sus actividades; la cual finaliza en una acción planificada conjunta.

Ayuda a crear una mejor planificación del trabajo, se precisa mejor la elaboración de los programas departamentales, y delimita fácilmente las líneas de autoridad y responsabilidad en cada una de las áreas operativas.

Finalmente diremos que permite la posible reducción de costos en base en la consideración de alternativas.

2.5.- LA PLANEACION A MEDIANO Y LARGO PLAZO Y SU CONEXION CON EL PLAN ANUAL OPERATIVO

En lo que se refiere a la planeación a mediano y largo plazo, existen criterios que concuerdan con la línea seguida categóricamente, es decir, los principios y elementos integrantes son los mismos. La diferencia radica en los periodos que abarca cada una de ellas, lo cual significa -- otorgar convencionalmente el tiempo de referencia. De esta manera, se dice que la planeación a mediano plazo comprende de uno a cinco años, -- mientras que la planeación a largo plazo tiene una duración de cinco -- años en adelante; todo ello en función de la optimización de las relaciones entre medios y fines.

2.5.1.- ELEMENTOS DE LA PLANEACION

La planeación comprende los siguientes elementos:

a) Objetivos

Es la parte donde se especifican los objetivos y las metas.

b) Acciones

Abarcan la selección de políticas, programas, procedimientos y prácticas por medio de las cuales se persiguen los objetivos y metas.

c) Recursos

Determinan los tipos y cuantía de los recursos requeridos o captados y como serán distribuidos a las actividades.

d) Ejecución

La ejecución abarca diseño, elaboración e implantación de los procedimientos de toma de decisiones, así también, el modo de organizarlos; de manera que el plan pueda realizarse.

e) Control

Contempla el diseño del mecanismo para anticipar o detectar errores y para prevenirlos o corregirlos de manera continua, es decir, durante el proceso de ejecución del plan y una vez finalizado éste.

f) Evaluación

Comprende el diseño de mecanismos que permitan medir el cumplimiento eficaz y eficiente de las metas y objetivos.

2.5.2.- CONCEPTOS DE PLANEACION

1) Planeación por satisfacción

Consiste en la ubicación de objetivos y metas que se consideran como factibles o como deseables.

2) Planeación por optimización

Consiste en hacer esfuerzos con el fin de obtener resultados no sólo suficientemente aceptables, sino los más buenos posibles.

3) Planeación retrospectiva

Su fin es eliminar deficiencias de decisiones pasadas, buscando redu -

cir al mínimo dichas deficiencias a través del conocimiento de las fallas que las produjeron.

4) Planeación Prospectiva

Esta busca crear un futuro deseable, sin tomar en cuenta los modelos y experiencias anteriores.

A pesar de las diversas definiciones de planeación, todas coinciden en un punto, en que aquélla busca la consecución de los objetivos con el mínimo de recursos sean estos humanos, materiales y financieros, en el menor tiempo posible y de forma eficaz y eficiente.

La parte más importante en la planeación es el proyecto, que viene a ser la unidad mínima de acción del plan. La elaboración del proyecto abarca las siguientes etapas:

- a) Idea básica o generación del proyecto
- b) Diseño preliminar
- c) Discusión
- d) Presentación final del proyecto

El proyecto debe contener como mínimo:

1) Denominación

Moderar la viabilidad de su ejecución tomando en cuenta las normas -- existentes en lo que se refiere al proyecto. Es decir, que no deben -- aceptarse proyectos que se salgan de las directrices de la institución.

2) Objetivo

Aquí se trata de determinar qué, cuando, cómo, con quién y para quién.

3) Metas

Se toca aquí el aspecto cuantitativo de los resultados, o sea, se busca señalar el número determinado o indeterminado de productos o servicios.

4) Acciones

Abarca las actividades o tareas que se realizan durante la ejecución del proyecto.

5) Recursos

Se relaciona con la cantidad de recursos que requiere el proyecto para su realización, ya sean éstos humanos, materiales o financieros.

6) Programación

Abarca el espacio y tiempo en que se debe ejecutar el proyecto, y por lo tanto el abastecimiento de los recursos.

2.5.3.- LA PLANEACION EN EL INBA

En la actualidad, el instituto basa su planeación en las directrices emanadas de la Administración Pública Federal, concretamente de las secretarías de Educación Pública y de Programación y Presupuesto. La primera como cabeza de sector tiene bajo su jurisdicción el área educativa; y la segunda como máxima autoridad responsable de la planeación macroadministrativa; además, que desde la creación del instituto, se le considera como un organismo desconcentrado dependiente de la Secretaría de Educación Pública, de esta manera, el INBA realiza su planeación de acuerdo con el presupuesto por programas y con base a la siguiente estructura:

1.- Programa

2.- Subprograma

3.- Proyecto

4.- Subproyecto

Los dos primeros elementos se asignan al instituto de acuerdo a las directrices de la Dirección General de Programación de la Secretaría de Educación Pública. El tercero y cuarto elementos, corresponden a la estructura del presupuesto por programas del instituto, ya que las actividades básicas que, de acuerdo con la ley, el instituto debe realizar: - Educación Artística, Conservación y Difusión del Patrimonio Artístico - Cultural y la Investigación Artística y, finalmente otra que surge como necesidad para garantizar el cumplimiento de las anteriores, la Administración.

2.5.3.1.- ELABORACION DEL PRESUPUESTO ANUAL

De acuerdo con lo anterior, el INBA elabora su presupuesto anual el cual, en la práctica, constituye el plan anual operativo; éste contiene 18 proyectos de las actividades que se desarrollarán durante el ejercicio fiscal; dichos proyectos son los siguientes:

- 1) Educación Artística Básica
- 2) Educación Artística Media
- 3) Educación Artística Profesional
- 4) Apoyo Académico
- 5) Difusión de la Cultura
- 6) Teatro
- 7) Música
- 8) Danza

- 9) Opera
- 10) Artes Plásticas
- 11) Literatura
- 12) Arquitectura y Conservación del Patrimonio
- 13) Relaciones Internacionales
- 14) Casas de Cultura
- 15) Apoyo Teatral
- 16) Investigación Artística
- 17) Dirección y Administración General
- 18) Fomento de las Artes

Por cierto este último proyecto llamado Fomento de las Artes, fué incluido en 1984, y tiene como razón de existir, el ser la bolsa general del - instituto.

El panorama que se presenta en cada proyecto en lo que se refiere a la - planeación es el siguiente:

- 1) Educación Artística Básica

En este proyecto se integran los subproyectos de: Educación Musical y el de Educación en Artes Plásticas.

Los responsables de las dependencias presentan sus anteproyectos donde - indican las metas que desean llevar a cabo, las cuales en la mayoría de - las veces, obedecen a situaciones muy particulares, o sea, que no están - contenidas en un plan general a corto o mediano plazo, donde se establez - can las metas que se desean alcanzar, los recursos requeridos y el tiem -

po posible de ejecución. A pesar de dichos obstáculos, se ha intentado corregir esta anomalía, procurando que la información de los anteproyectos reuna, mínimamente, ciertas condiciones a fin de ubicar cada proyecto en la estructura programática y así poder elaborar un documento de - presupuesto racional, es decir, que la información contenga los datos - que permita tomar decisiones de manera correcta.

A continuación se expone una forma de presentación final de proyecto en 1981-1982; cabe señalar además, que el mecanismo de integración, formulación y presentación de los presupuestos de todos los proyectos es el mismo.

ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO POR PROGRAMAS 1982

PROYECTO	011	EDUCACION ARTISTICA BASICA	PR	SP	PY	HOJA	DE
		INSTITUTO NACIONAL DE BELLAS ARTES	5	14	02	011	

PROGRAMACION Y PRESUPUESTO

13. UNIDAD DE MEDIDA	TIPO	METAS 1981	METAS 1982						ESTIMADAS 1983	NOTA			
			NIVEL 1		NIVEL 2		NIVEL 3				NIVEL 4		TOTAL (1+2+3+4)
			ABSOLUTO ^a	RELATIVO ^{b1}	ABSOLUTO	RELATIVO ^{b1}	ABSOLUTO	RELATIVO ^{b1}			ABSOLUTO	RELATIVO ^{b1}	
UNIDAD ARTISTICA		570,109	570,100	-----	-----	63,000	11.05	31,500	5.53	664,600			
Unid. de Ind. Artística		21	21	-----	-----	12	57.15	8	38.10	41			

14. CAPITULOS DE GASTO	ESTIMADO A EJERCER EN 1981	NIVEL 1	NUEVAS NECESIDADES 1982 (MILES DE PESOS)						ESTIMADO 1983	NOTA	
			NIVEL 2		NIVEL 3		NIVEL 4				TOTAL (1+2+3+4)
			ABSOLUTO	RELATIVO	ABSOLUTO	RELATIVO	ABSOLUTO	RELATIVO			
CORRIENTE											
1000 - SERVICIOS PERSONALES	199,469	219,941	63,228	28.74	45,377	51.32	21,334	48.66	349,880	377,869	
2000 - MATERIALES Y SUMINISTROS	2,454	2,639	8,007	297.96	490	6.11	196	40.00	11,382	12,293	
3000 - SERVICIOS GENERALES	1,559	1,719	516	30.01	284	53.83	125	44.01	2,644	2,856	
4000 - AYUDAS, BECAS Y PRENIO ^c	4,471	4,954	1,180	29.99	635	43.73	261	41.10	7,336	7,923	
5000 - EROGACIONES EXTRAORDINARIAS											
SUMA GASTO CORRIENTE	207,953	229,303	73,237		46,786		21,916		371,242	400,941	
CAPITAL											
4000 FERAS											
5000 - BIENES MUEBLES E INMUEBLES	1,350	-	1,350		2,864		2,434		6,648	7,180	
SUMA GASTO CAPITAL	1,350	-	1,350		2,864		2,434		6,648	7,180	
TOTAL	209,303	229,303	74,587		49,650		24,350		377,890	408,121	

^a METAS PROPONIDAS: OBTENIDAS SI SE PUEDEN ALCANZAR CON EL PRESUPUESTO IRREDUCIBLE. PARA ORGANISMOS: QUE METAS SE PUEDEN ALCANZAR CON EL PRESUPUESTO MODIFICADO.

^b TIPO

PUNTE: INBA.

