

**REVISTA DE LA
ASOCIACION
INTERAMERICANA
DE PRESUPUESTO
PUBLICO**

Los trabajos y materiales de esta revista pueden reproducirse total o parcialmente siempre que se mencione la fuente.

**ASOCIACION INTERAMERICANA
DE PRESUPUESTO PUBLICO**

Período 1980 - 1982

CONSEJO DELIBERANTE:

Presidente:	Miguel Angel Bolívar (Argentina)
Primer Vice-Presidente:	Jesús Napoleón Pereira (Honduras)
Segundo Vice-Presidente:	David Monroy (Venezuela)
Auditor Titular:	Jorge Ripa (Argentina)
Auditor Suplente:	Alfonso Retana Sandí (Costa Rica)

CONSEJO EJECUTIVO:

Presidente:	Ramón Aguirre Velázquez (México)
Primer Vice-Presidente:	Joao Baptista Lemgruber (Brasil)
Segundo Vice-Presidente:	Virgilio G. Ramos (Panamá)
Secretario Ejecutivo:	Gerardo Ferrando Bravo (México)
Director de Cooperación	
Técnica y Docencia:	Guillermo Molina López (Ecuador)
Director de Administración:	Alberto Menéndez Guzmán (México)

SUBSEDE PARA CENTRO AMERICA Y PANAMA:

Representante:	Agustín Francisco Canessa (Uruguay)
-----------------------	--

SUBSEDE PARA SUDAMERICA:

Representante:	Miguel Angel Loureiro (Uruguay)
-----------------------	---------------------------------

CONSEJO CONSULTIVO:

Representante ante el Consejo Deliberante:	José Vicente Rodríguez Aznar (Venezuela)
---	---

REVISTA DE LA ASOCIACION
INTERAMERICANA DE PRESUPUESTO PUBLICO

CONSEJO EDITORIAL:

Ramón Aguirre Velázquez
Gerardo Ferrando Bravo
Miguel Angel Dávila Mendoza
Guillermo Molina López
Alberto Menéndez Guzmán
Carlos Solórzano Juárez
Manuel Arce Rincón
Raúl José Mejía González
Salvador Tena Tejada
Hermilo Molina Molina

DISTRIBUCION:

Av. Chapultepec No. 246, Primer Piso
Col. Roma
Delegación Cuauhtémoc
México, D. F. Código Postal 06700
Ap. Postal 24-409 Tels.: 5-33-34-02 y 5-14-64-71

ASOCIACIONES NACIONALES DE PRESUPUESTO PUBLICO

ARGENTINA

Asociación Argentina de Presupuesto Público (ASAP)

BRASIL

Asociación Brasileña de Orcamento Público (ABOP)

COLOMBIA

Asociación Colombiana de Presupuesto (ACP)

COSTA RICA

Asociación Costarricense de Presupuesto Público (ACOPRE)

ECUADOR

Asociación Ecuatoriana de Presupuesto (AEP)

EL SALVADOR

Asociación Salvadoreña de Presupuesto Público (ASAPP)

GUATEMALA

Asociación Guatemalteca de Investigadores
de Presupuesto (AGIP)

HONDURAS

Asociación Hondureña de Presupuesto Público (AHPP)

MEXICO

Asociación Mexicana de Presupuesto Público, A. C. (AMEPP)

NICARAGUA

Asociación Nicaragüense de Presupuesto Público (ANIPP)

PANAMA

Asociación Panameña de Presupuesto (APAP)

PERU

Asociación Peruana de Presupuesto Público (APPP)

URUGUAY

Asociación Uruguaya de Contabilidad y Presupuesto
Públicos (ASUCYP)

VENEZUELA

Asociación Venezolana de Presupuesto Público (AVPP)

I N D I C E

	Página
1. Editorial	13
2. Algunos Documentos presentados al Seminario Regional sobre Sistemas de Control de Ejecución de Proyectos (San José de Costa Rica, Octubre de 1980:)	
— Sistema Nacional de Programación y Seguimiento de Proyectos, por la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de la República de Honduras, C. A.	15
— Bases para el Sistema de Seguimiento de Programas, por la Oficina Central de Presupuesto de la Presidencia de la República de Venezuela	37
— Sistema de Control y Seguimiento Físico-Financiero (COSEFF), por la Secretaría de Programación y Presupuesto de México	45
— Experiencia en Guatemala en Materia de Control y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública, por la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas de la República de Guatemala	71
3. Documento presentado a la XIV Conferencia Interamericana de Contabilidad (Santiago de Chile, Noviembre de 1981).	
— Sistema Estadístico-Contable Integrado. Análisis de la Experiencia de la Contaduría General de la Nación Uruguay, por Miguel A. Loureiro, Alfonso Algorta, Oscar Berrueta, Humberto Grassi y Lionel Rial	93

4. Artículo de PROGRAMA, revista bimestral de información y análisis de la Secretaría de Programación y Presupuesto (Ciudad de México. Núm. 1. Enero - Febrero de 1980).

— Reestructuración de la Secretaría de Programación y Presupuesto, por la Secretaría de Programación y Presupuesto de México

La edición número 14 de la Revista de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público, viene a representar un timbre de orgullo para el empeño editorial que de larga data ha caracterizado a nuestra Asociación. Conocedor de tan rica herencia el Consejo Editorial se siente alentado por ella, al mismo tiempo que constituye un nada despreciable reto que de cara al futuro, debe afrontar con redoblado esfuerzo para alcanzar los objetivos que se ha fijado ASIP en su tarea de divulgar los avances y experiencias de las técnicas de presupuestación pública y su vinculación con materias afines.

El Consejo Editorial siempre consciente de la importancia de los propósitos generales de propiciar el intercambio y análisis de las experiencias relevantes sobre la organización y procedimientos de control de la ejecución de proyectos, ha tomado la decisión de darle un sitio preeminente en este número a algunos documentos presentados en el Seminario Regional sobre Sistemas de Control de Ejecución de Proyectos, celebrado en San José, Costa Rica, con el patrocinio de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público (ASIP), del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) y de la Asociación Costarricense de Presupuesto Público (ACORRE).

Además nos anima la certeza de que los estudiosos de la administración presupuestaria del sector público de los diferentes países de nuestra comunidad continental e incluso de otros continentes, encontrarán en los trabajos contenidos en esta Revista, elementos de importancia y material de discusión para los diversos foros que analizan estas cuestiones.

Magnífica oportunidad para lo anterior será la realización del evento más aguardado año tras año, como lo es el Seminario Interamericano de Presupuesto, que esta vez en su versión XI se efectuará del 19 al 23 de abril de 1982, en la ciudad de San José, Costa Rica.

La Asociación Interamericana de Presupuesto Público, es una entidad abocada a estimular la realización de eventos de esta naturaleza en cualquier país de América; por ello considera pertinente dejar constancia que los trabajos presentados en el Seminario Regional fueron:

1. Sistema Nacional de Programación y Seguimiento de Proyectos. Dirección General de Presupuesto. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. República de Honduras.

2. *Proyecto de Organización del Sistema de Seguimiento y Control. Ministerio de Finanzas. Nicaragua.*
3. *Bases para el Sistema de Seguimiento de Programas. Oficina Central de Presupuesto. Venezuela.*
4. *Sistema de Control y Seguimiento Físico-Financiero (COSEFF). Secretaría de Programación y Presupuesto. México.*
5. *El Seguimiento y la Evaluación de los Proyectos de Investigación. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).*
6. *Experiencia en Guatemala en Materia de Control y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública. Dirección Técnica de Presupuesto. Ministerio de Finanzas Públicas. República de Guatemala.*
7. *Sistema Gerencial de Acompañamiento Físico-Financiero de Proyectos y Actividades (Sistema GRAFF). Instituto de Programación y Presupuesto, Instituto de Planeamiento Teórico y Social de la Secretaría de Planeamiento del Gobierno de Brasil. Brasil.*

De los documentos elaborados por los participantes sólo cuatro de ellos, el de Honduras, Venezuela, México y Guatemala, se publican en este Número.

Acorde con su política permanente de dar relevancia a todos los empeños latinoamericanos en las áreas interrelacionadas con la problemática presupuestaria, la ASIP incluye también en este número la ponencia presentada por la Contaduría General de la Nación del Uruguay a la XIV Conferencia Interamericana de Contabilidad, celebrada en Santiago de Chile, el mes próximo pasado.

Por último, se ha creído conveniente recoger en las páginas de esta Edición, un interesante y ameno artículo publicado en PROGRAMA, órgano oficial de información y análisis de la Secretaría de Programación y Presupuesto de México, en el que se describen las tareas cumplidas por el actual gobierno encaminadas a dotar al país de una administración pública y en especial en el ámbito presupuestario en consonancia con las demandas del desarrollo económico y social de la nación mexicana.

México, D. F., diciembre de 1981.

SISTEMA NACIONAL DE PROGRAMACION Y SEGUIMIENTO DE PROYECTOS *

Por:

Dirección General de Presupuesto
del Ministerio de Hacienda y
Crédito Público de la República
de Honduras, C. A.

* Documento presentado por Honduras al Seminario Regional sobre Sistemas de Control de Ejecución de Proyectos; San José de Costa Rica, octubre de 1980.

INTRODUCCION

Hemos creído necesario destinar parte de nuestro tiempo a la elaboración de este documento, con el pleno convencimiento de que el mismo dará una visión más amplia, a las personas interesadas, sobre lo que constituyen los "Nuevos Métodos de Administrador de Proyectos". Estos comprenden:

1. Definición clara de los objetivos y metas.
2. Planeamiento detallado de las actividades necesarias.
3. Asignación precisa de responsabilidades.
4. Coordinación estrecha interinstitucional, intrainstitucional y del personal del proyecto.
5. Seguimiento regular para control y replaneamiento.

Como se verá a través de la lectura de este documento, los procedimientos que en él se plantean, cumplen con los requisitos de la administración clásica, utilizando procedimientos modernos.

Estamos plenamente convencidos, de que no hay un solo hondureño que no desee el desarrollo del país y creemos que una de las formas de lograrlo, es el de utilizar los dineros del pueblo, actuales y futuros, en la mejor forma posible.