^c OPERACION

A= AMPLIACION DE LA CAPACIDAD SIN OTRA MODIFICACION

PROGRAMA	5H	IMPULSAR, PRESERVAR Y DIFUNDIR LA CULTURA.
SUBPROGRAMA	02	IMPULSAR LA EDUCACION ARTISTICA, PRESERVARLA Y DIFUNDIR EL PATRIMONIO ARTISTICO.
PROYECTO	01	EDUCACION ARTISTICA BASICA.
SUBPROYECTO	01	EDUCACION MUSICAL.
	02	EDUCACION EN ARTES PLASTICAS.
DEPENDENCIA	18	SUBDIRECCION GENERAL DE EDUCACION ARTISTICA.
SUBDEPENDENCIA	27	SECCION DE MUSICA ESCOLAR.
	31	SECCION DE ENSEÑANZAS ARTISTICAS.
BENEFICIOS		<p>Impartir educación artística, con maestros adscritos al INBA, en primarias y secundarias del D.F.</p> <p>Coordinar la educación musical que se imparte en las secundarias del país -- (programas, métodos, evaluaciones, etc.) en colaboración con la Dirección General de Secundarias de la SEP.</p>
ACCIONES		<p>Estimular las inquietudes artísticas de los alumnos, de acuerdo con sus intereses e inclinaciones para contribuir a la formación de su sensibilidad. Patrocinar el desarrollo de su capacidad creadora en todos los aspectos, estableciendo contactos con otras áreas culturales mediante el ejercicio de la</p>

sensibilidad, imaginación y el-
razonamiento.

Desarrollar su capacidad críti-
ca y autocrítica responsablemen-
te.

Cultivar en los alumnos el apre-
cio al patrimonio artístico y -
cultural.

El subsidio presupuestal que recibe el INBA por parte del gobierno fede-
ral, se divide básicamente en: subsidio de operacion, subsidio de inver-
sion e ingresos propios.

Como el subsidio de operacion contempla los sueldos, salarios y repercu-
siones, ya que a partir de 1985 el instituto emite sus propios cheques;
no ha sido posible considerar al personal en los proyectos, ya que se -
tiene el caso de personal que participa en varios proyectos a la vez, -
lo que hace más dificultoso su asignacion en un proyecto específico, --
además que propiciarfa una elevacion en los costos de los proyectos y -
se provocarfa una limitacion del personal al obligarlo a un solo traba-
jo; pues si se tiene personal como los maestros que desempeñan activida-
des académicas en las escuelas, lo mismo que trabajos de investigacion-
artística, que en época de vacaciones elaborando planes de estudio para
otras áreas.

2) Educación Artística Media

Este proyecto comprende los subproyectos de: Centros de Educación Artís-
tica (CEDART) y el de Escuelas de Iniciacion Artística. En este proyec-
to solo se utiliza una unidad de medida, alumno atendido; los centros -
de educación artística se encuentran diseminados por todo el país en zo-
nas estratégicas para la educacion, lo que muchas veces es un problema-
para obtener a tiempo la informacion requerida para poderlos evaluar.

Los Centros de Educación Artística (CEDART) son doce y las Escuelas de Iniciación Artística son cuatro.

3) Educación Artística Profesional

Este proyecto solo contiene un subproyecto llamado: Escuelas Profesionales; dicho proyecto incluye a ocho escuelas en el D. F., y una en -- Monterrey, Nuevo León; esta última por cierto se maneja de forma especial, que podría llamarse de manera híbrida en lo que respecta a su -- presupuesto; es decir, por un lado se le paga una nómina de administrativos y docentes, y por otro, se le otorga un subsidio quincenal para solventar sus gastos. Los ingresos que por concepto de inscripciones genera la escuela, van a la cuenta de ingresos propios.

En este proyecto cabe señalar que la demanda potencial rebasa en mucho las posibilidades reales que el instituto puede ofrecer a los estudiantes que desean hacer estudios profesionales.

4) Apoyo Educativo

Este proyecto está formado por un subproyecto de apoyo, que tiene por objetivo planear y programar el funcionamiento técnico, docente y administrativo del Sistema Nacional de Educación Artística, de acuerdo con las directrices señaladas por la SEP; desarrollar un sistema de actualización permanente de planes y programas de estudio de enseñanza en materia artística, elevando su calidad y mejorar la calidad de los docentes de las diferentes áreas artísticas.

5) Difusión de la Cultura

El presente proyecto está integrado por los siguientes subproyectos: - Difusión y Relaciones Públicas, Radio y Televisión, y el de Publicaciones. Mediante este proyecto se procura, de modo especial promover y di

fundir las actividades del INBA a través de las transmisiones de programas y promocionales de radio y televisión, las obras artísticas cinematográficas y, difundir la obra artística mediante las publicaciones de revistas especializadas tanto en idiomas extranjeros como en el propio.

En cuanto a lo de promover y difundir programas y promocionales, solo se hace a nivel producción, ya que la difusión real de éstos las lleva a cabo el instituto a través de los medios oficiales y privados de comunicación.

6) Teatro

Este proyecto comprende los subproyectos de: Teatro Infantil, Teatro -- Educativo, Teatro Experimental y Teatro de Repertorio. A través de este proyecto se procura desarrollar y promover el teatro infantil a nivel escolar contribuyendo con ello a sensibilizar a los educandos; en coordinación con la SEP, presentar y promover obras clásicas de la literatura universal y en especial de la nuestra, lo que servirá a los escolares como parte de información en su educación integral; por otro lado, se busca desarrollar y promover las nuevas corrientes teatrales, dar impulso a los jóvenes directores, actores y grupos experimentales y, finalmente, difundir el repertorio de obras del más alto nivel, universal y nacional, con gran calidad artística profesional.

Cabe señalar que en este proyecto, a partir de 1984, se planea el gasto para los subproyectos mencionados, pero el ejercicio del gasto se registra presupuestalmente, en uno sólo de ellos, es decir, para efectos de control del ejercicio del presupuesto, se engloba en un solo subproyecto.

Por otra parte, el área responsable del proyecto, solicita recursos para sus producciones, muchas veces, fuera de su calendario; esto se debe a costos inflacionarios o a que no se calendarizan los eventos, lo que trae como consecuencia que la dependencia esté permanentemente so-

sobreejercida.

7) Música

En este proyecto están comprendidos los subproyectos de: Música Sinfónica y Música de Cámara. Mediante este proyecto el instituto procura, de manera especial, fomentar y difundir la música nacional y universal, en todas sus manifestaciones, así como contribuir a la formación de músicos ejecutantes.

En este proyecto desde 1983, en que se realizó el Primer Festival de -- Primavera en Oaxaca, no se han programado sus gastos en un solo año; -- conforme se van ejerciendo los gastos se va dotando al proyecto; en --- 1985 se ejerció el total en números rojos ya que fué hasta el final del evento cuando se llevó a cabo la ampliación presupuestal al proyecto. - Lo que refleja lo dicho inicialmente en el planteamiento, que las metas no están contenidas en un plan general donde se establezcan los recursos requeridos y el tiempo posible de ejecución. Se ha dado el caso, -- que realizado el festival en marzo de cada año, se esté pagando honorarios y otros gastos del mismo en el mes de noviembre y aún en diciembre.

8) Danza

Este proyecto contiene los subproyectos de: Fomento de la Danza y Compañía Nacional de Danza. Este proyecto busca fomentar y difundir la danza de México y el repertorio universal en todas sus manifestaciones; incrementar la calidad artística de los bailarines y coreógrafos nacionales y el mejoramiento en la enseñanza de la danza. En cuanto al fomento, se encuentran varios grupos subsidiados por el instituto, como apoyo a la creación coreográfica y dancística contemporánea.

Aquí se presenta un ejemplo más sobre la imposibilidad de considerar al personal en los proyectos; ya que algunas veces la Compañía Nacional de Danza, participa en producciones de ópera y de teatro.

9) Opera

Este proyecto contiene un solo subproyecto: Opera. Este proyecto busca fomentar y difundir la ópera. Aquí se presenta nuevamente la problemática de la imposibilidad de considerar al personal en proyectos específicos, ya que este proyecto proporciona apoyo musical que requiere la Compañía Nacional de Danza, a través de la Orquesta del Teatro de Bellas Artes, para la realización de sus eventos y la misma ópera que requiere para sus producciones comparsas, que en la mayoría de las veces, son -- formadas por personal administrativo o técnico.

10) Artes Plásticas

Este proyecto está integrado por un solo subproyecto: Difusión de las-- Artes Plásticas, la cual se realiza a través de Museos, Galerías y Salo-- nes de Plástica, depositarios del acervo plástico nacional. A través de este proyecto se busca elevar el nivel cultural de la población a tra-- vés de la difusión de las obras plásticas de México y del mundo y la or-- ganización de eventos culturales relacionados con las artes plásticas,-- como son conferencias sobre arte, proyección de películas y exposicio-- nes temporales. Todo esto independientemente de las exposiciones perma-- nentes.

A diferencia de otros tipos de exposiciones donde solo acuden eventual-- mente educandos; aquí se busca fomentar la sensibilidad primordialmente a la niñez a través de las visitas guiadas de escolares.

11) Literatura

Este proyecto se integra con dos subproyectos: Divulgación Literaria y Fomento a la Creación Literaria. A través de este proyecto se busca di-- fundir la literatura nacional y universal, fomentar y difundir la nueva creación literaria de nuestro país.

Puede decirse que este proyecto cumple parcialmente con sus objetivos -

al organizar conferencias, concursos literarios y premios de poesía; ya que una parte importante de la divulgación literaria son las publicaciones, si bien se realizan, no llegan al gran público lector, ya que sus precios son prohibitivos y, solo son adquiridos por unos cuantos.

12) Arquitectura y Conservación del Patrimonio

Integran este proyecto los siguientes subproyectos: Divulgación de Arquitectura, Conservación del Patrimonio Artístico Mueble, investigación y registro y, Construcciones y Mantenimiento de Instalaciones Culturales.

Este proyecto tiene por funciones, velar por la conservación, restauración y difusión del patrimonio artístico del país, en lo que se refiere a aquellas obras muebles o inmuebles, cuyo valor estético y/o tradicional lo requiera, para enriquecer el acervo cultural nacional; así como mantener en buen estado de conservación y funcionalidad los servicios e instalaciones que forman el patrimonio del instituto, es decir, las obras mayores; y por último las publicaciones sobre diversos temas de arquitectura.

Aquí se presenta una situación muy especial, al subproyecto de Conservación del Patrimonio Artístico Mueble no se le dota con presupuesto total anual, sino que se modifica a la asignación original con una ampliación, cada vez que aquél lo requiere para cumplir con sus objetivos y metas. En cuanto a las publicaciones, diremos que se imprime a todo lujo, por lo que imposibilita al gran público tener acceso a ellas.

13) Relaciones Internacionales

Este proyecto está integrado por dos subproyectos: Artes Escénicas y Artes Visuales. Este proyecto tiene por función promover en coordinación con la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Relaciones Exteriores, la realización en nuestro país de eventos culturales inter-

nacionales y en el extranjero las variadas manifestaciones de la cultura mexicana; así como promover con las instituciones culturales el intercambio por medio de convenios de México con otras naciones y organismos internacionales.

Cabe señalar que las metas que se anteproyectan aquí, son previamente aseguradas a través de convenios, lo cual obliga al INBA y por tanto al país a exportar divisas; esto trajo como consecuencia que en 1985, ante la grave situación financiera que atraviesa México, se cancelara a mediados de año dicho proyecto, reduciéndolo a un departamento que finiquitara los convenios establecidos.

14) Casas de Cultura

Este proyecto contiene un solo subproyecto: Casas de Cultura. Este proyecto tiene como finalidad colaborar con los gobiernos estatales, a través de un subsidio por organismo, en el fomento y difusión de las bellas artes, apoyar los nuevos valores artísticos de provincia mediante estímulos y acciones concretas, así como sensibilizar artísticamente a jóvenes y niños, mediante la creación de talleres.

Como se puede ver, aquí solamente se puede programar, el número de organismos que se subsidiará y el monto a otorgarles; así como coordinar sus actividades.

15) Apoyo Teatral

Este proyecto contiene un subproyecto: Apoyo Técnico. La función de este proyecto es la coordinación de las actividades que se realizan en los proyectos de música, danza y ópera, proporcionando el apoyo técnico que requieran para la presentación de sus eventos.

En este proyecto no existen las unidades de medida y, por lo tanto, tampoco metas, lo que dificulta la evaluación de dicho proyecto.

16) Investigación Artística

Este proyecto incluye los siguientes subproyectos: Investigación Musical, Investigación de Artes Plásticas, Investigación Literaria e Investigación Teatral, Este proyecto tiene por finalidad: rescatar, preservar y difundir la obra de compositores nacionales para su estudio, investigación y consulta de profesionales y estudiosos de la música; promover la creación musical contemporánea en talleres de composición de música electrónica; registrar las obras plásticas de los artistas mexicanos para programar exposiciones, así como para el estudio, investigación y consulta por parte de los estudiosos de las artes plásticas; reunir y conservar las obras literarias de escritores de habla española para el estudio, investigación y consulta de los estudiosos de la literatura y, reunir y conservar las obras de los dramaturgos mexicanos para su estudio, investigación y consulta.

17) Dirección y Administración General

Este proyecto está integrado por un solo subproyecto: Administración General, bajo la responsabilidad de la Dirección General y otras áreas de apoyo administrativo, aunque en el catálogo de códigos programáticos interno, aparezcan dichas áreas de apoyo como proyectos.

El proyecto que nos ocupa, reviste singular importancia, ya que en él recae la responsabilidad del manejo administrativo del instituto, así como del suministro oportuno de los recursos. No obstante, gran parte de las actividades que se desempeñan en este proyecto, están en función de las actividades programadas por los otros proyectos. Lo importante en este aspecto son los mecanismos utilizados para el control de la aplicación de los recursos presupuestales.

En el año de 1983, el instituto adquirió un equipo electrónico de datos, en el cual paulatinamente se iría integrando y poniendo en operación los sistemas de contabilidad, presupuesto y personal, posteriormente en 1984,

se adquirió otro equipo más sofisticado en lo que a procesamiento de datos toca, y hasta la fecha con ello, el control del presupuesto y el seguimiento de los proyectos no han sido más eficaces en lo que se refiere a los gastos efectuados. Los obstáculos surgen al llevar a cabo la evaluación de los mismos, supuesto que en la actualidad se carece de infraestructura con cuadros técnicos para realizar evaluaciones en el área de control presupuestal.

Otro aspecto importante de este proyecto es el que se refiere a los ingresos propios, pues es un renglón que representa recursos que el propio instituto genera al otorgar servicios.

Cabe mencionar que éstos se clasifican en 3 tipos principalmente:

- Venta de boletos por acceso a museos y espectáculos.
- Inscripciones escolares.
- Venta de publicaciones y publicidad.

La captación de estos recursos no se refleja en el Estado del Ejercicio-Presupuestal al considerarlos como liberados, es decir, el INBA los maneja como mejor le conviene y no tiene que reportarlos al cierre de ejercicio. La cabeza de sector sólo los conoce como estimados en el Anteproyecto General del Instituto Nacional de Bellas Artes.

18) Fomento de las Artes

Este proyecto desde su creación en 1983 solo existe de nombre en el papel, ya que su única función, es el de ser la Bolsa General del INBA; -- sirve de termómetro a la Dirección de Planeación y Presupuestación, para modificar el presupuesto a los proyectos durante el ejercicio fiscal.

En resumen, no puede decirse, en este caso, que efectivamente exista planeación a mediano o a largo plazo; ya que al no existir mecanismos de --

control presupuestal y por lo tanto de evaluación, la planeación del -- INBA, se reduce a una programación y presupuestación para el ejercicio-fiscal.

CAPITULO 3 LOS SISTEMAS DE INFORMACION, INSTRUMENTOS BASICOS PARA EL EJERCICIO DEL PRESUPUESTO EN EL INBA.

3.1.- CORRELACION ENTRE CONTABILIDAD Y PRESUPUESTO

En la actualidad, es evidente, que la información es indispensable para tomar decisiones acertadas, que al convertirse en actuaciones acertadas posibilitan lograr objetivos planteados.

Hoy en día, la contabilidad se ha modificado, ha dejado de ser un simple registro histórico, al interpretar la información optimizándola y convirtiéndola en un medio eficaz para ejercer un control adecuado, evaluando los resultados y proyectándolos con fundamentos hacia el futuro.

La contabilidad debe actuar en un organismo, como instrumento auxiliar de análisis financiero que permita fácilmente la ejecución, control y evaluación simultáneamente en términos financieros y físicos, lo que -- permitirá la formulación del presupuesto para ejercicios posteriores.

Por consiguiente, se considera que los presupuestos están íntimamente ligados a la contabilidad, ya que los términos y los datos que se utilizan en su formulación, ejecución, control y evaluación, se pueden analizar e interpretar a través de métodos y técnicas contables, y que la -- función principal de la contabilidad es la de servir como fuente de información, por lo que se establece la necesidad de que las dos técnicas, se desenvuelvan en íntima correlación dentro de una dependencia.

Esta adecuación no significa la respuesta a la carencia de una adecuada información, sino solamente el primer paso de su integración total a la contabilidad general, ya que si ésta no satisface los fines del presupuesto, deberá cambiarse, pues es fundamental que las cifras contables sean computadas siguiendo los lineamientos del presupuesto.

3.2.- SISTEMAS DE INFORMACION

Muchos de los problemas que las dependencias u organismos tienen actualmente se basan en la incapacidad de sus sistemas administrativos para responder eficiente y rápido ante los problemas, así como también la falta de previsión oportuna de los obstáculos que se pueden presentar al iniciar programas correctivos.

Ante este problema, se están aplicando técnicas, sistemas y procedimientos con el fin de aumentar su efectividad, por lo cual, reviste gran importancia la informática. Consideramos a la información el conocimiento obtenido del análisis de los datos.

"Así, surge la necesidad de diseñar los sistemas de información según los requerimientos específicos de utilización de los niveles jerárquicos de la organización considerada. A los ejecutivos les corresponde conocer y solicitar la información que necesiten para llevar a cabo, en forma efectiva su importante función de toma de decisiones." (14)

De lo anterior podemos deducir que un sistema de información es un conjunto de elementos íntimamente ligados, usados con objetivo de manejar datos y elaborar informes que permitan tomar decisiones adecuadas para lograr objetivos previamente fijados. De esta manera, un sistema de información actúa como un mecanismo retroalimentador en la toma de decisiones en cualquier organismo o dependencia.

3.2.1.- PROCESAMIENTO DE DATOS

El procesamiento de datos es una de las herramientas más importantes de la administración para el registro contable y control presupuestal, ya que proporciona información útil para la toma de decisiones. Por consiguiente, los sistemas de información constituyen una forma de administrar.

14 Jean Paul Rheault, Introducción a la Teoría de las Decisiones con Aplicaciones a la Administración, Editorial Limusa, México, 1980, p. 46.

El sistema de cómputo es uno de los avances más importantes; sus alcances son ilimitados y sería difícil predecir en lo que contribuirá en lo futuro; pero una cosa que si se puede decir, es que en el campo de los sistemas de información há contribuido al desarrollo de las empresas -- sean éstas privadas o públicas.

3.2.2.- ESTRUCTURA PROGRAMATICA

Podemos decir que para que un sistema de información sea eficiente, es necesario tener una organización administrativa que defina claramente las áreas de responsabilidad con sus funciones correctamente identificadas y la estratificación de los diversos niveles jerárquicos. La estructura programática tiene que ser congruente con la organización.

La estructura programática consiste en la definición de las áreas de -- responsabilidad y el establecimiento de las unidades de cuantificación de las metas correspondientes, a través de las cuales se podrá controlar más adelante el avance hacia los objetivos en forma cuantitativa. - En este proceso se incluyen todas las áreas de la organización.

3.2.3.- ESTRUCTURA CONTABLE-PRESUPUESTAL

También es necesario implantar una estructura contable presupuestal, -- que permita conocer una vez realizada las operaciones, los resultados, y nos proporcione elementos de juicio sobre el avance y logro de los objetivos.

Este sistema conjuga por medio del procesamiento de datos el registro - simultáneo en las cuentas contables y la aportación presupuestaria correspondiente, lo que implica un gran adelanto en materia de control y que permite verificar que el gasto presupuestario coincida con el manejo contable de las cuentas de resultado; pues en estructuras, se encuentran discrepancias entre los registros de egresos, relacionados con el control presupuestal, y los de la contabilidad, referentes al registro de los egresos, que requiere necesariamente el efectuar laboriosos tra-

bajos de depuración y conciliación. Dicho lo anterior, el primer paso -- será la adaptación del catálogo de cuentas.

El sistema de codificación que reúna los pasos anteriores, deberá ser lo más sencillo y eficiente posible, pues será más fácil su manejo tanto para quienes lo alimentan como para quienes lo utilizan.

Nunca debe perderse de vista que aunque el fin principal de la contabilidad sea la formulación de los estados financieros, deberá satisfacer las necesidades de información a todos los niveles. También será importante establecer un sistema de codificación que corresponda a la naturaleza -- contable de cada partida y cuidando el objetivo de identificar claramente las distintas dependencias con sus programas, proyectos y conceptos -- de gasto, mediante el establecimiento de cuentas, subcuentas, subsubcuentas y subsubsubcuentas de control. Es necesario realizar un diagnóstico de las decisiones que se deberán tomar y, por tanto de las necesidades -- de información.

3.3.- CANTIDAD Y CALIDAD DE LA INFORMACION

El sistema de información debe crearse casi al mismo tiempo a la implantación del sistema presupuestal, y caminar paralelamente con el sistema de evaluación, ya que en el proceso de retroalimentación el proporcionar datos oportunos y veraces permite nutrir una resultante de valoración -- confiable y adecuada.

Una vez constituido el sistema de información adecuado, es posible tener un control adecuado del ejercicio del presupuesto, este sistema deberá -- estar organizado, de manera que pueda proporcionar a cada programa, la -- información requerida para la toma de decisiones y además corregir las -- desviaciones si las hay, todo esto también servirá para retroalimentar -- el proceso presupuestal.