No creemos que exista un sólo funcionario público que no desee triunfar en su gestión, el fracaso que se presenta, algunas veces se debe a la falta de métodos eficientes de administración, por lo que estimamos que el sistema que a continuación se expone, contribuirá en mucho a lograr el éxito. No decimos totalmente, porque una metodología no es más que eso, todo depende del uso que se le dá y de quien la emplee.

Consideraciones preliminares

El objeto de este documento es el de poner a disposición del usuario (Gerentes de Proyectos, Especialistas en Programación, Responsables de Ejecución, Contratistas, etc.), en una forma bastante resumida, una serie de criterios que consideramos de vital importancia para el conocimiento de la filosofía y el uso racional del "Sistema Nacional de Programación de Proyectos".

Antecedentes

La Dirección General de Presupuesto, bastante preocupada por la baja capacidad operativa de los proyectos que ejecuta el Gobierno, decidió efectuar en 1974 un estudio que identificara plenamente cuál era el grado de ejecución presupuestaria de los diferentes proyectos aprobados en el decenio 1964-1974, y los factores determinantes de esa situación. Los % de ejecución se pueden apreciar detalladamente en el Cuadro Anexo No. 1 pero en resumen se exponen los siguientes:

1. El porcentaje de ejecución financiera promedio fue de 61.6%.
2. El porcentaje más bajo de ejecución se encontró en 1968 (42.6%).
3. El mayor porcentaje se observó en 1970 (76.1%).

Estudios realizados posteriormente a siete (7) Proyectos específicos, proporcionaron la información que aparece en los cuadros anexos 2 y 3, y las conclusiones a las que se llegó reflejaron fundamentalmente que:

1. La falta de recursos financieros y humanos no era determinante.

2. El problema fundamental radicaba en la falta de una adecuada programación que permitiera visualizar de inicio a fin, la ejecución de los proyectos, lo mismo que la distribución racional de todas sus actividades.

En consecuencia, no se contaba con calendarios de trabajo que fueran el resultado de un programa en el cual estuviera definida la relación lógica de las actividades con sus respectivas asignaciones de tiempo y recursos, ni era posible dar un seguimiento efectivo por ignorarse la fecha de realización de cada una de dichas actividades.

Dado que el problema principal de la baja capacidad operativa de los proyectos, estaba en la falta de programación de los mismos, se consideró indispensable la adopción de un recurso que de manera permanente y uniforme facilitara la administración técnica de los proyectos.

En tal sentido, se optó por una metodología, la de la "Ruta

“Ruta Crítica”. Comprende:

1. La parte narrativa

En ella se describen los objetivos del proyecto, sus características, las actividades componentes, su estado al momento de hacer la programación, las instituciones y personas dentro de las instituciones que son las responsables de ejecutar cada actividad, la estructura organizativa de la unidad ejecutora y los aspectos de índole contractual (si existe convenio de préstamo), legal, meteorológico, político, etc., que pudieran ser una restricción durante la vida del proyecto: Comprende además un diagrama de barras sumario (Gantt) que a diferencia del convencional en que los tiempos se han estimado en forma bastante empírica, en éste las duraciones y secuencia lógica de cada Barra, son la síntesis de un desglose bien detallado del trabajo a realizar, se incluyen también los eventos claves, al inicio y/o a la terminación de actividades o grupos de actividades considerados como más importantes dentro del proyecto, lo mismo que los nombres y los códigos de cada uno de los responsables de ejecutar el proyecto.

2. Figuras, informes de computador y cuadros

Cabe hacer la salvedad de que el uso del computador sólo lleva el propósito de agilizar los cálculos de las duraciones y costos, cálculos que serían sumamente laboriosos y difíciles si tuvieran que hacerse manualmente. Con este fin, se usan indistintamente dos “Paquetes” conocidos como PROJACS y PCS, cuyos resultados son los mismos cuando se requiere únicamente el cálculo de duraciones, pero se diferencian cuando se lleva el control presupuestario; en este último caso el PROJACS, se ajusta mejor a los requerimientos del Gobierno.

En esta oportunidad, nos referiremos únicamente a los informes de Computador del paquete P.C.S.

— Dentro de las figuras cabe destacar:

- 1.—El diagrama de precedencias o red en donde se ha plasmado la lógica de ejecución del proyecto.

Crítica", cuya técnica aunque nació en los países desarrollados, ya estaba siendo empleada con éxito en Honduras en proyectos como el "Embalse de Los Laureles" y otros.

La adopción de la misma metodología no era suficiente, se hacía necesario la creación de un sistema que estuviera acorde con la realidad hondureña y de nuestro propio desarrollo; de ahí que hubo urgencia de contratar un grupo de personas especializadas para que diseñara el sistema, lo aplicara en forma experimental, organizara la Unidad Ejecutora, entrenara al personal y diera la Asesoría Técnica necesaria durante el período de consolidación.

El trabajo se inició el 4 de septiembre de 1975, con la programación de 10 proyectos. (Ver Anexo No. 4).

Alcances del sistema

Al momento de elaborar el presente documento han concluido la etapa programada dos proyectos, el de Acueductos Rurales, cuya Unidad Ejecutora es el Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados y el de la Primera etapa de Mobiliario Escolar (Ministerio de Educación) cuyos logros se detallan a continuación:

1o. Proyecto acueductos rurales

Metas Propuestas: Construcción de 90 acueductos.

Fecha de Terminación programada: 7 de marzo de 1979.

Meta Lograda: 95 acueductos.

Fecha Terminación Real: 4 de marzo de 1979.

Nótese que:

- 1o. Se terminó en la fecha prevista.
- 2o. Se construyeron 5 acueductos más.
- 3o. Hay un excedente que permitirá la construcción de varios acueductos más.

2o. Mobiliario escolar

Meta Propuesta: Construcción de 24,400 muebles.

Fecha Terminación Programada: 15 de enero de 1979.

Meta Lograda: 26,144 muebles.

Fecha Término Real: 9 de febrero de 1979.

Nótese que:

- 1o. Terminó con 19 días de atraso solamente.
- 2o. Se construyeron 1,717 muebles más y
- 3o. No hubo incremento en el costo.

Como conclusión podemos decir que:

- 1o. Terminar el proyecto en el tiempo programado significa una gran economía.
- 2o. No se retrasa el beneficio social del proyecto.

Cabe hacer la observación de que no basta programar el proyecto si no se va a hacer un uso racional del instrumento; de hecho, muchos proyectos programados y sometidos a control han aumentado considerablemente su duración debido a esta razón.

Operación del Sistema:

El sistema comprende fundamentalmente la elaboración de una serie de informes de distinto volumen y complejidad, dependiendo del nivel jerárquico al cual se quiera informar. Estos informes sirven de base para la realización de reuniones periódicas en donde participan todas las personas que tienen alguna responsabilidad en la ejecución del proyecto, lo que permite la identificación de los problemas y la toma de decisiones para solucionarlos.

A continuación se enumeran los distintos informes, su contenido y utilización.

A. Programa de Trabajo: (Informe Inicial)

Es el documento base que sirve como patrón o medio de comparación al cual se hará referencia durante la ejecución del proyecto y al final del mismo para evaluar si las metas propuestas se lograron alcanzar. En este informe se encuentra toda la información relativa al proyecto; desde los objetivos generales hasta las redes en que están graficadas las actividades y la

2.—El diagrama de barras sumario, a que se hizo mención anteriormente y la curva de avance programada, que no es más que la expresión gráfica del diagrama de barras sumario.

— Informes de Computador:

Comprenden el calendario de trabajo global del proyecto en donde aparecen las fechas primeras y últimas de inicio y de terminación de cada actividad con su respectiva holgura disponible; el diagrama de barras sumario, el informe de eventos claves, calculados por el computador.

B. Informe de Avance (Detallado)

El objeto de este informe es dar a conocer el estado del proyecto durante un período determinado; debe ser elaborado cada dos meses y presentado a más tardar quince días después de la fecha del corte de la evaluación; la presentación del mismo deberá dar lugar a una reunión de evaluación; la cual se hará a la mayor brevedad posible (antes de los 20 días posteriores a la fecha del corte de evaluación). Para que las medidas que se adopten sean realmente oportunas y efectivas.

Este informe tiene el siguiente contenido:

Parte 1: Narrativa

1. Analisis global

1.1 Trabajos ejecutados. Aquí se reportan los trabajos realizados hasta la fecha.

1.2 La situación actual del proyecto.

En ella se hacen las comparaciones entre: la fecha de terminación programada y la nueva fecha de terminación calculada por el computador de acuerdo con la información de avance proporcionada, la duración original del proyecto (en días) con la nueva duración calculada: el aumento en la duración en días; el porcentaje % de avance programado al período que se evalúa

contra el % de avance realizado; la desviación en la duración del proyecto y el código de color correspondiente.

Toda esta información nos permite conocer globalmente cuál es el grado de progreso de la totalidad del proyecto, la cual se obtiene de la siguiente forma:

En el informe de Eventos Claves (milestone report, Anexo No. 5) debe aparecer la actividad final del proyecto, con una fecha fija tipo 4 (la cual indica que la actividad no deberá terminar con posterioridad a la fecha fijada).

En este informe podemos ver:

a) La fecha de terminación programada y que se encuentra bajo la columna "Scheduled".

b) La nueva fecha de terminación que se lee bajo la columna "calc/actual".

c) La holgura negativa de la actividad final que presenta los días de atraso del proyecto. Esta se encuentra bajo la columna "Float".

La nueva duración del proyecto (en días) resulta al sumar la duración original (Project duration) con la holgura negativa de la actividad final.

d) El % de Avance ejecutado al período puede verse en el diagrama de barras sumario, que se elabora, en base al diagrama de barras que proporciona el computador, debiendo hacerse constar el % de avance programado por cada período bimestral.

Al hacer el avance, en dicho informe debe aparecer tanto el % programado como el % ejecutado, de tal manera que se puede hacer la comparación.

e) La desviación de la duración en la totalidad del proyecto se calcula de la siguiente manera: (Ver Anexo No. 5). La holgura negativa de la actividad final, antes mencionada, se multiplica por cien y se divide entre la duración original del proyecto el % resultante es la desviación; cuando este % es menor del 10%, le corresponde el color verde, o sea que el proyecto marcha bien, entre el 10 y 20% el proyecto está en amarillo, tiene problemas aún susceptibles de solución; más del 20% corresponde al rojo, lo que indica que el proyecto se encuentra en una situación bastante crítica.