De todo esto podemos decir, que cuando un sistema de información no es -- sólido en su conformación, tendremos pocos resultados de éste, que debe-

ser capaz de recibir, procesar, almacenar y producir la información requerida.

Es necesario que se realicen reportes y estadísticas oportunas y con exactitud, para ser usados en los diferentes niveles jerárquicos y subdivisiones de la estructura programática; deberán tener además periodicidad para conocer sobre la marcha el grado de optimización con que se está realizando el programa, en el cumplimiento de sus objetivos y metas con el fin de detectar las desviaciones en tiempo, y a la vez reorientarlo, para cumplir con lo planeado.

"La mayoría de los sistemas de información se apoyan actualmente en los procesos técnicos de la informática, (---). En el sector gubernamental, se busca mejorar la infraestructura administrativa de informática con que cuenta la Administración Pública Federal, y coadyuvar -a través del eficiente uso de la informática- a la satisfacción de las necesidades de información de los particulares." (15)

3.3.1.- CONTROL Y EVALUACION

El control y evaluación son dos conceptos complementarios, pero tienen campos bien definidos; podemos reconocer al control como el instrumento encargado del funcionamiento de un sistema, para que se realice de acuerdo a lo planeado; y a la evaluación, como el mecanismo que califica si los resultados obtenidos son eficaces en el logro de los objetivos y -- eficientes en la utilización de los recursos.

Los requisitos que se deben tomar en cuenta antes de establecer un sistema de control son:

- Total convicción por parte de las autoridades superiores acerca de la utilidad del sistema y la necesidad de ponerlo en práctica.
- Establecer los posibles obstáculos para la aplicación del sistema.

15 Alejandro Carrillo Castro/Sergio García Ramírez, op. cit., pp. 98 y 99.

- Estrategias para enfrentar dichos obstáculos.
- Indicar a las autoridades los centros de responsabilidad y la instrumentación a desarrollar para lograr la funcionalidad en la organización.

Con la aceptación de que el control debe vigilar el ejercicio del presupuesto de acuerdo a lo planeado, éste deberá encargarse de vigilar el cumplimiento de las recomendaciones hechas por la evaluación, ya sea previa, durante o al final del proceso.

En base a los informes elaborados es posible tener información veraz y oportuna de:

- El avance de los programas
- El ejercicio del presupuesto
- Conformación de las actividades
- Comportamiento de la gestión
- Cumplimiento de los objetivos

Para lograr un adecuado control es necesario tener en cuenta:

a) Información

Esta deberá ser suficiente e importante, pues, de otra manera, el control será deficiente y hasta erróneo. Además deberá ser factible, oportuna y clara.

"Es evidente que la persona que toma decisiones puede verse sepultada bajo una avalancha de información, si no conoce la manera de escoger los datos que conservan una relación con sus actividades. Por este motivo, la información tiene que ser clasificada y catalogada esmeradamente." (16)

b) Formatos

Estos deberán tener un diseño adecuado que facilite la producción, el procesamiento y el análisis de la información. Es decir, obtener el mayor número de datos posible y analizar la información con base al diseño del formato; además del reporte del dictámen, un espacio para las recomendaciones y otro para anotar las decisiones tomadas, éstas últimas firmadas por la autoridad responsable.

c) Procedimientos

Se deben definir los procedimientos en cuanto a la información que se ha de producir, procesar, analizar, verificar y validar, dictaminar y reportar. De manera que se van a agregar al presupuesto, los reajustes-determinados y actualizados, para formar un verdadero parámetro.

3.3.2.- HACIA UNA CONTABILIDAD PRESUPUESTAL POR PROGRAMAS

En la mayor parte de las entidades del sector público federal no se ha podido introducir un sistema de información integral, que permita a las autoridades responsables de programas de las diversas jerarquías racionalizar sus decisiones. Pues la información financiera que se utiliza para la toma de decisiones se extrae de la contabilidad tradicional, -- que no há ido de la mano con la administración.

Es decir, se aplica presupuesto por programas y se maneja contabilidad por partidas de gasto, lo cual no ayuda a los requisitos de información que requiere la aplicación del presupuesto por programas, pues este necesita un sistema de contabilidad que se adapte a la realidad en que actúa, que origine información en muchos aspectos (económica, financiera, patrimonial y presupuestal), que establezca responsables de programas e identifique los costos.

El enlace del sistema contable tradicional y el presupuesto por programas, genera el sistema contable presupuestal. Este sistema reúne por medio del procesamiento electrónico de datos el registro simultáneo en -- las cuentas contables y la aportación presupuestal, hecho que nos de---

muestra un gran adelanto en materia de control y que permite verificar que el gasto presupuestal coincida con el registro contable de las cuentas de resultado, pues casi siempre en los sistemas tradicionales existen desacuerdos entre los registros de los egresos del control presupuestal, y los del departamento de contabilidad, lo que hace necesario realizar laboriosos trabajos de depuración y conciliación.

3.4.- EJERCICIO PRESUPUESTAL Y REGISTRO CONTABLE EN EL INBA

El tema de presupuesto y de registro contable será tratado aquí, como parte de nuestra experiencia de 1981-1985, para llegar a resultados que si bien es cierto, ofrecen información financiera útil, no es la óptima.

Desde la implantación del presupuesto por programas en el INBA, se ha tratado de mejorarlo y adecuarlo a las necesidades de la institución.

Fué en 1982 cuando se hizo el primer intento de implantar el sistema contable al presupuesto, dándole al catálogo de cuentas agilidad para poder registrar el presupuesto en la contabilidad; lo cual fracasó al no tener los cuadros técnicos necesarios para llevar a cabo dicha implantación.

Desde entonces se cuenta con la infraestructura para llevar a cabo el registro contable presupuestal, sin embargo, aún no se han podido afinar los detalles, y a partir de 1984, ni siquiera se há hecho el intento. Actualmente los registros se llevan en forma independiente, es decir, por un lado se registran las cuentas contables y, por otro, el de las cuentas que afectan al presupuesto.

Para realizar lo anterior, se capta un gran volúmen de documentos de carácter financiero, representativos de las operaciones presupuestales de las dependencias, con la finalidad de revisarlos, discriminarlos, clasificarlos y registrarlos cuidando que se cumplan con los requisitos administrativos que se han establecido internamente, así como también los requisitos de carácter fiscal establecidos por nuestras leyes hacendarias.

El sistema de registro se há desarrollado mediante procedimientos de computación, sin embargo, el registro se há realizado en forma separada en lo que se refiere a las cuentas contables y aplicación presupuestal, lo-

que no permite verificar el gasto presupuestal y su registro, con el registro y control contable; además con ello se duplica el registro, el -- proceso y, por lo tanto, de conciliaciones laboriosas.

1) Ejercicio Presupuestal

a) Código Programático

En 1984, con los cambios administrativos en el instituto la estructura - programática se modificó en el aspecto interno, cambiando el aspecto numérico, pero conservando su esencia; y nuevamente en 1985 se reestructura, ahora se adopta un código alfa-numérico, pero lo novedoso es que se elimina el subprograma, la dependencia y subdependencia se unifica en lo que actualmente se llama centro de trabajo.

"Para 1985 la estructura programática del Instituto se clasifica en dos niveles: Programa y Proyecto. Los programas son conjuntos organizados de acciones que satisfacen un objetivo del Instituto; los proyectos son sub conjuntos del programa, esto es, un grupo de actividades que coadyuvan - al logro del objetivo del programa." (17)

Como se puede observar, en nada benefician los cambios realizados, solo hacen que el control del gasto sea más complejo y desorientante parcialmente a los encargados directos del control presupuestal. Esto es, los responsables de planear y presupuestar en el instituto siguen probando a és te el maquillaje, sin preocuparse hasta hoy en día, en buscar mecanismos reales de control del ejercicio presupuestal.

El código programático actual está integrado por 10 dígitos y una letra:

1 dígito para el programa

1 letra para el proyecto

17 MANUAL DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTACION (Provisional) Preparado por la Dirección de Planeación y Presupuestación del INBA. Nov. 1984, -- Anexo 3.

INSTITUTO NACIONAL DE BELLAS ARTES
ESTRUCTURA PROGRAMATICA 1985

PROGRAMA	PROYECTO	UNIDADES DE MEDIDA	DIRECCION DE AREA RESPONSABLE
1 EDUCACION ARTISTICA	A Educación Artística Básica	01 Alumno atendido en primaria (Sector Educativo)	27 Servicios Escolares
		02 Alumno atendido en secundaria	22 "
	B Educación Artística Media	01 Alumno atendido en iniciación artística	27 " "
		02 Alumno atendido en secundaria artística	22 " "
		03 Alumno atendido en bachillerato artístico	22 " "
		04 Alumno atendido en instructor de arte	22 " "
		05 Alumno atendido en vocacional de arte	22 " "
	C Educación Artística Profesional	01 Alumno atendido en profesional de música	22 " "
		02 Alumno atendido en profesional de danza	22 " "
		03 Alumno atendido en profesional de teatro	22 " "
		04 Alumno atendido en profesional de artes plásticas	22 " "
	D Educación Artística No formal	01 Alumno atendido en unidades de iniciación artística	22 y 16 Servicios Escolares y
		02 Alumno atendido en taller libre	22 y 16 " Servicios Culturales
		03 Alumno atendido en centros pedagógicos	22 y 16 " " "
		04 Alumno atendido en talleres infantiles de artes plást.	22 y 16 " " "
	E Apoyo Académico	01 Planes y programas de estudio diseñados e implantados	23 Asuntos Académicos
		02 Evaluación y supervisión académica realizadas	23 " "
		03 Cursos de capacitación y actualización realizados	23 " "
		04 Maestro atendido en curso de capacitación	23 " "
		05 Becas y exenciones otorgadas	22 Servicios Escolares
	F Investigación para la Educación Artística	01 Investigación para fomento de la educ. artist. concluida	21 Investigación y Document.
02 Invest. para el fomento de la educ. artist. en proceso		21 " "	
03 Invest. para el fomento de la educ. artist. publicada		21 " "	
2 FOMENTO A LA CREATIVIDAD ARTISTICA	A Concursos y premios para el estímulo de la creatividad artística	01 Concursos y premios en música	11 Música
		02 Concursos y premios en danza	12 Danza
		03 Concursos y premios en teatro	14 Teatro
		04 Concursos y premios en ópera	13 Ópera
		05 Concursos y premios en artes plásticas	17 Artes Plásticas
		06 Concursos y premios en literatura	15 Literatura
	B Apoyos al desarrollo de grupos y artistas	01 Artistas y grupos subsidiados en música	11 Música
		02 Artistas y grupos subsidiados en danza	17 Danza
		03 Artistas y grupos subsidiados en teatro	14 Teatro
		04 Artistas y grupos subsidiados en artes plásticas	17 Artes Plásticas
		05 Becas otorgadas para el apoyo a grupos y artistas en música	11 Música
		06 " " " " " en danza	12 Danza
		07 " " " " " en teatro	14 Teatro
		08 " " " " " en artes plást.	17 Artes Plásticas
		09 " " " " " literatura	15 Literatura
		10 Becas de especialización en música	11 y 21 Música e Investigación y Document.

PROGRAMA	PROYECTO	UNIDADES DE MEDIDA	DIRECCION DE AREA RESPONSABLE	
3	RESCATE Y CONSERVACION DE LAS ARTES	C Encargo de obras artísticas	11 Becas de especialización en danza	12 y 21 Danza e Invest.y D.
			12 Becas de especialización en teatro	17 y 21 Teatro e Invest.y D.
			13 Becas de especialización en artes plásticas	17 Artes Plásticas
			14 Becas de especialización en literatura	15 Literatura
		C Encargo de obras artísticas	01 Obras encargadas en música	11 Música
			02 Obras encargadas en danza	12 Danza
			03 Obras encargadas en teatro	14 Teatro
			04 Obras encargadas en artes plásticas	17 Artes Plásticas
			05 Obras encargadas en ópera	13 Opera
			06 Obras encargadas en literatura	15 Literatura
		A Investigación sobre las artes	01 Investigaciones concluidas sobre música	21 Investigación y Documnt.
			02 Investigaciones concluidas sobre danza	21 " "
			03 Investigaciones concluidas sobre teatro	21 " "
			04 Investigaciones concluidas sobre Artes Plásticas	21 " "
	05 Investigaciones concluidas " Literatura		15 Literatura	
	06 Investigaciones concluidas " Arquitectura		18 Arquitectura	
	07 Invest. en proceso sobre música		21 Invest. y Documentación	
	08 Invest. en proceso sobre danza		21 " "	
	09 Invest. en proceso sobre teatro		21 " "	
	10 Invest. en proceso sobre artes plásticas		21 " "	
11 Invest. en proceso sobre literatura	15 Literatura			
12 Invest. en proceso sobre arquitectura	18 Arquitectura			
13 Invest. publicadas sobre música	21 Invest. y Documentación			
14 Invest. publicadas sobre danza	21 " "			
15 Invest. publicadas sobre teatro	21 " "			
16 Invest. publicadas sobre artes plásticas	21 " "			
17 Invest. publicadas sobre literatura	15 Literatura			
18 Invest. publicadas sobre arquitectura	18 Arquitectura			
B Conservación del Patrimonio Artístico	01 Murales restaurados (H?)	18 Arquitectura		
	02 Pinturas restauradas	18 " "		
	03 Piezas artísticas restauradas	18 " "		
	04 Inmuebles artísticos registrados y catalogados	18 " "		
C Adquisición de obras artísticas	01 Adquisición de obra plástica	17 Artes Plásticas		
4	DIFUSION DE LAS ARTES	A Eventos para la difusión de las artes	01 Concierdos realizados	11 Música
			02 Asistentes a concierdos	11 Música
			03 Funciones de danza realizadas	12 Danza
			04 Asistentes a funciones de danza	12 " "
			05 Nuevas producciones en danza	12 " "
			06 Reposición de obras en danza	12 " "
			07 Funciones de teatro realizadas	14 Teatro
			08 Asistentes a funciones de teatro	14 " "
			09 Nuevas producciones en teatro	14 " "
			10 Reposición de obras en teatro	14 " "
			11 Funciones de ópera realizadas	13 Opera
			12 Asistentes a funciones de ópera	13 " "
			13 Nuevas producciones en ópera	13 " "
			14 Reposición de obras en ópera	13 " "
			15 Exposiciones temporales de artes plásticas	17 Artes Plásticas
			16 Exposiciones permanentes de artes plásticas	17 " "
			17 Asistentes alas exposiciones de " plásticas	17 " "
			18 Eventos literarios realizados	19 Literatura
			19 Asistentes a eventos literarios	19 " "
			20 Espectáculos inter-culturales presentados en México	04 Relaciones Internaciona
21 Exposiciones internacionales presentadas en México	04 " "			

PROGRAMA	PROYECTO	UNIDADES DE MEDIDA	DIRECCION DE AREA RESPONSABLE				
5	DESCENTRALIZACION DE LOS SERVICIOS ARTISTICOS Y CULTURALES	22	Espectáculos nacionales presentados en el extranjero	04	Relaciones Internacionales		
		23	Exposiciones nacionales presentadas en el extranjero	04	"		
		24	Funciones de cine club	33	Difusión y Rel. Públicas		
		25	Asistentes a cine club	33	"		
		26	Apoyo escenográfico (funciones)	34	Espectáculos / UACB		
		27	Exposiciones itinerantes realizadas	18	Arquitectura		
		B	Difusión de las artes a través de medios	01	Horas producidas para televisión	33	Difusión y Rel. Públicas
				02	Programas transmitidos por televisión	33	" " "
				03	Horas producidas para radio	33	" " "
				04	Programas transmitidos por radio	33	" " "
				05	Ejemplares publicados	33	" " "
		C	Promoción de las actividades del Instituto	01	Promocionales producidos para televisión	33	" " "
				02	Promocionales producidos para radio	33	" " "
				03	Impresos de apoyo a la difusión	33	" " "
				04	Inserciones en diarios y revistas	33	" " "
		A	Apoyos para la descentralización	01	Convenios establecidos con los estados	16	Servicios Culturales
				02	Organismos culturales subsidiados	16	" "
				03	Organismos culturales apoyados	16	" "
		B	Descentralización de los servicios educativos	01	Alumno atendido en unidades de iniciación artíst.	16	" "
				02	Alumno atendido en taller libre	16	" "
				03	Centros de investigación establecidos	21	Investigación y Documet.
		C	Descentralización de los servicios artísticos	01	Funciones artísticas realizadas	16	Servicios Culturales
				02	Asistentes a las funciones artísticas	16	" "
				03	Exposiciones de artes plásticas	16	" "
				04	Asistentes a las exposiciones	16	" "
				05	Eventos literarios realizados	16	" "
				06	Asistentes a los eventos literarios	16	" "
		07	Ejemplares publicados	16	" "		
6	ADMINISTRACION	Á	Asuntos Jurídicos				
		B	Planeación y Presupuestación				
		C	Administración de los servicios personales				
		D	Administración de los recursos financieros y materiales				
		E	Contraloría Interna				
		F	Admon. Gral.				

5 dígitos para el centro de trabajo

4 dígitos para la partida presupuestal

Ejemplo:

Programa	1	Educación Artística
Proyecto	A	Educación Artística Básica
Centro de Trabajo	20233	Depto. de Enseñanzas Artísticas
	20234	Depto. de Música Escolar
Partida Presupuestal	2302	Refacciones, accesorios y herramientas menores.

Existen ciertas operaciones que no afectan al presupuesto, como son los fondos fijos, creación de pasivos y traspasos entre cuentas contables, que no implican una afectación presupuestal y que además no son operadas por ninguna dependencia en especial; por ejemplo: la cuenta de bancos, anticipos a funcionarios y empleados.

Toda documentación que represente un egreso debe afectar invariablemente un código programático presupuestal; aquí vale hacer una observación, en los fondos fijos que se otorgan a las dependencias la aplicación presupuestal se realiza al efectuarse la reposición del efectivo con el cual fueron constituidos.

La documentación es examinada por los departamentos del Control de Pagos y de Registro y Control Presupuestal.

Departamento de Control de Pagos:

- Revisar requisitos administrativos marcados en las circulares que han girado las dependencias centralizadoras y el propio departamento.
- Revisar la documentación soporte para que cumpla con los requisitos fiscales que establece el sistema tributario federal.
- Elaborar el documento codificador contable de afectación.

Departamento de Registro y Control Presupuestal:

- Verificar la disponibilidad presupuestal.
- Elaborar el documento codificador de la afectación presupuestal.
- Obtener a través de la computadora el estado del ejercicio presupuestal.

Cabe señalar que el departamento de Tesorería, muchas veces hace pagos directos elaborando póliza-cheque manual, omitiendo los pasos previos antes señalados, todo ello por indicaciones superiores. Otra cosa muy importante que hay que señalar, es que a partir de 1985 con el recorte presupuestal, los departamentos de: Control de Pagos, Registro y Control Presupuestal, Tesorería y de Contabilidad, dependen de una misma Subdirección, por lo que ésta se constituye en juez y parte.

Una vez verificada la disponibilidad presupuestal, se procede a la elaboración del volante de captura con los siguientes requisitos: concepto de pago, afectación presupuestaria que abarca la clave programática y el movimiento, ya sea ejercido o comprometido (creación de pasivo).

El departamento de Registro y Control Presupuestal recibe copia de la aplicación contable para confrontar con la aplicación presupuestal.

Elaborado el volante de captura, se envía al departamento de Informática para su captura y proceso para la obtención del Estado del Ejercicio Presupuestal.

El reporte del Estado del Ejercicio Presupuestal se distribuye a las dependencias del instituto, a la Secretaría de Educación Pública y a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

b) Información Presupuestaria

Al elaborar el presupuesto se asignan recursos a cada dependencia para cumplir sus metas y objetivos. Estos recursos se destinan a los diversos proyectos y partidas de gasto, durante el ejercicio fiscal. Al ejercer el presupuesto, las operaciones se registran y se operan en --

Las diferentes partidas, y la información que se obtiene es la siguiente:

1. Asignación Original (Autorizada)
2. Ejercicio Presupuesta
 - a) Comprometido (Creación de Pasivo)
 - b) Ejercido
3. Acumulado (Suma del comprometido y Ejercido)
4. Disponible

Esta información se obtiene tanto en resumen como en información analítica, y así se tiene información para las diferentes jerarquías de funcionarios. El estado del Ejercicio Presupuesta contiene los siguientes reportes: Gastos de Mes o Diario de Movimientos, Detalle por Partidas, Análisis por Partida, Resumen por Centro de Trabajo, Resumen por Capítulo, Resumen por proyectos, Resumen de Proyectos por Capítulos y Resumen por Subdirección General.

11) Registro Contable

a) Catálogo de cuentas y Dígitos

El catálogo de cuentas contables en el INBA está integrado por nueve dígitos:

- 3 para cuenta de mayor
- 3 para la subcuenta
- 3 para la sub-subcuenta.

Ejemplo:

" 110 CAJA Y BANCOS
 115 Inversiones en Valores
 034 Cetes/Somex " (18)

La cuenta de mayor indica el tipo de la afectación patrimonial de la -- operación.

La subcuenta nos dá el tipo de operaciones que agrupa.

La subsubcuenta nos dá el número del centro de trabajo o de cuentas colectivas, cuyo análisis se refiere a personas, tales como deudores y -- acredores por sueldos, y personas que gozan de pensión alimenticia.

Una vez verificados los requisitos administrativos y fiscales, el departamento de Control de Pagos elabora volante de captura con la afecta -- ción contable anexando los documentos soporte, y lo envía al departamen -- to de Informática, enviando una copia de la aplicación a los departamen -- tos correspondientes.