1.3 Situación de los sub-proyectos.

Mediante el análisis del informe de computador llamado Schedule report o calendario de trabajo (Anexo No. 7), se puede identificar cual o cuales sub-proyectos están condicionando atraso y dentro de éstos, que actividades tienen terminación atrasada y por consiguiente dónde se debe buscar la responsabilidad de dicho atraso. El análisis resulta al comparar el diagrama de la red con lo que informa el computador al momento de hacer el corte. En el ejemplo que se presenta el atraso se encuentra en el sub-proyecto equipamiento y la actividad que condiciona el atraso es la llamada a elaborar especificaciones técnicas equipos Ches.

En la descripción que se hace en el informe de avance deben identificarse plenamente el o los sub-proyectos y las actividades responsables del atraso, los mismos que las causas y posibles consecuencias.

2. Figuras, informes de computador y cuadros

2.1 Figuras.

2.1.1 Informe resumido del proyecto.

Este informe, en una forma bastante sintetizada, da a conocer el estado del proyecto y contiene la siguiente información:

a) Nombre del proyecto y la unidad ejecutora, lo mismo que una descripción somera del mismo.

b) Bajo la columna "plazos programados aprobados", aparece la fecha de inicio y terminación programada, así como también la duración original en días. En la columna "Informe situación" aparece la fecha de inicio y la nueva fecha de terminación lo mismo que el porcentaje de avance programado y el real (correspondiente al período que se evalúa). Se puede apreciar también la desviación en la duración y el código de color, correspondiente.

c) Gráfica de Avance. Se compara allí la curva programada (en línea punteada) contra la curva de avance real (en línea continua). En el margen izquierdo, aparece el porcentaje corres-

pondiente, en el cual puede apreciarse y compararse el porcentaje de avance programado y el real del período evaluado.

d) Informe de Eventos Claves. En la columna de la izquierda aparece el nombre de cada uno de los eventos y en la cuadrícula de la derecha, cada casilla representa un período bimestral por año en la que se nota una serie de triángulos invertidos que representa el inicio y/o terminación de cada evento.

El triángulo relleno representa el evento cumplido; el vacío, el que aún no se ha cumplido, y sombreados, los que deberían haberse cumplido en el bimestre.

La casilla de observaciones se reserva para hacer constar cuales son los sub-proyectos y actividades causantes del atraso, así como las razones de éste.

2.1.2 Diagrama de barras sumario.

(Anexo No. 6) es similar al descrito en el informe resumido.

2.1.3 Curva de avance del proyecto.

(Anexo No. 9) es igual a la observada en el informe resumido.

2.2 Cuadros.

2.2.1 Actividades con terminación atrasada.

(Anexo No. 10). La importancia de este cuadro radica en el hecho de que toda actividad que no ha finalizado en el tiempo programado está impidiendo el Avance del proyecto e imposibilita el inicio de las actividades subsiguientes:

La lista de estas actividades se obtienen del calendario de trabajo (Schedule report) proporcionado por el computador. En este reporte hay que identificar, todas aquellas actividades que tienen holgura negativa y cuya fecha última de terminación se ha sobrepasado.

El % de avance de estas actividades se obtiene del reporte de computador llamado "Works status and progress" de la columna "Percent complt"; la holgura se obtiene del calendario de trabajo tal como se expresó anteriormente.

2.2.2 Actividades con inicio atrasado.

(Anexo No. 11) En el orden de importancia, esta lista de actividades ocupa el 2o. lugar. Se obtiene también del calendario de trabajo y al analizarla se debe fijar la atención en aquellas actividades que tienen holgura negativa, y cuya fecha última de inicio ha sido sobrepasada.

2.2.3 Actividades con duración mayor que la estimada.

(Anexo No. 12) La importancia de este cuadro está en que permite investigar las razones del aumento de duración, el cual podrá deberse, algunas veces, a la no ejecución del programa tal como fue concebido, al inicio de actividad (es) y su abandono posterior, a dificultades de cualquier orden que impiden su consecución o bien a que los tiempos estimados en la programación han sido muy optimistas.

Esta información deberá servir tanto para adoptar medidas correctivas cuando ésto sea factible, como para llevar un registro de aquellas actividades que realmente consumen más tiempo en el campo de la práctica. Esta última información puede servir de patrón cuando haya que establecer duraciones de actividades similares en otros proyectos.

Esta lista de actividades se obtiene al comparar la duración original (orig. durant) que aparece en la primera columna del informe de progreso (Work status and progress) con la nueva duración (total durant) del calendario de trabajo (Schedule report). Cuando la actividad tiene una nueva duración mayor que la original hay que colocarla en este cuadro, con los datos que allí se requieren.

2.2.4 Actividades a iniciarse en el próximo período.

(Anexo No. 13) La importancia de este cuadro se debe al hecho de que las actividades que allí aparecen, tienen su fecha última de inicio en el período siguiente al corte de evaluación y por consiguiente, de no iniciarse en ese período empezarán a atrasar el proyecto porque ya no tienen holgura disponible.

3. Informes de computador

Los informes de computador que se requieren para la elaboración del informe de avance son:

3.1 Eventos claves (Milestone Report) Ver Anexo No. 5.

3.2. Diagrama de barras sumario (Summary Graphic Display)

3.3 Calendario de trabajo (schedule report). (Ver Anexo No. 7).

3.4 Informe de avance o progreso (Works status and progress).

Es conveniente hacer notar, que cuando estos informes no pueden ser incluidos en su totalidad porque la unidad ejecutora carece de recursos económicos, por lo menos el informe de eventos claves debe incorporarse.

Informe resumido del proyecto

Este informe es el mismo que se explicó en la parte 2: Figuras y sirve para ser enviado a las autoridades de más altos niveles que disponen de poco tiempo y que no necesitan conocer al detalle el estado del proyecto (Ministros). Este informe debe de presentarse a más tardar 10 días después de la fecha del corte de evaluación a la Contraloría de Proyectos, para elaborar el Informe Consolidado.

Informe Consolidado

Recoge la información de todos los informes resumidos de los proyectos incorporados al sistema y sirve para informar a la Jefatura de Estado, en forma muy suscita, de la situación de cada proyecto.

Sesión de evaluación

El propósito de esta reunión es identificar los problemas en la ejecución del proyecto y la búsqueda de alternativas para

solucionarlos. Debe hacerse notar que con este sistema no se pretende señalar culpables ni tampoco felicitar a nadie por el trabajo realizado, esto tendrá lugar cuando concluya la ejecución del proyecto.

Es recomendable que la reunión no dure más de una hora, porque en ella sólo se deben discutir los asuntos relacionados con el avance del proyecto, ya que los problemas técnicos tendrán que ser objeto de otro tipo de reuniones.

Además del Gerente del proyecto y el Especialista en Programación se considera que deben participar en dicha reunión los responsables de ejecutar las actividades que se van a discutir, y como invitados especiales, el Jefe o el Especialista de la Contraloría de Proyectos, el Sectorialista del Consejo Superior de Planificación Económica y el Representante de la Agencia Financiera, si el proyecto es objeto de préstamo.

El Ministro del Ramo y el Jefe de la Unidad Ejecutora pueden ser invitados cuando sean responsables de ejecutar alguna actividad siempre y cuando dispongan del tiempo requerido, sin embargo su disponibilidad de tiempo no debe ser la condición para fijar la fecha, se recomienda realizar la reunión en el momento oportuno.

El Gerente preside y modera la reunión; el Especialista funge como Secretario; lee el Informe, toma nota de los problemas, sus causas, las soluciones propuestas y quienes tendrán que ejecutarlas. El resultado de su participación será una *ayuda memoria* la que deberá repartirse entre los participantes a más tardar 24 horas después de efectuada la reunión, con el objeto de que le sirva de guía para la solución de los problemas.

El Jefe o Especialista de la Contraloría de Proyectos actúa únicamente para proponer la posible solución de algún problema. El Personal del Consejo Superior de Planificación y de las Agencias Financieras colaboran también en la solución de problemas, según su competencia, pero más que todo se les invita para que estén enterados del avance real del Proyecto.

El procedimiento que se sigue es el siguiente:

El Gerente abre la sesión solicitando se dé lectura a la ayuda memoria de la reunión anterior, pide se especifiquen las acciones tomadas con relación a lo acordado y se expliquen las razones de aquellas no cumplidas.

A continuación se prosigue con la lectura del Informe de

Avance, el cual se va discutiendo por partes. Al plantearse los atrasos, el Gerente del Proyecto interroga al Responsable de Ejecución correspondiente, para que explique las causas y dé a conocer las medidas que han sido tomadas u otras posibles soluciones. Una vez agotada la discusión, el Gerente procede al cierre de la reunión.

Consideraciones de importancia:

Creemos conveniente hacer las siguientes observaciones por considerarlas de vital importancia para la mejor ejecución y control del Proyecto.

1.—Cuando la Unidad Ejecutora tiene como responsabilidad realizar una actividad, como por ejemplo los trámites de desembolso y otros generalmente se concretan a enviar un Oficio o a efectuar una plática telefónica, creyendo que con ésto ha concluído dicha actividad; la realidad es que tan solo es el inicio, pues su finalización se alcanzará hasta lograr la meta propuesta.

Decimos lo anterior porque generalmente se culpa a otras instituciones de incumplimiento, cuando la realidad es que la Unidad Ejecutora es la responsable por descuido.

2.—Tanto en el programa inicial como en los informes de avance debe solicitarse y considerar como anexo el Informe de Computador, "Calendario de trabajo" por responsables de ejecución, el cual será entregado a cada uno de ellos, previa explicación de su uso, pues de lo contrario no es posible que el responsable lleve un control de las actividades a realizar.

3.—El Gerente del Proyecto, además de revisar periódicamente su calendario de trabajo en búsqueda de actividades con terminación e inicio atrasado (las que tienen holgura negativa) debe centrar su atención en el cuadro de actividades a iniciar en el próximo período (fecha última de inicio), para que estas se cumplan en la fecha establecida ya que de lo contrario el proyecto aumentará más la duración.

4.—Es necesario que el Especialista en Programación coloque en la pared de la Oficina del Gerente un Diagrama de la red, en donde sea señalado y actualizado periódicamente lo siguiente:

- a) La cadena de actividades críticas.
- b) Las actividades terminadas (sombrearlas).
- c) Las actividades solo iniciadas (sombrearlas aproximadamente de acuerdo al % de ejecución que lleva).