El departamento de Informática recibe la documentación y elabora póliza de egresos y cheque (póliza-cheque), que envía al departamento de Tesorería; éste recaba firmas y lo remite a la caja para su pago previo con -- trarecibo.

El departamento de Informática envía copia de la póliza cheque al depart -- tamento de Contabilidad para su revisión; una vez realizada ésta, la en -- vfa nuevamente al de Informática para su captura y proceso de las Esta -- dos Financieros (Contabilidad). Una vez procesados los Estados Financie -- ros las pólizas se conservan en el archivo respectivo.

Si el cheque va a ser elaborado en forma manual por el departamento de -- Tesorería, el departamento de Control de Pagos envía el volante de cap -- tura con la aplicación contable y anexados los documentos probatorios -- originales y lo envía a aquél para la elaboración de la póliza-cheque, -- los trámites posteriores para su pago son los mismos.

Para el registro de las operaciones, el INBA utiliza los siguientes do -- cumentos:

- Póliza de Ingreso: que sirve para registrar depósitos, subsidios y -- cualquier ingreso que percibe el instituto, ya sea ordinario o extra -- ordinario.

- Póliza de Egresos: que sirve para registrar todos los pagos que el - instituto realiza.
- Póliza de Diario: sirve para registrar las operaciones que realiza - el instituto y que no generan un cheque; ejemplo: registro de pasi-- vos, registro de activos y patrimonio por compras presupuestales rea - lizadas.

En cuanto a las cuentas presupuestales, solo se han incorporado al ca-- tálogo contable y a la práctica las cuentas: Presupuesto por ejercer y Presupuesto Ejercido y no las seis que el sistema completo contempla.

El instituto elabora los siguientes estados financieros: Balance Gene-- ral, Estado de Pérdidas y Ganancias, Diario de Movimientos y Balanza - de Comprobación.

Resumiendo podemos decir, que los informes son la base principal de la etapa evaluatoria, ya que le proporciona los estados informativos, pa-- ra analizar el origen y justificación de los movimientos y desviacio-- nes de metas y recursos en el ejercicio. Sin estos informes la evalua-- ción puede generar conclusiones equivocadas que llevarían a una toma - de decisiones errónea.

CAPITULO 4 LA PROBLEMATICA DE LA DEFINICION DE UNIDADES DE MEDIDA E - INDICADORES EN EL PROCESO DE EVALUACION

4.1.- CONCEPTUALIZACION

4.1.1.- CONCEPTOS SOBRE CONTROL Y EVALUACION

Se llama evaluación a la comparación de la primera parte del control, - es decir, a la observación de los resultados obtenidos con los resultados deseados.

Entendemos por evaluación a la acción de comparar los objetivos y metas señalados en la planeación y programación con los alcanzados una vez -- realizados, y confrontar el presupuesto asignado para lograr los objetivos con el presupuesto ejercido. Una vez realizada la comparación, si - se encontraron desviaciones se deben investigar las causas y efectos, y se deben sugerir medidas correctivas que retroalimenten el proceso administrativo.

El control es la observación de la actividad realizada, la comparación de ésta con las metas fijadas; su corrección si es necesaria, y su realización.

La evaluación persigue tres objetivos fundamentales: ser eficaces en el logro de los fines, eficientes en el uso de los medios para alcanzar -- los fines y congruentes para, a tiempo, encontrar el límite de nuestras capacidades, o sea, el análisis de lo hecho con lo que se debió hacer.

" En materia de control y evaluación, al igual que en el aspecto de planeación, se requiere sistematizar e integrar la información conforme a lineamientos normativos que planteen, en forma coordinada, las instancias que ya existen para tales fines." (19)

4.1.2.- INSTANCIAS

Por instancias de la evaluación se plantea: la anterior a la etapa de planeación, que se conoce a priori o ex ante; la que se realiza durante el proceso, que se denomina concomitante o concurrente, y la que se lleva a cabo después de ejecutadas las acciones, llamada a posteriori o -- ex post.

En 1981, con la reforma administrativa vigente el INBA se plantea la necesidad de implantar el proceso evaluatorio en todas sus instancias, es decir, en la etapa de programación, durante la ejecución de los proyectos y, una vez ejecutados éstos. Sin embargo, hasta hoy en día con los constantes cambios administrativos, y sobre todo a la falta de cuadros técnicos en esta materia, podemos afirmar que aún la evaluación a posteriori que se realiza es deficiente.

4.1.3.- AMBITOS

Por ámbitos la evaluación há considerado:

- a) El nacional o global, llamado macroevaluación, donde se consideran las acciones de la Administración Pública Federal en general.
- b) El regional o sectorial, llamado mesoevaluación, que abarca el análisis del grado de como se han cumplido los objetivos y metas en lo que se refiere a los recursos utilizados según la región en que se programa ron.
- c) El institucional llamado microevaluación, que verifica el adelanto y los alcances obtenidos en cada una de las unidades responsables.

En el ámbito del sector educativo, el proceso de evaluación há sido un tanto anárquico, pues aunque la SEP tiene una política definida respecto al control del gasto, algunas instituciones culturales no responden oportuna y eficientemente a la información requerida para la evaluación sectorial. Hasta ahora no se há valido la SEP del subsidio para encau--sar la evaluación del área de cultura hacia un objetivo determinado, y-

las instituciones culturales gozan de una autonomía financiera mayor de lo que se cree.

En el INBA, no podemos afirmar que como unidad responsable realice una-evaluación oportuna y confiable, y esto obedece a la falta de una información estadística eficiente.

4.2.- INFORMACION FINANCIERA

En el INBA, actualmente la información financiera no sirve como auxiliar de análisis financiero, ya que el registro contable no satisface los lineamientos del presupuesto.

Como lo señalamos en el capítulo anterior, existe la necesidad de que la información sea factible, oportuna y clara. En el INBA, la información financiera si bien es de utilidad no es la óptima. Los estados financieros no son oportunos, ya que su procesamiento es muy lento por las constantes modificaciones a los movimientos por fallas en la aplicación contable o por la cantidad de operaciones fuera de tiempo (oportunidad). Este último caso es más notorio al cierre del ejercicio fiscal, ya que ante la necesidad de las laboriosas conciliaciones o, por la necesidad de registrar el mayor gasto posible en el presente ejercicio (creación de pasivos), los estados financieros finales son presentados a las autoridades auditoras varios meses después de lo normal.

La información financiera de la administración central del gobierno federal requiere de otros estados financieros para apreciar mejor la actividad pública. Entre ellos sobresalen los que, partiendo de las cifras y compromisos asentados en el presupuesto, nos muestran los resultados de la actividad del gobierno y permiten dar opiniones acerca de la eficacia y eficiencia de sus operaciones.

Al comparar los datos presupuestarios con los reales, entre lo que se pretendía hacer y lo que se hizo, entre los recursos programados y los utilizados, todo esto sirve de apoyo a la evaluación para aceptar o cuestionar la validez de los objetivos.

Los contadores públicos se preocuparon por crear una normatividad en el hacer y en la forma de revisar los estados financieros. Establecen reglas fundamentales que sustentan principios de contabilidad. Cuando dichos principios se apliquen a la contabilidad gubernamental, se debe pensar que los resultados del quehacer público no se miden por utilidades o pérdidas como si fuera empresa privada, sino por el beneficio social alcanzado.

Es importante que los informes financieros contemplen especialmente algunos aspectos cuyo manejo y control, en nuestro país, resultan sui géneris, como los siguientes:

a) Activo Fijo

La ley ordena inventariar toda compra no consumible cuyo valor sobrepase los 150 pesos, sin embargo, no aclara que es un activo fijo, así por ejemplo, muchos activos fijos de gran valor se adquieren como gasto corriente, o sea, como adquisición consumible sin que se inventaríe como activo fijo. Como se vé este es un grave problema ya que el registro correcto genera directamente el incremento del patrimonio.

Se deben incluir en los estados de situación financiera (balance) el fenómeno de la depreciación, con el fin de que dichos estados presenten el valor correcto de estos activos.

b) Activos Amortizables

Los informes financieros deben captar especialmente los activos amortizables, ya que casi siempre no se registra su amortización porque son considerados como gasto corriente y no como inversión (gasto de capital).

c) Pasivos

El análisis de los pasivos debe hacerse con mucho cuidado, ya que realizando tantas operaciones en la administración gubernamental, se acostumbra a registrar en forma deficiente el presupuesto comprometido, que ---

no es otra cosa que un pasivo real.

Son muchas las consecuencias por la falta de registro de pasivos, ya que reflejan una situación financiera falsa y un ejercicio del presupuesto distinto al real; por esta razón, se debería usar otro término que se refiera al presupuesto ejercido más el comprometido. Por la falta de ese registro de pasivos, los costos se reflejan menores a los que realmente se han realizado en el cumplimiento de las metas.

d) Patrimonio

Se deberá registrar con mucho cuidado este renglón, ya que los deficientes registros y controles de activos originan un conocimiento inadecuado del patrimonio y los incrementos en cada ejercicio.

Si la información financiera es la base de todo proceso de evaluación, la exactitud de sus cifras es determinante para la validez de dicho proceso.

4.2.1.- RAZONABILIDAD DE LOS INGRESOS

Algunas dependencias u organismos al ejecutar sus programas producen bienes o servicios sujetos al pago de una cuota. En estos casos lo deseable sería que no recurrieran al apoyo de recursos fiscales sino, que los precios o cuotas aporten los ingresos necesarios. En otros casos, como en el INBA, el ingreso propio es solo marginal pero contribuye a aliviar, en parte, el peso de la administración.

Las cuotas por los servicios prestados deben bastar para cubrir el costo de operación de la unidad productora, si ésta produce exclusivamente bienes o servicios; o el costo de la operación marginal si éste fuera el caso.

Otro aspecto a considerar para buscar incrementar los ingresos propios es haciendo un estudio de mercado, calcular la dimensión de éste, susceptible de ser atendido y buscar en lo posible la capacidad de producción para satisfacer a todo ese mercado.

4.2.2.- COSTO DE LOS SERVICIOS PERSONALES

En este concepto la auditoría debe evaluar la cantidad de personal respecto a la carga de trabajo, y determinar si existe personal excedente- asignado al programa que puede ser reubicado, o si por el contrario se necesita de más personal.

Por lo que toca a la evaluación de los bienes materiales consumidos, la auditoría verifica:

- Si el % de desperdicio se encuentra en el límite de lo razonable.
- Si las condiciones de calidad y precio corresponden a las requeridas.
- Si se analizan las variaciones de los costos y volumen de materiales- consumidos.

Finalmente, en el análisis de la eficiencia de los recursos financieros, cuando los gastos no corresponden a las categorías de servicios personales, recursos materiales y otros servicios, se verifica que los gastos- hayan sido correctos y necesarios en la ejecución del programa.