5. El Gerente del Proyecto pedirá al Especialista en Programación que recoja la información de avance quincenalmente, reportarle las actividades atrasadas y convocar a reunión con los Responsables de ejecución para buscar soluciones antes de la sesión de evaluación.

6. El Gerente del Proyecto deberá solicitar al Especialista en Programación que diez (10) días después de la fecha del corte de evaluación, sea entregado el Informe Resumido a la Contraloría de Proyectos, quince (15) días después envíe los informes detallados, y convoque a la reunión de Evaluación antes de los veinte (20) días posteriores al período a evaluar. La entrega de la *ayuda memoria* 24 horas después de la reunión.

Anexo No. 1

MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO
DIRECCION GENERAL DE PRESUPUESTO

Tegucigalpa, D. C., Honduras, O. A.

MONTOS DE INVERSION PROGRAMADA FRENTE
A LA EJECUTADA EN EL PERIODO:
1 9 6 4 - 1 9 7 4

(Cifras en Millones de Lempiras)

Años	Programado	Ejecutado	Porcentaje de Ejecución
1964	41.0	26.0	63.6%
1965	37.9	19.7	52.1%
1966	46.7	26.4	56.6%
1967	61.6	29.6	48.0%
1968	78.8	33.2	42.6%
1969	81.9	49.7	60.7%
1970	79.5	60.5	76.1%
1971	90.4	68.2	75.5%
1972	90.9	69.1	76.0%
1973	96.9	58.4	60.3%
1974	126.8	83.8	66.1%
T o t a l e s	832.1	525.0	63.1%

COMPORTAMIENTO DE PROYECTOS EJECUTADOS SIN CONTROL
(CIFRAS EN MILLONES DE LEMPIRAS)

P R O Y E C T O	Aumento Duración	Costo gramado	Pro- gramado	Costo Real	Incre- mento	Aporte Moneda Nac.		Observaciones
						Pro- gramado	Real	
Extensión e Investigación Agrícola (BID 310-SF)	3 años	8.6	11.7	3.1	3.0	6.4		
Caminos de Acceso. Zonas Agrícolas	3 años	13.6	13.6	1.0	3.6			Sólo se cons- truyeron 113 kms. de los 612 kms. pro- gramados.
1a. Etapa Desarrollo del Valle del Bajo Aguan (BID)	2 años	25.1	27.9	2.8	9.7	12.5		
Construcción Hospital Escuela (BID 12-SF)	2.5 años	14.6	22.6	12.0	5.0	17.5		
Desarrollo Urbano y Vivienda (BID 299-SF HO)	3 años	27.7	22.2	12.7	11.1			Se canceló en 1978 sin concluirse.
Programa Sectorial Agrícola (AID - 025)	1 año ¹	41.4	47.1	5.7	17.4	27.8		
Programa Educación Agrícola (BIRF 954 - 452)		17.3	19.512	2.3	5.324	6.977		

Se amplió el tiempo de Ejecución al 31-12-79.
Nótese en este cuadro que además del incremento en el costo, éste ha sido a expensas de Fondos Nacionales en detrimento de
otros Proyectos; otros no alcanzaron los objetivos propuestos.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO
DIRECCION GENERAL DEL PRESUPUESTO
INFORME CONSOLIDADO DE PROGRAMACION DE 10 PROYECTOS PILOTO
INFORME AL 31 de Octubre de 1976

Anexo No 5

Nº	PROYECTO	INFORME	INICIO	TERMINO	DURACION DIAS	SITU- ACION	OBSERVACIONES
1	Programa Nacional de Servicios de Salud (PRONASSA) M.S.P.A.S.	PROGRAMA	29MAR76	30SEP80	1647	⊙	El Hospital de San Pedro Sula tiene 51 días de atraso.
		ACTUAL	29MAR76	30SEP80	1647		
2	Proyecto Hidroeléctrico "El Cajón" E.N.E.E.	PROGRAMA				○	No se ha elaborado la Programación Inicial
		ACTUAL					
3	Proyecto de Pulpa y Papel COMDEFOR	PROGRAMA	02MAY76	24ENE83	2458	⊙	La reprogramación indica que el proyecto se terminará en la fecha programada
		ACTUAL	02MAY76	24ENE83	2458		
4	Proyecto Turístico Tornosal COMADI MCTC.	PROGRAMA				○	No se ha elaborado la Programación Inicial
		ACTUAL					
5	Proyecto Indio Azucarero en San Juan de Flores RNF, ACANSA, MRN, TACA VI, SECOPT	PROGRAMA	20FEB76	08DIC80	1753	○	Se han producido demoras en los estudios de Fuentes de Riego y Caminos de Acceso
		ACTUAL	20FEB76	25JUL81	1975		
6	Proyecto Acueductos El Progreso, Puerto Cortés y La Ceiba SAHAA	PROGRAMA	02ENE76	23OCT80	1757	○	Se ha demorado la suscripción del Contrato de Préstamo
		ACTUAL	02ENE76	26ABR81	1941		
7	Proyecto Experimental de Granos Básicos	PROGRAMA	22ENE76	16SEP79	1334	⊙	Su avance es satisfactorio
		ACTUAL	22ENE76	16SEP79	1334		
8	Proyecto Caminos de Acceso Asentamientos Campesinos SECOPT, INA	PROGRAMA	16FEB76	30NOV78	1019	⊙	Al hacer la reprogramación y ajuste de algunas actividades, se estimó que el Proyecto lo van a terminar dentro del plazo.
		ACTUAL	16FEB76	30NOV78	1019		
9	Proyecto Ampliación Sistema Nacional de Telecomunicaciones, SECOPT	PROGRAMA	01FEB76	30NOV78	1030	○	La duración ha aumentado debido a la nueva licitación de Planta Externa que ha demorado el inicio de su construcción.
		ACTUAL	05FEB76	30MAR79	1116		
10	Programa Sanidad Animal Ministerio de Recursos Naturales	PROGRAMA	28ENE75	21FEB80	1851	⊙	Su avance es satisfactorio.
		ACTUAL	28ENE75	21FEB80	1851		

Anexo 3

COMPORTAMIENTO DE PROYECTOS EJECUTADOS SIN CONTROL

P R O Y E C T O	Fecha Ter- minación Según Contrato	Terminación Real	Aumento Duración	Costo Total Según Contrato (En Miles)				E j e c u t a d o				Costo Total 2/ Según Contrato Real		Diferencia
				F. Nac.	%	F. Exter.	%	F. Nac.	%	F. Exter.	%			
Extensión e Investigación Agrícola (BID 310 - SF)	2-1-75	17-12-77	3 años	3.000	35.0	5.600	65.0	6.146	54.0	5.294	46.0	8.600	11.710	3.110
Hospital Escuela BID 812 SF.	14-3-76	30-9-78	2 y 2 años	5.000	34.2	9.600	65.8	17.503	65.8	9.097	34.2	14.600	26.662	12.062
1a. Etapa Desarrollo Bajo Agua	2-4-75	2-4-77	2 años	9.700	38.0	15.400	62.0	12.490	45.0	15.400	55.0	25.100	27.890	2.790
Caminos de Acceso Zonas Agrícolas (AID 522 L-0113)	30-12-70	11-2-73	3 años	1.000	7.6	7.612	92.4	3.600	27.6	10.035	72.4	13.000	13.653	653
Sectorial Agrícola I (AID 025)	31-12-78	No ha ter- minado $\frac{1}{2}$	1 año	17.414	42.0	24.000	58.0	27.795	62.0	13.859	38.0	41.414	47.172	5.758
Desarrollo Urbano y Vi- vienda (BID 299-SF-HO)	24-9-75	Canceló sin Concluir	3 años	12.700	45.0	45.815	54.2	26.814	56.8	20.358	43.2	27.700	22.144	Verde luminoso
Educación Agrícola (BIRF 954-452)	9-1-77	No ha ter- minado	Lleva 2 años 4 meses de más	5.324	30.0	12.000	70.0	6.977	36.0	12.535	64.0	17.324	19.512	2.3 2.188

Información al 30 de Abril de 1979

Se concedió prórroga al 31 Diciembre 1979

Costo al momento de Procesar la Información

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

República de Honduras

Tegucigalpa, D. C., 13 de febrero de 1976

Señor Contador General de la República

Para su conocimiento y demás fines, transcribale:

“ACUERDO No. 44.—Tegucigalpa, D.C., 5 de febrero de 1976.
EL JEFE DE ESTADO, ACUERDA: Conforme Artículo 7 del Capítulo IX de las Disposiciones Generales del Presupuesto General de Ingresos y Egresos, año de 1976; designar los Diez Proyectos de Inversión Pública que deberán ser programados y ejecutados de conformidad con el método de Programación por Ruta Crítica, con el asesoramiento que prestará la Dirección General de Presupuesto a través de la Contraloría de Proyectos. Estos Diez Proyectos han sido seleccionados conjuntamente por la Secretaría Técnica del Consejo Superior de Planificación Económica y por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en consulta con los organismos ejecutores de los mismos. Los diez proyectos son los siguientes:

- 1.—Programa Nacional de Salud (PNS/ASA).
Unidad Ejecutora: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.
- 2.—Proyecto Hidroeléctrico El Cajón.
Unidad Ejecutora: Empresa Nacional de Energía Eléctrica.
- 3.—Proyecto de Pulpa y Papel.
Unidad Ejecutora: Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal.
- 4.—Proyecto Turístico Tornasal.
Unidad Ejecutora: Ministerio de Cultura, Turismo e Información.
- 5.—Proyecto Ingenio Azucarero en San Juan de Flores que

incluye Sistema de Riego y vías de comunicación.

Unidad Ejecutora: Empresa Azucarera, Ministerio de Recursos Naturales, Ministerio de Comunicaciones, Obras Públicas y Transporte.

- 6.—Proyecto Agua Potable de Puerto Cortés, Progreso y La Ceiba.

Unidad Ejecutora: Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados SANAA.

- 7.—Proyecto Experimental de Granos Básicos (El Paraíso).

Unidad Ejecutora: Ministerio de Recursos Naturales.

- 8.—Proyecto Caminos de acceso asentamiento campesinos.

Unidad Ejecutora: Ministerio de Comunicaciones, Obras Públicas y Transporte, Instituto Nacional Agrario (INA).

- 9.—Proyecto Plantas Interna y Externa Telefónica.

Unidad Ejecutora: Ministerio de Comunicaciones, Obras Públicas y Transporte.

- 10.—Programa de Sanidad Animal.

Unidad Ejecutora: Ministerio de Recursos Naturales.

Las Unidades Ejecutoras de estos Diez Proyectos se someterán a las Disposiciones Generales del Presupuesto aprobados para 1976 y al Reglamento sobre Programación y Seguimiento de los mismos. COMUNIQUESE: JUAN ALBERTO MELGAR C. EL SECRETARIO DE ESTADO EN EL DESPACHO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, PORFIRIO ZAVALA SANDOVAL, EL SECRETARIO EJECUTIVO DEL CONSEJO SUPERIOR DE PLANIFICACION ECONOMICA, ARTURO CORLETÓ MOREIRA”.

Atentamente,

RENE PINEDA MEJIA
Sub-Secretario de Hacienda y C.P.

BASES PARA EL SISTEMA DE SEGUIMIENTO DE PROGRAMAS *

**Por:
Oficina Central de
Presupuesto de la Presidencia de
la República de Venezuela**

* Documento presentado por Venezuela al Seminario Regional sobre Sistemas de Control de Ejecución de Proyectos; San José de Costa Rica, octubre de 1980.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL SEMINARIO SOBRE

INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS EN SISTEMAS DE SEGUIMIENTO DE LA EJECUCION FISICO-FINANCIERA DEL PRESUPUESTO DE GASTOS

REALIZADO ENTRE EN 6 Y 10 DE AGOSTO DE 1979 EN
CARACAS, VENEZUELA

Con base en las exposiciones y debates realizados sobre el Sistema de Gerencia de Proyectos de Honduras, del Sistema de Acompañamiento Físico-Financiero (Graff) de Brasil, de las metodologías desarrolladas por la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN), Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (MARNR) y Ministerio del Desarrollo Urbano (MIN-DUR), los participantes del seminario sobre Intercambio de Experiencias en Sistemas de Seguimiento de la Ejecución Físico-Financiero del Presupuesto, han arribado a las siguientes:

Conclusiones

1.—Este seminario organizado por la Oficina Central de Presupuesto y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ha cumplido plenamente sus objetivos al haber permitido el conocimiento de las experiencias, que se realizan en los países participantes y ha motivado el desarrollo de intercambios futuros sobre la materia.

2.—Las experiencias realizadas en la materia por Brasil y Honduras y el permanente perfeccionamiento que están efectuando de sus respectivos sistemas, ha puesto de manifiesto los beneficios que surgen de la implantación de sistemas de seguimiento de la Ejecución Físico-Financiera del Presupuesto, adaptados a la realidad propia de cada país.

3.—Al mismo tiempo se han considerado como muy positivos los trabajos y experiencias que se están realizando en la Oficina Central de Coordinación y Planificación, Ministerio de

Transporte y Comunicaciones, Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y Ministerio del Desarrollo Urbano, que sumados a los que está llevando a cabo la Oficina Central de Presupuesto, constituyen aportes de importancia para racionalizar el seguimiento de programas y proyectos de acuerdo con la realidad institucional de Venezuela.

Asimismo el interés mostrado por los demás participantes en sus intervenciones coadyuvarán a una mayor definición del futuro sistema de seguimiento.

4.—Los sistemas de seguimiento de la ejecución presupuestaria, son instrumentos fundamentales para el desarrollo de los sistemas de planificación y presupuesto, y ayudan a detectar las restricciones del aparato administrativo.

5.—El seguimiento de la ejecución del presupuesto debe ser concebido como un sistema integrado, que brinde información a los distintos niveles de la estructura de gobierno y, en particular a las oficinas centrales, sectoriales y regionales de planificación y presupuesto, así como a las entidades responsables de la ejecución de los programas y proyectos.

En base a las conclusiones expuestas los participantes expresaron las siguientes:

Recomendaciones

1.—Promover nuevos intercambios de conocimientos entre los países de América Latina, por acuerdos directos entre los mismos, a través del Plan de Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo de las Naciones Unidas.

Dichos intercambios podrían consistir en las realizaciones de eventos similares al efectuado en Caracas, en apoyo técnico que pueda brindar cada país y en la realización de cursos y pasantías.

2.—Los participantes de Venezuela, para aunar los esfuerzos que se están llevando a cabo en el país, en materia de seguimiento de la ejecución físico-financiera del presupuesto, consideran necesario que la Oficina Central de Presupuesto y la Oficina Central de Coordinación y Planificación promuevan la formación de un grupo de trabajo que, con la asistencia técnica que consideren necesaria, y en consulta y participación con los

organismos nacionales interesados, diseñe e implante un sistema que atienda a las necesidades de información de los diferentes niveles de toma de decisiones, dentro del sector público.

Reconocimiento

Los participantes hacen llegar su reconocimiento a la Oficina Central de Presupuesto de Venezuela y al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo por la organización de este Seminario y por el éxito obtenido en la realización del mismo.

Caracas, 10 de agosto de 1979

BASES PARA EL SISTEMA DE SEGUIMIENTO DE PROGRAMAS

SISTEMA DE SEGUIMIENTO DE PROGRAMAS

1) *Objetivos*

Permitir a la OCEPRE evaluar la gestión presupuestaria en términos de grado de cumplimiento de la producción terminal de los programas, relación de los mismos con la producción intermedia, de los proyectos, actividades y obras y su relación.

Proporcionar información a CORDIPLAN, para evaluar el nivel de eficacia de la producción terminal de los programas sectoriales del sector público en relación a las políticas, objetivos y metas perseguidas en los Planes de la Nación y los planes anuales operativos.

Brindar información para la toma de decisiones cuando, por circunstancias no programadas y/o distinto ritmo de ejecución física, haga necesario modificar en el ejercicio en curso las asignaciones financieras a programas.

Obtener información que permita la determinación de (estándares) para comparar el rendimiento entre producción e insumos, producción terminal y producción intermedia, a nivel sectorial, institucional y espacial.

Permitir al administrador de programas el realizar un papel gerencial en la dirección del mismo al brindarle informaciones sobre los objetivos, metas, costos y responsabilidades. Permitir

en síntesis, un mayor control con una mayor flexibilidad, otorgando responsabilidad decisoria y ejecutiva al jefe del programa. (De no cumplirse el mismo no podrá operar el sistema).

Servir de realimentación en forma permanente y continua al proceso presupuestario.

Motivar a los organismos cabeza de sector en el Sistema Nacional de Planificación, a utilizar información desagregada sobre el avance físico-financiero de los programas sectoriales a efectos de proporcionar un apoyo sustantivo al respectivo Comité Sectorial de Planificación.

Motivar a las instituciones públicas a utilizar información desagregada sobre el avance de sus programas a efectos del apoyo en su gestión.

Servir de base a través de la medición de los efectos secundarios y conexos de los distintos programas del sector público para realizar evaluaciones globales de la producción pública.

II) Características

Es un sistema único de información integrable en diferentes niveles (obras, actividades, proyectos, institución, sectores, estados, según, etc.) de acuerdo con las necesidades de usuarios.

Forma parte del sistema presupuestario vigente y se interrelaciona con el sistema nacional de planificación, en el nivel correspondiente a información agregada.

Se apoya en conceptos modernos de la evaluación de programas ya que tiene en cuenta la interrelación de sistemas y aplica el concepto sistémico a los Planes y al Presupuesto Público.

Abarca el ámbito sectorial del sector público y los organismos regidos por la LORP (Art. 1o.).

Posee una estructura lógica de programación coherente con los objetivos que persigue el programa, contribuyendo a mejorar la programación sectorial e intersectorial.

Abarca programas definidos de acuerdo a la terminología presupuestaria (categorías programáticas del sistema presupuestario).

De ser necesario por sus objetivos especiales se basará, para conseguir información de programas en simples registros

fuera de Sistemas Contables que operen en las instituciones (Registros físicos, de avance temporal, insumos y costos). Se toma en cuenta para su implementación en la primera etapa, las limitaciones de las oficinas centrales, sectoriales e institucionales de Planificación y Presupuesto y las limitaciones de las unidades ejecutoras de categorías programáticas.

Su operatoria no implica un procesamiento electrónico de la información en función de la simplicidad operativa del mismo. Posteriormente podrá implementarse como un proceso o sistema automatizado, a condición de que se haya capacitado y formado los operadores del sistema en los niveles correspondientes.

Estructura los órganos encargados y responsables del Sistema en los distintos niveles, asignando funciones y tareas a cada uno de ellos.

III) Elementos

Los contenidos del Sistema serán los indicados en los documentos del Sistema Nacional de Planificación y Presupuesto como marco para el diseño. De ser necesario se propondrían modificaciones a los mismos dentro de un esquema de adaptación progresiva.

Las salidas del Sistema serán diseñadas teniendo en cuenta los distintos niveles a los cuales va dirigido, estableciéndose: índices varios, desvíos, causas y medidas a tomar. Representaciones gráficas. Síntesis para cada nivel determinado.

Receptores de salidas serán: Presidencia, Gabinetes Sectoriales, Ministerio de Hacienda, OCEPRE, CORDIPLAN, Ministro del Area, responsable del programa, responsables actividad.

Utiliza el gasto devengado o causado como medida financiera de bienes y servicios recibidos.

Las fuentes de información serán las oficinas integrantes del sistema de planificación y presupuesto, a diferentes niveles: programas, proyectos, obras y actividades de las diferentes instituciones que participen en el programa sectorial objeto del seguimiento. La coordinación de la información en la primera etapa será realizada por la OCEPRE-unidad de evaluación-CORDIPLAN-unidad de proyectos.

Información de subperíodos sobre ejecución físico-finan-

ciera.

Relación de programas contenidos en el presupuesto público.

Programación y reprogramación físico-financiera del año en subperíodos determinados.

Modificaciones presupuestarias aprobadas.

SISTEMA DE CONTROL Y SEGUIMIENTO FISICO-FINANCIERO (COSEFF) *

**Por:
Secretaría de Programación
y Presupuesto de México**

* Documento presentado por México al Seminario Regional sobre Sistemas de Control de Ejecución de Proyectos; San José de Costa Rica, octubre de 1980.