4.2.3.- INFORMES DE AUDITORIA ACERCA DE LA EFICIENCIA

El objetivo más importante que se le debe encomendar a la auditoría gubernamental, es el de verificar la evaluación de la eficiencia. Ya se - ha dicho que la justificación del logro de los objetivos es competencia de la autoridad responsable de la ejecución del programa y a los supe- riores a ella. Sin embargo, la revisión de las operaciones nos puede in dicar, que el objetivo no se puede alcanzar; los criterios para medir - las realizaciones no son las correctas; el objetivo ha dejado de respon- der a una necesidad.

" Las auditorías al gasto público federal tendrán por objeto examinar - las operaciones, cualesquiera que sea su naturaleza, de las entidades - de la Administración Pública Federal, con el propósito de verificar si- los resultados financieros presentan razonablemente la situación finan-

ciera; si la utilización de los recursos se ha realizado en forma eficiente (---). " (20)

En estas circunstancias, el auditor debe discutir su opinión con las autoridades indicadas, y si prevalece ésta, consignarla en su informe haciendo constar la opinión de las autoridades.

4.3.- EVALUACION DE EFICIENCIA EN EL SECTOR EDUCATIVO

En la definición de indicadores y criterios de medición para calcular el grado de avance hacia los objetivos se presentan tres situaciones:

- a) La de los objetivos eminentemente cualitativos, cuya amplitud no se puede determinar precisión.
- b) La de los objetivos que se expresan cuantitativamente, pero en los cuales la amplitud de lo ejecutado no es proporcional a la de los recursos aplicados.
- c) Aquella en que la magnitud de los objetivos y de las realizaciones es proporcional a la cantidad de recursos utilizados, que es lo óptimo para evaluar la eficiencia.

" Se consideró la importancia que tiene el establecimiento de medidas físicas que abarquen los programas presupuestarios y los resultados obtenidos y la conveniencia de implantar - siempre que sea factible - coeficientes de rendimiento que contribuyan al mejor análisis administrativo de las operaciones ". (21)

La efectividad la proporcionan básicamente tres elementos:

- Exactitud del sistema
- Rapidez de respuesta

20 Alejandro Carrillo Castro/Sergio García Ramírez, op. cit., p. 139.

21 Gonzalo Martner op. cit. p. 206.

- Estabilidad relativa

En donde la exactitud del sistema significa eficacia, y la rapidez de respuesta y la estabilidad relativa proporciona eficiencia al sistema.- Este planteamiento se hace considerando que eficacia es cuando se logra el cumplimiento de las metas programadas; y eficiencia es cuando usan racionalmente los recursos de que se dispone.

Así, un sistema puede ser eficaz sin ser eficiente; o sea, que se obtuvieron los resultados pero fuera de tiempo (oportunidad); o se obtuvieron una sola vez, sin garantía en el futuro (permanencia y seguridad de volver a obtenerlos), es decir, un sistema puede ser eficiente sin ser eficaz.

4.3.1.- ETAPA ACTUAL DE DESARROLLO DE LA EVALUACION

Si bien es cierto que los principios en que se fundamenta la técnica moderna de administración pública son fáciles de conseguir, su aplicación en la práctica presenta problemas que no se resuelven inmediatamente ya que no es sencillo cambiar la manera de actuar de los funcionarios, acostumbrados a dar información de sus actividades genéricas, para que posteriormente la rindan en razón de acciones concretas y resultados específicos.

Porque en el ambiente de corrupción que nos ahoga y que perturba el comportamiento de muchos mexicanos, el empeño consciente y constante en lograr mayor eficiencia en el empleo de los recursos debe llegar a obstruir el camino por el que penetra ese cáncer que mina los soportes de la confianza, de la credibilidad de todos nosotros.

Más aún, la diversidad de criterios adoptados en otros sectores para dar cumplimiento a las mismas disposiciones hacen ver que la solución a los problemas no es una sola.

4.3.2.- CRITERIOS BASICOS DE UN SISTEMA DE EVALUACION DE EFICIENCIA

a) Ubicación de la evaluación

Para que la evaluación tenga una ubicación exacta en el proceso de planeación, debe ser permanente, con el fin de que sobre la marcha se ratifiquen o rectifiquen las estrategias propuestas para alcanzar las metas previstas.

b) Niveles de evaluación

Se definen tres grandes niveles de evaluación; la evaluación interna (microadministrativa); la evaluación sectorial, de relación (mesoadministrativa), y la evaluación de conjunto (macroadministrativa).

c) Características de la evaluación

La evaluación a nivel interno sería la evaluación dentro de la dependencia u organismo; la evaluación sectorial o de relación, sería la evaluación entre organismos o dependencias de un mismo sector de actividad; la evaluación de conjunto, sería el conjunto de organismos o dependencias de diversa naturaleza.

d) Objetivo de la evaluación

En la evaluación se buscan fundamentalmente tres objetivos o conceptos:-- la eficacia, la eficiencia y la congruencia. El primer objetivo busca -- evaluar los resultados en términos muy generales; el segundo, evaluar -- los procedimientos por medio de los cuales se llega a resultados, y por último, el tercero evalúa la consistencia y coherencia de los procesos y resultados entre sí.

4.3.2.1.- EFICIENCIA DE LA EJECUCION DEL PLAN

En el ámbito del plan los apoyos son: objetivos, medios y realizaciones. Los rasgos de los tres elementos son:

Objetivos: Se determinan en base al estudio de las condiciones socioeconómicas de la región a la que se refieren, de su potencialidad, posibilidades de mejorar el nivel de vida, y de la jerarquización de prioridades.

Medios: Se refieren a la infraestructura física o humana de que se dispone o puede disponerse con el fin de destinarlas a conseguir los objetivos planteados.

Realizaciones: Miden los efectos que se producen en las estructuras y su reflejo en las condiciones de vida de la sociedad. Se expresan en los mismos términos que los objetivos.

Con estos elementos se establecen tres relaciones que evalúan la eficiencia de la acción pública, éstas son:

Congruencia: Los objetivos deben ser congruentes con el marco de referencia en que se introducen, como es en nuestro caso el plan educativo.

Pertinencia: Esta expresa la aptitud de los medios para alcanzar los objetivos.

Penetración o efecto: Este compara los objetivos con las realizaciones y determina el grado en que lograron los efectos deseados.

4.3.2.2.- EFICIENCIA DE LA EJECUCION DEL PRESUPUESTO

Los apoyos en que descansa el análisis del presupuesto y que se refieren a la eficiencia de la aplicación del gasto público en los programas son: metas, recursos presupuestarios, recursos utilizados y resultados.

Los principales rasgos de los apoyos del presupuesto son:

Metas: son la base para justificar la asignación de recursos presupuestarios. Su magnitud debe ser proporcional a los recursos que se destinan a su alcance; indican en términos de cantidad los resultados concretos que se esperan de la ejecución de los programas.

Recursos Presupuestarios: expresan siempre el valor en dinero de los recursos asignados en el presupuesto para la realización de los programas, y son proporcionales a las metas a que se destinan.

Recursos Utilizados: indican el valor monetario de los recursos consu

midos para el cumplimiento de dichos programas, y son proporcionales a los resultados obtenidos.

Resultados: representan el tamaño de los efectos obtenidos en la ejecución de los programas; y utilizan el mismo criterio de medición aplicable a las metas.

Las relaciones entre estos elementos son cinco:

Congruencia: las metas deben ser congruentes con los objetivos a que se encaminan y con las metas de otros programas que se dirijan al mismo objetivo.

Presupuestación: se implantan entre los recursos asignados en el presupuesto y la magnitud de las metas a que se destinan.

Productividad: relaciona el costo real global, y su análisis por cada uno de los recursos utilizados en la ejecución del programa, con los resultados obtenidos.

Eficiencia: la eficiencia en la aplicación de los recursos en los programas, es el índice que se obtiene entre los dos tipos de costos unitarios, el previsto en el presupuesto y el real obtenido, independientemente de la comparación de las metas y resultados.

Eficacia: es el índice obtenido de la comparación entre la magnitud de las metas y de los resultados, independientemente de sus costos, evalúa el grado en que los resultados alcancen las metas.

A diferencia de las relaciones del plan, que son externas al programa, las del presupuesto son internas.

En el INBA los objetivos en la ejecución del plan consideran la razón más importante, a la determinación de los efectos de la acción educativa artística y la conservación del patrimonio artístico nacional, y el instituto tiene abundante información para medir y evaluar estos efectos.

tos.

En lo que se refiere a la evaluación en el ámbito del presupuesto, éste se refiere al empleo del gasto público, para llevarla a cabo se requiere una relación de causa a efecto entre el monto de los recursos y la magnitud de las metas, que no se da en la mayoría de los proyectos del INBA ni en los docentes, que son los más importantes y los que más cuestan al instituto. Esto se debe a que por tradición se sigue considerando meta al número de alumnos atendidos considerados en la educación artística, y no hay ninguna proporcionalidad entre la unidad alumno atendido y la unidad recurso.

En la otra vertiente de la evaluación de la eficiencia en el empleo del gasto público, que consiste en relacionar la cantidad, calidad y el precio de los distintos recursos con las actividades que se realizan, tampoco se le ha considerado en el instituto.

En estos dos puntos de la evaluación del empleo del gasto en el INBA, es mucho lo que queda por hacer.

4.3.3.- CRITERIOS DE CONTROL DE LOS ELEMENTOS DEL COSTO

Al emplear los recursos que componen el gasto público se deben vigilar su destino, cantidad, calidad y precio.

Destino: es evidente afirmar que el requisito principal de validez del empleo de los recursos es su recto destino.

En el seguimiento de las operaciones suelen darse casos en que los recursos asignados a fines específicos se utilicen momentáneamente para satisfacer necesidades urgentes de otro sin rebasar el límite presupuestario. Otras ocasiones se invierte a plazos un excedente temporal de recursos financieros y se registran los intereses obtenidos; en ninguno de los dos casos señalados hay desvío de mala fé. Este ocurre cuando se utiliza en beneficio de fines ajenos a los que se destinaron los recursos, y cuando se utilizan temporalmente en beneficio de terceros, enton

ces, además de incrementar los costos se presenta un delito castigable.

Cantidad: lo correcto es que la cantidad de recursos sea proporcional al destino que se les dé; el desperdicio debido a la disponibilidad -- excesiva como al demasiado consumo encarecen el costo y suele complicar el flujo normal de operaciones, y en su defecto lo retarda; en ambos casos disminuye la eficiencia.

Calidad: la calidad de los recursos debe ser adecuada a la finalidad a que se destine; ya que si ésta es excesiva resulta muy costosa, y si es deficiente demerita sus resultados o entorpece su realización.

Precios: es evidente, que el precio debe ser el más bajo posible dentro de las condiciones del mercado y las circunstancias de la operación.

En resumen es necesario establecer criterios de relación óptima entre cantidad, calidad y precio de los recursos, y el volumen y características de las actividades que se realizan con ellos.