SEMINARIO REGIONAL SOBRE SISTEMAS DE CONTROL Y EJECUCION DE PROYECTOS

SISTEMA DE CONTROL, Y SEGUIMIENTO FISICO-FINANCIERO COSEFF

I. Planeación.

El Sistema de Control y Seguimiento Físico-Financiero del Gasto Público (COSEFF) que actualmente se está implantando busca conjuntar las experiencias que, en la materia, se venían desarrollando en forma aislada por diferentes Dependencias de la Administración Pública, con el fin de proporcionar la información necesaria para la toma de decisiones, tanto para la planeación en su conjunto como para la correcta aplicación del gasto.

La experiencia mexicana en materia de planeación y programación, se inicia en 1930, con la formulación de la Ley sobre Planeación General de la República y culmina en 1980, con la presentación del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, primer esfuerzo integral de planeación, que la convierte, de manera irreversible, en un método de Gobierno.

El Plan Global responde a la filosofía del actual régimen, al hacer explícitos los principios de libertad, justicia y seguridad, que dan origen a nuestras instituciones y marcan las líneas fundamentales del orden social.

Para la formulación del Plan Global de Desarrollo, y como pivote indispensable para la consolidación del proceso de Planeación, integral y participativa, la presente administración introdujo cambios profundos en la estructura del Sector Público.

Los principios que sustentan estos cambios establecen la necesidad imperiosa de convertir la compleja estructura burocrática en un instrumento con responsabilidades precisas, institucionalizar la programación de las acciones de las Entidades Públicas, establecer el Presupuesto por Programas y su seguimiento; evaluar resultados; y finalmente, coordinar acciones intersectorialmente para el logro de los objetivos prioritarios.

Esta reforma administrativa impulsa al proceso de planeación para convertirlo en un proyecto nacional, capaz de aunar voluntades y encauzar esfuerzos para la superación de los pro-

blemas del país, e introduce cambios en la estructura organizativa de la Administración Pública, creando la Secretaría de Programación y Presupuesto, como responsable de la planeación, reuniendo en ella funciones globales, anteriormente separadas en varias Dependencias. Cumple con el propósito de normar, integrar y consolidar los planteamientos sectoriales y regionales en las diferentes fases del proceso: planeación, programación y presupuestación, seguimiento, control y evaluación. En todas ellas cobra especial relevancia la función integradora de esta Dependencia. Función que supone el análisis conjunto de los planes y programas sectoriales y estatales, a efecto de lograr la compatibilidad y la armonía de sus objetivos, metas y acciones y su confluencia con los objetivos y metas nacionales.

Asimismo, se efectuó una redistribución de funciones entre las Secretarías de Estado para propiciar la planeación y programación de actividades homogéneas y la agrupación de las Entidades paraestatales en torno a las Dependencias del Gobierno Central, convirtiéndose éstas en coordinadoras de Sector; siendo su misión la planeación, presupuestación, evaluación, control e información, conforme a criterios de homogeneidad de sus actividades.

La Reforma Administrativa propicia además, la institucionalización de los organismos de planeación, los COPLADES, en cada una de las 31 Entidades Federativas, cuya misión básica es la formulación de los planes de desarrollo estatal.

Los cambios señalados condujeron a la modificación del marco jurídico que norma la acción del Sector Público; para ello se aprobaron y pusieron en vigor durante 1977, la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; el Acuerdo de Sectorización; la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la Ley de Deuda Pública, entre otras.

El plan global de desarrollo 1980-1982

Poner en marcha este esquema de cambio, apoyó el logro de avances significativos en materia de planeación en los primeros tres años de la presente administración.

Por primera vez se logró un conocimiento adecuado de las características precisas de las Entidades Públicas, lo que permitió conjuntar acciones comunes y orientar esfuerzos hacia obje-

tivos concretos para conocer en forma más detallada el monto de los recursos destinados a cada Sector. Todo ello derivó en la elaboración de una apertura programática, que vincula en forma directa, los objetivos sectoriales y nacionales a las acciones concretas de la Entidad; y permite la racionalización de su operación y establece prioridades sectoriales.

En este contexto se elabora el Plan Global de Desarrollo, que significa, como en él se establece "un corte en la situación de avance del sistema de planeación. Ello es así porque contiene los principales elementos conceptuales e instrumentales que forman parte del proceso de planeación, el fortalecimiento de los mecanismos de diagnóstico y la integración de los aspectos sectoriales y especiales. Asimismo, muestra el avance logrado en la formulación de planes sectoriales que han estado influyendo en la definición y ejecución de la Política de Desarrollo".

El Plan Global establece cuatro objetivos de orden nacional:

- Reafirmar y fortalecer la independencia de México, como nación democrática, justa y libre en lo económico, político y cultural.

- Proveer a la población de empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de educación, alimentación, salud y vivienda.

- Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficaz.

- Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.

La estrategia para alcanzarlos apoya su viabilidad en las actuales condiciones económicas y en los recursos disponibles, y se plasma en un conjunto de políticas encaminadas a reorientar la estructura productiva, incrementar el empleo productivo, elevar el coeficiente de inversión, canalizar recursos más importantes a los programas de atención social, buscar nuevas formas de financiamientos al desarrollo, modernizar el aparato productivo, desconcentrar la actividad económica y los asentamientos humanos.

Dentro de este esquema, se fijan las metas macroeconómicas que precisan los elementos anteriores como compromisos cuantificados de acción.

El Programa de Acción del Sector Público (PASP)

La instrumentación del Plan Global se ha apoyado en mecanismos de obligación, coordinación, inducción y concertación. Los primeros se refieren al Sector Público Federal, y se manifiestan mediante la programación de sus actividades; la coordinación se establece vía convenios entre la Federación y los Estados; la inducción, se logra mediante el uso de un amplio instrumental de políticas de desarrollo con que cuenta el Estado, incluyendo medidas de regulación; y la concertación, a través de convenios libremente aceptados por Gobierno y particulares, en nuestro sistema de economía mixta.

Respecto al primer mecanismo, destaca en el ámbito del Gobierno Federal la integración del *Programa de Acción del Sector Público 1980-1982 (PASP)*, que materializa una de las medidas más importantes de instrumentación del Plan Global de Desarrollo, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Presidencial que da formalización legal a este último.

La formulación del PASP parte de la concepción de inducir a las instituciones a que programen ellas mismas realizando un esfuerzo propio de congruencia y no de una programación central realizada por la dependencia globalizadora, y adopta características selectivas para atender con oportunidad el cumplimiento de las acciones y la solidez de los resultados; atendiendo a los criterios relacionados con prioridades globales y sectoriales, se seleccionan Entidades, metas, programas, subprogramas y proyectos.

El proceso de elaboración del PASP se lleva a cabo de acuerdo a las siguientes etapas: a) trabajos preparatorios de carácter normativo; b) elaboración de los programas sectoriales; c) análisis de congruencia; d) alternativas de acción y de gasto; e) ajuste a los programas sectoriales y f) integración del programa general y de los programas de ciencia y tecnología y de la Reforma Administrativa.

Para los mismos efectos, se formularon los lineamientos programáticos para cada uno de los sectores, precisando prioridades y orientaciones a las acciones sectoriales de conformidad con el Plan Global de Desarrollo, e incluyendo montos indicativos de gasto total por sector, en congruencia con las prioridades globales y sectoriales y considerando supuestos de disponibili-

dades financieras, ligadas al marco macroeconómico del Plan Global de Desarrollo.

Con base en lo anterior, se desarrollaron los trabajos de formulación en las Entidades, quienes, a través de esquemas internos de coordinación, participaron en la integración de los diferentes capítulos del Programa de Acción del Sector Público, mismo que se turnó para su análisis y concertación a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La Secretaría de Programación y Presupuesto revisó los programas sectoriales para verificar su congruencia en tres niveles: la referida a la articulación interna de sus elementos; la que debe establecerse entre sectores; y la que corresponde a la relación con los objetivos, metas y políticas del Plan Global de Desarrollo.

El paso siguiente en el proceso de formulación del PASP, fue la integración de alternativas de acción y de gasto anualizadas para el período cubierto (1980-1982). Su propósito consistió en armar escenarios resumidos de variables básicas del programa, que permitieran a las más altas autoridades del país contar con una visión panorámica de la acción pública, para decidir con elementos más precisos de evaluación entre restricciones y exigencias de resultado; entre lo urgente y lo importante, entre lo coyuntural y lo estructural.

A partir de los Programas Sectoriales como insumos básicos, se elabora el Programa General, en el que se busca recoger el ejercicio de compatibilización ya realizado para integrar una visión global y congruente de las acciones públicas.

La formulación del PASP no se concibe entonces como un ejercicio de rigidez lineal, sino como un proceso de confrontación y ajuste de elementos, como requisito indispensable de trabajo y de concertación, para asegurarles consistencia, realismo y dirección.

II. Reforma Presupuestal.

Se puede considerar el PASP como un paso importante dentro del proceso de racionalización iniciado en 1975, cuando se tomó la decisión de implantar la técnica del Presupuesto por Programas. Se buscaba dar solución a las necesidades de programación y administración eficiente de un gasto público cada vez

más amplio y complejo.

El primer paso fue elaborar, para 1976, un presupuesto con "Orientación Programática", el cual incorporó los elementos distintivos de dicha técnica, es decir, programas y subprogramas, objetivos, metas, unidades de medida, responsables, etc. Ello motivó la reestructuración de los documentos presupuestarios que hasta entonces se presentaban a la H. Cámara de Diputados y afectó los registros necesarios para el control presupuestal.

El período 1978-1979 se caracterizó por una serie de esfuerzos encaminados a fortalecer la vinculación de la planificación con el presupuesto, y a definir con mayor claridad y precisión el proceso de programación-presupuestación en nuestro país.

La Corresponsabilidad

Dentro de este proceso de racionalización del ejercicio presupuestal, se estableció la Corresponsabilidad en el Gasto Público Federal, que se define como "un proceso gradual y sistemático que busca modalizar el sistema de presupuestación de la administración pública federal con su esquema de organización y funcionamiento sectorial para darle una mayor unidad, ritmo y direccionalidad al gasto público federal en su conjunto".

— Los objetivos fundamentales que persigue son:

a) Fortalecer la vinculación y funcionamiento del esquema sectorial a través del manejo participativo y corresponsable del gasto público federal.

b) Racionalizar el proceso presupuestario para que los responsables del desarrollo de los programas puedan, con la mayor oportunidad y eficacia posible, realizar las acciones necesarias para distribuir, ejercer y controlar sus presupuestos y de esta manera, garantizar el alcance de las metas que se han comprometido cumplir.

c) Dar una mayor claridad y precisión en el manejo del gasto público que realizan las dependencias y entidades del ejecutivo federal, para facilitar la evaluación de sus acciones y de los resultados alcanzados y de esta manera, se retroalimente con mayor suficiencia el proceso de programación-presupuestación.

Como estrategia para alcanzar los objetivos señalados, la Corresponsabilidad en el Gasto Público Federal descansa en dos acciones fundamentales.

— Por un lado, la flexibilidad en el manejo de recursos, que permite a las dependencias y entidades del ejecutivo federal, distribuir sus erogaciones en conceptos específicos de gasto.

— Y por otro lado, la liberación del Ejercicio del Gasto, que implica la minimización y en su caso, eliminación total de los requisitos y trámites administrativos previos a la ejecución del presupuesto autorizado por la H. Cámara de Diputados.

En este sentido, la flexibilidad en el manejo de los recursos y la liberación del ejercicio del gasto, constituyen los ejes que contribuirán a reafirmar el propósito de pasar de un régimen que se ha basado en la desconfianza, a un régimen de confianza, en donde se persigue que este instrumento se convierta en un elemento cada vez más efectivo para el desarrollo económico y social del país.

En síntesis, la corresponsabilidad significa mejorar el análisis y asignación del gasto público enfatizándolo en función del Plan Global de Desarrollo; consolidar los mecanismos de programación-presupuestación, evaluación e información, perfeccionando los procedimientos normativos que rigen a estos mecanismos; y además descentralizar la operación en el proceso presupuestario.

Significará también, establecer las bases para realizar íntegramente la programación-presupuestación en el nivel sectorial y dinamizará el desarrollo de los programas al eliminar los requisitos y trámites que obstaculizaban una rápida ejecución de los mismos.

Por último, es de mencionarse que con esta reforma puesta en marcha, se delimitan y precisan las responsabilidades de la Subsecretaría de Presupuesto en el contexto de las atribuciones que la Ley otorga a la Secretaría de Programación y Presupuesto, propiciando con ello mejores condiciones para cumplir con eficacia su parte relativa. Además se puede asegurar que en la programación presupuestaria se desarrollarán armónicamente todas las fases del ciclo presupuestario y se mejorará la administración de los recursos públicos.

Modalidades para el proceso de programación-presupuestación 1981.

Los principales avances tecnológicos que en materia presupuestal se están instrumentando para el Presupuesto de Egresos de la Federación 1981, están orientados, primordialmente a la consolidación del proceso de programación-presupuestación.

Asimismo, tales avances dentro del contexto de la Reforma Presupuestaria cumplen con el propósito de continuar avanzando y articulando acciones y mecanismos que permitan una mayor racionalidad y eficiencia en la administración presupuestaria.

Así, para 1981 se tiene contemplado vincular el Plan Global de Desarrollo con el Presupuesto de Egresos de la Federación, a través del Programa de Acción del Sector Público, a fin de que se convierta realmente en un instrumento de la planificación económica y social que concrete, durante el año de referencia, los lineamientos y prioridades de desarrollo económico y social emanados del Plan.

Entre los objetivos más importantes que se pretenden con esta vinculación, destacan:

- Armonizar las orientaciones y lineamientos relativos al proceso de programación-presupuestación, emitidos por las Dependencias de Orientación y Apoyo Global, con las normas y lineamientos para el Proceso de Programación-Presupuestación a nivel sectorial, institucional y regional.

- Definir y regular el flujo de información entre las Dependencias de Orientación y Apoyo Global, las Coordinadoras de Sector, las Entidades y los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados, en función de los requerimientos del PASP del mediano plazo y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

- Apoyar la gestión armónica de la Secretaría de Programación y Presupuesto en su calidad de dependencia normativa del Proceso de Programación-Presupuestación, unificando criterios entre las áreas administrativas de la SPP, que faciliten la toma de decisiones en la orientación de las acciones sectoriales y regionales, así como en la asignación de los recursos.

En este sentido, lo anterior facilitará tener una visión que

permita precisar las necesidades de gasto, sus prioridades y formas de financiamiento, contar con mayor información para armonizar a nivel de los programas, subprogramas estratégicos y proyectos prioritarios, las acciones de los coordinadores de sector, tanto en materia de gasto como en el manejo de instrumentos de política de impacto sectorial, proporcionar al Sector Social y Privado un marco de orientación de mayor detalle sobre las demandas y ofertas de infraestructura de bienes y servicios que generará la Administración Pública Federal.

III. Control y Seguimiento

Un proceso de Planeación quedaría incompleto, para auto-renovarse con la debida oportunidad, sin sus partes integrantes de control y seguimiento. Dentro de este esquema y particularmente en materia de control, adquieren relevancia los sistemas de auditoría y contabilidad gubernamental.

Un instrumento idóneo, de características claras y definidas, para que los funcionarios encargados de la dirección y operación de las entidades del Sector Público conozcan el resultado efectivo de las obras que tienen bajo su responsabilidad es la Auditoría Gubernamental, que permite detectar desviaciones e implementar medidas correctivas según el caso.

En estas circunstancias y al igual que lo han hecho otros países del mundo, el campo de acción, la óptica de la auditoría gubernamental, es mucho más amplio y profundo que el de la Auditoría Financiera tradicional. La Auditoría Gubernamental debe constituirse en uno de los mecanismos fundamentales para conocer la confiabilidad de los informes físico-financieros; el adecuado cumplimiento de las disposiciones legales; y finalmente, el análisis de la eficacia, la eficiencia y la congruencia con que fueron utilizados los recursos y obtenidos los resultados.

El programa de Auditoría Gubernamental se ha diseñado para ser realizado en un plazo medio y contempla la participación de las tres instancias o niveles administrativos: El Global, el Sectorial y el Institucional, a través de sus respectivos órganos de Control, Evaluación y Auditoría.

Se están elaborando Normas Básicas de Auditoría Gubernamental cuya observancia será obligatoria tanto para funcionarios públicos como para las firmas privadas contratadas para la

realización de auditorías externas en Entidades gubernamentales.

Adicionalmente se ha previsto la necesidad de instrumentar un sistema de normas específicas de control y auditoría para cada sector con el objeto de prestar atención en los asuntos particulares de cada uno de ellos. Estas normas específicas las desarrollan en forma conjunta la SPP y las dependencias Coordinadoras de Sector.

Para su adecuado funcionamiento cada Entidad Pública cuenta además con sistemas de Control Interno desarrollados por Unidades de Auditoría Interna, responsables del control del gasto en su propia dependencia y de la coordinación y evaluación de la operación de las Entidades que se encuentran agrupadas bajo su responsabilidad.

Asimismo, dentro del marco de acción de la Secretaría de Programación y Presupuesto, se localizan las llamadas auditorías directas o especiales, las cuales son realizadas a petición de cualquier instancia superior (Presidente de la República o Secretarios de Estado), a petición de la Contaduría Mayor de Hacienda (Poder Legislativo), por denuncia pública o bien como resultado de las revisiones que realiza la propia Secretaría.

A nuestro juicio éstas son las etapas que dentro de nuestro esquema funcionan como mecanismos de control, y que fundamentalmente están apoyados en la realización de funciones de autocontrol por la propia dependencia.

Por su lado, en Sistema de Contabilidad Gubernamental, como uno de los instrumentos para la Administración del Gasto Público, ha experimentado adecuaciones en cuanto a la ordenación, clasificación y enriquecimiento de la información; tiene como producto principal "La Cuenta de la Hacienda Pública Federal", misma que se presenta año con año a la consideración de la H. Cámara de Diputados.

Asimismo, el anexo programático que anualmente acompaña el Informe que el Señor Presidente de la República rinde ante el H. Congreso de la Unión, fue conciliado, en lo que respecta a 1979 con la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, paso importante que permite la integración de la Contabilidad Gubernamental, al proceso de programación-presupuestación en forma integral, y con ello, contribuir al mejor desarrollo de la Planeación en México.

Precisamente, dentro del contexto de la Planeación, Progra-

mación, Presupuestación, Ejecución y Control, el Seguimiento del Gasto Público adquiere su real importancia y significación. Ya que es mediante el seguimiento de lo planeado-programado-presupuestado que el proceso de evaluación proporciona la retroalimentación necesaria para ratificar lo señalado en el Plan Global de Desarrollo, el PASP, y el Presupuesto por Programas.

Para ello se hace necesario contar con un sistema de información ya que éste “constituye —como se señala en la Cuenta Pública— el puente de vinculación entre plan, programa, presupuesto y evaluación de las acciones de la Administración Pública Federal. Por este motivo, la reforma administrativa emprendida por el Gobierno de la República presta especial atención a los sistemas generadores de información y a los instrumentos de seguimiento, a fin de ligar orgánicamente todas las fases de dicho proceso”.

El proceso de Reforma Presupuestaria y particularmente la Corresponsabilidad en el Gasto Público Federal, requiere para su cabal funcionamiento, de la instrumentación de un sistema de información, con un enfoque global que sustente la toma de decisiones, al proporcionar una imagen completa de la programación-presupuestación, ejecución y control presupuestal y, en general, sobre la utilización de los recursos del Sector Público Federal, mediante la selección, captación, almacenamiento y proceso de información primaria y complementaria.

El Sistema de Control y Seguimiento Físico-Financiero COSEFF)

En estrecha relación con lo anterior y buscando que el Presupuesto de Egresos esté ampliamente capacitado para cumplir su función de instrumento de política económica y se optimice el resultado del Gasto Público, se hizo necesario diseñar las bases de un Sistema de Control y Seguimiento Físico y Financiero de los programas y proyectos prioritarios, tanto de la Administración Pública Central, como de la Paraestatal, además de readeclarar y redefinir el Sistema que responda a las necesidades de información presupuestaria. Con estos sistemas será factible detectar oportunamente las desviaciones y dificultades que se presenten en el ejercicio del gasto y, en consecuencia, efectuar las correcciones necesarias.

De esta manera, se fortalecerá el control y la evaluación del gasto y se hará más eficiente, sin interferir en la acción de los coordinadores de sector, al proporcionarles información oportuna y veraz, que les sirva de base para la toma de decisiones respectivas.