Apartar del concepto de proyecto y por lo tanto del de programa, las funciones cuyos resultados no guardan relación con los recursos que se destinan a su ejecución, y definir metas de los proyectos y programas cuya magnitud sea proporcional al consumo de recursos.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 1.- Existe la necesidad de implantar mecanismos de capacitación a los responsables de la planeación, programación, presupuestación y evaluación de las actividades en el sector; así como mecanismos de coordinación que permitan establecer un marco conceptual (metodológico, normativo y político) que facilite las técnicas, procedimientos y sistemas comunes a todo el sector educativo.
- 2.- En algunas dependencias del sector educativo y, especialmente en el INBA, existe una separación entre las áreas de planeación y ejercicio, de ahí que la planeación de éste último se reduzca a una programación y presupuestación para el ejercicio fiscal.
- 3.- Es necesaria la definición de una terminología específica en la contabilidad y en el presupuesto, con el fin de unificar criterios en estas áreas. En el INBA existe un divorcio entre el sistema contable y el presupuestal; no se ha logrado establecer un sistema contable coherente con los criterios presupuestales.
- 4.- Debe existir mayor vigilancia del área normativa en el ejercicio del presupuesto en el sector educación.
- 5.- Otro problema que enfrentan algunas dependencias del sector y, particularmente el INBA, es que a pesar de los esfuerzos realizados para mejorar los sistemas de información, éstos siguen siendo deficientes e inoportunos. Hace falta información para una correcta toma de decisiones.
- 6.- Se deben establecer criterios de relación óptima entre cantidad, calidad y precio de los recursos, y el volumen y características de las actividades que se realizan con ellos.

7.- Apartar del concepto de proyecto y por lo tanto del de programa, las funciones cuyos resultados no guardan relación con los recursos que se -- destinan a su ejecución.

8.- Deben definirse metas de los proyectos y programas cuya magnitud sea proporcional al consumo de recursos.

9.- Cuando se usen los conceptos de eficacia y eficiencia, debe tenerse cuidado; ya que muchas veces estos conceptos son usados como símbolos po -- líticos para encubrir una realidad o deformarla, tratando con ello, jus -- tificar acciones o actividades.

10.- Uno de los problemas que siempre ha enfrentado el INBA y la Admi -- nistración Pública General, es la carencia de órganos o mecanismos apro -- piados que se aboquen al estudio e implantación de medidas de mejoramien -- to. Es por ello que los administradores públicos debemos buscar cada día la participación activa en todos los niveles de la administración, tanto en la formulación como en la realización de las mismas. En el INBA es ur -- gente propiciar la búsqueda de mecanismos administrativos de concerta -- ción y análisis que permitan una acción más eficaz. De esta manera los -- trabajos del sector educativo se ajustarán a los programas sustantivos y adjetivos de la Secretaría de Educación Pública y, por lo tanto de la Ad -- ministración Pública.

11.- Es preciso depurar las técnicas y la organización de la planeación misma; precisar los tiempos y ritmos de ejecución de las políticas que -- establece el plan en el presupuesto por programas; afinar las modalida -- des en sus diferentes instrumentos. Finalmente, existe un liderazgo polí -- tico claro, vigoroso y acertado, que genera confianza para sortear la -- profunda crisis en la que estamos inmersos todos, y que da ánimo e ímpe -- tu a todos los mexicanos para emprender, con optimismo, nuevas tareas de trabajo y producción.

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

- 1.- Martner, Gonzalo
PLANIFICACION Y PRESUPUESTO POR PROGRAMAS.
Textos del ILPES, Siglo XXI Editores, México 1979.
- 2.- Vázquez Arrollo, Francisco
PRESUPUESTO POR PROGRAMAS PARA EL SECTOR PUBLICO DE MEXICO.
UNAM, México, 1982.
- 3.- Camacho C., Hipólito
LA EFICACIA DEL PRESUPUESTO DE EJECUCION
{Revista de Administración Pública, Antología 1-54. 1956-1983}.
INAP, México 1983.
- 4.- Aguirre Velázquez, Ramón
MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PRESUPUESTARIA EN MEXICO.
INAP, México 1980.
- 5.- Anguiano Cabrera, Manuel
LA TEORIA DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS Y LA IMPLANTACION DE ESTA
TECNICA EN EL SECTOR PUBLICO FEDERAL MEXICANO.
Exposición hecha en el primer seminario sobre programación y reforma
administrativa, Noviembre de 1977, Guadalajara, Jal.
- 6.- Secretaría de Educación Pública
MANUAL DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTACION.
México, D. F., 1982.
- 7.- Dirección General de Planeación de la SEP
EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS DEL SECTOR PUBLICO, CONCEPTOS BASICOS.
México, D. F., 1979.
- 8.- Universidad Nacional Autónoma de México
PRESUPUESTO POR PROGRAMAS 1980, 1981.
México, D. F., 1980.
- 9.- Saldaña Harlow, Adalberto
TEORIA Y PRACTICA DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN MEXICO (Un caso-
concreto).
INAP, México 1977.

- 10.- Rheault, Jean Paul
INTRODUCCION A LA TEORIA DE LAS DECISIONES.
(Con aplicaciones a la administración)
Editorial Limusa, México, 1980.
- 11.- Del Rfo Gonzalez, Cristobal
TECNICA PRESUPUESTAL.
ECASA, México 1980.
- 12.- Fernández Arena, José Antonio
INTRODUCCION A LA ADMINSTRACION.
UNAM, México 1977.
- 13.- Carrillo Castro, Alejandro y García Ramfrez, Sergio
LAS EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO.
Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, S.A., México 1983.
- 14.- Méndez Villanueva, Antonio
INFORMACION FINANCIERA Y TOMA DE DECISIONES.
Impresiones Aries, México, 1978.
- 15.- Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A.
COMERCIO EXTERIOR.
Vol. 28, Núm. 4, México, Abril de 1978.
- 16.- Isoard y Jiménez de Sandi, Carlos
INTRODUCCION AL TEMA DE EVALUACION.
Exposición hecha en el primer seminario técnico consultivo de programación, presupuestación y evaluación del sector educativo, junio 27- de 1980, México, D. F.
- 17.- Naciones Unidas
MANUAL DE PRESUPUESTO POR PROGRAMAS Y ACTIVIDADES.
Sept. de 1962, Nueva York, E.U.A.
- 18.- Dirección de Planeación y Presupuestación del INBA
MANUAL DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTACION (Provisional).
México, D. F., 1984.
- 19.- Subdirección de Recursos Financieros del INBA
CATALOGO DE CUENTAS.
México, D. F., 1985.

20.- Renaud Bracho, Mario

LOS SISTEMAS DE INFORMACION.

Exposición hecha en el primer seminario técnico consultivo de programación, presupuestación y evaluación del sector educativo, junio 27 de 1980, México, D. F.

21.- Franco Díaz, Eduardo M.

DICCIONARIO DE CONTABILIDAD.

Siglo Nuevo Editores, S.A., México 1980.

22.- Faya Viesca, Jacinto

FINANZAS PUBLICAS.

Editorial Porrúa, S.A., México 1981.

23.- García-Pelayo y Gross, Ramón

PEQUEÑO LAROUSSE ILUSTRADO.

Ediciones Larousse, México 1983.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

<u>CITA No.</u>	<u>PAGINA No.</u>	<u>FUENTE BIBLIOGRAFICA.</u>
(1)	1	PEQUEÑO LAROUSSE ILUSTRADO MEXICO, 1983.-PAG. 836.
(2)	1	NACIONES UNIDAS.-MANUAL DE PRESUPUES TO POR PROGRAMAS Y ACTIVIDADES.- N.Y. 1962.- PAG. 3
(3)	1	MARTNER GONZALO.- PLANIFICACION Y - PRESUPUESTO POR PROGRAMAS.-ONCEAVA- EDICION.-MEXICO 1979.- PAG. 63
(4)	7	MARTNER GONZALO.-PLANIFICACION Y -- PRESUPUESTO POR PROGRAMAS.-ONCEAVA- EDICION.-MEXICO 1979 PAG. 348, 349, Y 350
(5)	9	MARTNER GONZALO.-PLANIFICACION Y -- PRESUPUESTO POR PROGRAMAS.- ONCEAVA EDICION.-MEXICO 1979.- PAG. 45
(6)	9	VAZQUEZ ARROYO FRANCISCO.-PRESUPUES- TOS POR PROGRAMAS PARA EL SECTOR PU- BLICO DE MEXICO.-CUARTA EDICION.-ME- XICO 1982.- PAG. 47
(7)	11	MARTNER GONZALO.-PLANIFICACION Y PRE SUPUESTO POR PROGRAMAS.-ONCEAVA EDI- CION.-MEXICO 1979.- PAG. 54 Y 55
(8)	11	FAYA VIESCA JACINTO.-FINANZAS PUBLI- CAS.-PRIMERA EDICION.-MEXICO 1981.-- PAG 217
(9)	12	CARRILLO CASTRO ALEJANDRO/GARCIA RA- MIREZ SERGIO.-LAS EMPRESAS PUBLICAS- EN MEXICO.-PRIMERA EDICION.-MEXICO - 1983.- PAG. 79

<u>CITA No.</u>	<u>PAGINA No.</u>	<u>FUENTE BIBLIOGRAFICA.</u>
(10)	13	ISOARD CARLOS.-INTRODUCCION AL TEMA DE EVALUACION (Exposición hecha en el primer seminario técnico consultivo de programación, presupuestación y evaluación del sector educativo) CEESTEM; MEXICO 1980.
(11)	21	BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR.-COMERCIO EXTERIOR.-VOL. 28, NUMERO 4.-MEXICO 1978. PAG. 384
(12)	25	MARTNER GONZALO.-PLANIFICACION Y PRESUPUESTO POR PROGRAMAS.-ONCEAVA EDICION.-MEXICO 1979.-PAG. 211
(13)	27	FAYA VIESCA JACINTO.-FINANZAS PUBLICAS .-PRIMERA EDICION.-MEXICO 1981.-PAG.--362.
(14)	54	RHEULT JEAN PAUL.-INTRODUCCION A LA -TEORIA DE LAS DECISIONES.-QUINTA REIMPRESION.-MEXICO 1980 PAG. 46
(15)	57	CARRILLO CASTRO ALEJANDRO/GARCIA RAMIREZ SERGIO.-LAS EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO.-PRIMERA EDICION.-MEXICO 1983.-PAG. 98 Y 99
(16)	58	RHEULT JEAN PAUL.-INTRODUCCION A LA -TEORIA DE LAS DECISIONES.-QUINTA REIMPRESION.-MEXICO 1980 PAG. 45
(17)	61	INBA.-MANUAL DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTACION (Provisional).-MEXICO 1984.-ANEXO 3
(18)	68	INBA.-CATALOGO DE CUENTAS.-MEXICO 1985 .-PAG. 4