De lo expuesto anteriormente, se puede apreciar el dinamismo que ha adquirido la Administración Pública durante el presente régimen.

Todos estos cambios son intencionados y tienen una misma meta, la de modernizar a la Administración Pública, hacerla más racional y hacer efectiva la planeación como método de gobierno, lo que permitirá convertir el crecimiento económico en desarrollo social.

1) Antecedentes.

Existen ya esfuerzos importantes en cuanto al seguimiento, además de los correspondientes a la contabilidad y la auditoría gubernamental. Sabemos que el desarrollo e implantación de sistemas tan ambiciosos y complejos toman tiempo, por lo que estamos desarrollando esfuerzos paralelos.

Operan, en la actualidad, sistemas de seguimiento desarrollados en las diferentes entidades de la Administración Pública, alguno más sofisticados que otros, algunos con mayor aplicación y resultados positivos.

El Sistema que aquí presentamos trata de globalizar y de homogeneizar los sistemas ya existentes y darles una base común. El desarrollo ulterior dependerá en gran medida de las posibilidades particulares de cada entidad para mejorarlo y complementarlo.

Así pues, el sistema más que tratar de ser control central, pretende ser de aplicación general, para que de esta forma proporcione elementos valiosos para la toma de decisiones dentro de las propias entidades, y se convierta en un instrumento de la Administración Pública.

Los problemas sustantivos encontrados a la fecha versan sobre la información que se maneja. En ocasiones se generan gran cantidad de datos sin que tengan realmente contenido de la información y así mismo, la oportunidad y veracidad de la misma no siempre es satisfactoria.

De esta forma, el sistema que se propone, en donde el elemento principal es la información, trata de racionalizar el uso de ésta con el objeto de obtener resultados positivos en cuanto a oportunidad y veracidad.

Es un hecho, sin embargo, que durante el proceso de implantación de este sistema, habrá que redefinir conceptos, cambiar procedimientos, establecer nuevas políticas, pero todos sabemos que en un ambiente dinámico como al que nos referimos, ésta es una necesidad.

Es un hecho que los cambios encuentran resistencia y lleva tiempo consolidarlos, si tratáramos de caminar en estricta secuencia correríamos el gran riesgo de no llevar a cabo la implantación de sistemas útiles. Así pues, estamos inmersos dentro de un proceso de cambio gradual y sistemático, pero decidido, en donde, paralelamente realizamos diferentes acciones, que proporcionan experiencias valiosas para adecuar los sistemas a la realidad que vivimos.

II) Condiciones para la implantación del Sistema.

La realización del proceso completo de planeación y seguimiento y la evaluación de resultados, se ha visto obstaculizada por un sinnúmero de factores, entre los cuales destacan:

1.—Falta de información necesaria que permita retroalimentar la asignación de metas a nivel de programa.

2.—Falta de indicadores que permitan definir la relación entre objetivos, metas y asignaciones de recursos y en consecuencia determinar la efectividad de las acciones planteadas para una estrategia específica.

De alguna manera las autoevaluaciones sectoriales han obligado a ir definiendo metas más específicas para los programas con objeto de evaluar los logros alcanzados en función de determinados parámetros y así retroalimentar el proceso de programación-presupuestación. Asimismo, la realización de análisis sectoriales más profundos han posibilitado avanzar en el esclarecimiento de metas dentro de un horizonte de planeación más amplio.

No obstante, los avances logrados hasta la fecha en materia de planeación y programación, la dimensión tiempo, obliga a ac-

tuar en dos sentidos. Uno, hacia el desarrollo de metodologías que permitan ir definiendo con claridad programas, metas, costos unitarios, relación entre metas y objetivos, objetivos y estrategias, estrategias e instrumentos; en otros términos, ir preparando la estructura técnica de un sistema nacional de planeación. Y en otro sentido, ir instrumentando y agilizando un proceso que incida —en corto plazo— en el cumplimiento de las metas de programas, particularmente de aquellos que las circunstancias obligan a darles el carácter prioritario, es decir, ir siguiendo paso a paso la evolución paulatina de los programas y sobre la marcha habilitar las medidas correctivas que destraben aquellos elementos que obstaculizan el funcionamiento de los programas.

III) Objetivos Generales.

El Sistema de Control y Seguimiento Físico Financiero persigue básicamente los siguientes objetivos:

- Captar y proporcionar información oportuna, confiable y relevante a las áreas de Programación y Evaluación, Coordinadores de Sector y Entidades Responsables, que permitan el Control, Seguimiento, Análisis y Evaluación del Gasto Público.

- Servir de medio para la interacción dinámica entre las áreas de planificación, programación, presupuestación, operación y evaluación.

- Identificar factores técnicos, administrativos, legales, financieros o de otra índole, que estén obstaculizando la ejecución de los programas, subprogramas y proyectos prioritarios.

- Detectar las desviaciones que ocurran durante el ejercicio del presupuesto con respecto a la asignación original, así como formular alternativas de solución y/o de acuerdos intra e intersectoriales que fueran necesarios para superar los obstáculos que se lleguen a identificar y brindar así un apoyo directo a la ejecución de los programas, con el fin de contar con elementos de juicio para reprogramar o suspender los programas y/o proyectos cuyos objetivos previstos no puedan ser susceptibles de realización.

- Proporcionar elementos de juicio para analizar intra e intersectorialmente el impacto económico y social motivado por la ejecución del Presupuesto de Egresos de la Federación.

- Promover de forma permanente la comunicación en todos

los niveles de la Administración Pública Federal.

— Servir de apoyo a los Coordinadores Sectoriales y Entidades Coordinadas, consolidando el manejo corresponsable del Gasto Público, y de esta manera fortalecer el esquema sectorial.

IV) Definición.

El Sistema COSEFF se define como una serie de elementos metodológicos que permitan proporcionar información sucinta, oportuna y veraz a las diversas instancias de decisión en la Administración Pública Federal sobre el Ejercicio de los Recursos Financieros y Avance de las Metas Programadas, coadyuvando así en la consolidación de las acciones relativas al manejo corresponsable de los recursos y el logro del incremento de la productividad social y económica del Gasto Público.

En su nivel operativo, el Sistema COSEFF es un instrumento de autocontrol que permite detectar las desviaciones en la relación Gasto-Metas, dando lugar a oportunas medidas correctivas, reprogramaciones, o en su caso, la suspensión de programas y/o proyectos cuyas metas y objetivos previstos no puedan ser susceptibles de realización.

— Características

a) Sencillez en la aplicación y operación.

El sistema está diseñado de manera tal, que es sencillo en su aplicación y manejo en todas las áreas participantes. Convirtiéndose así en un apoyo fundamental para análisis administrativos internos, y autoevaluación de operaciones en cada área.

b) Oportunidad a la aplicación de medidas correctivas.

La captación y procesamiento de la información, mostrando el avance físico-financiero del ejercicio del gasto público, permite detectar sistemáticamente las desviaciones más importantes de éste y aplicar, de manera oportuna, medidas correctivas tanto en programas como en proyectos en sus diversas etapas.

c) Flexibilidad a cambios.

El Sistema admite el establecimiento de nuevos procedimientos sin afectar los resultados finales.

d) Capacidad de retroalimentación y actualización.

Retroalimenta información a los procesos de programación presupuestación-ejecución-control y evaluación del gasto público, permitiendo manejar información periódicamente actualizada.

e) Sistematiza actividades.

Se consideró en su diseño e análisis de las actividades a fin de sistematizarlas en forma manual o computarizada.

f) Integra a las áreas participantes en la toma de decisiones, al establecer una permanente, eficaz y eficiente intercomunicación, en tanto que el sistema está abierto a recibir y proporcionar información.

g) Su uso y aplicación es de carácter general y obligatorio para toda la Administración Pública Federal, en los términos en que se plantea el Sistema.

— Funcionamiento.

a) Un primer nivel de Seguimiento Global del Gasto, que se aplica a la Administración Central, la Administración Paraestatal y Programas de Atención Especial, y

b) Un segundo de Seguimiento del Gasto destinada a proyectos prioritarios.

Estos niveles toman como base los mecanismos de registro y control del Presupuesto que actualmente se utilizan en el proceso de programación-presupuestación-ejecución y control del Gasto Público.

— Ambito.

El ámbito de acción del Sistema COSEFF está dado por su área de operación en dos instancias, una de coordinación y otra de operación.

a) La Secretaría de Programación y Presupuesto, como área de orientación y apoyo global de la Administración Pública Federal coordinará la operación del Sistema de Seguimiento.

b) Los ejecutores del Gasto Público Federal, en las áreas que competen a la aplicación de éste, serán los que operarán el Sistema de Seguimiento.

— Alcances.

El alcance de aplicación del Sistema está dado por los niveles del Gasto Público Federal. Esto es, el Gasto de la Administración Central, el Gasto de Administración Paraestatal, el Gasto en Programas de Atención Especial y el Gasto Destinado a Proyectos Prioritarios.

Por lo que toca al Gasto en Administración Central, Paraestatal y Programas de Atención Especial, el Seguimiento será aplicado en forma global, es decir, hasta las categorías de Subprograma y Programa.

En el caso del Gasto asignado a Proyectos Prioritarios, el Sistema de Seguimiento utilizará la metodología GRAFF, aplicada en Brasil, para medir y analizar el Avance Físico-Financiero de los proyectos y sus etapas.

Se considera que las bondades que demuestre el Sistema COSEFF como herramienta complementaria del Proceso Programación-Presupuestación-Ejecución-Control y Evaluación del Gasto Público, sean aprovechadas al máximo, en el entendido de que el Sistema de ninguna manera pretende convertirse en la panacea del correcto aprovechamiento de los recursos financieros.

El Sistema COSEFF pretende, y ahí estarán sus alcances, sentar las bases cualitativas a través de las cuales pueda iniciarse un proceso de análisis más racional y objetivo de la información presupuestaria, para que ésta a su vez alimente los procesos de planeación y operación del Gasto Público.

V) Lineamientos Generales.

Para el funcionamiento adecuado del Sistema COSEFF, establecimos los siguientes Lineamientos Generales:

a) Este Sistema complementa a todos los sistemas de control y seguimiento actualmente operantes. Deberá ser adoptado por la Administración Pública Federal.

b) En cuanto al requisito de suministro de información, rigen las normas y lineamientos establecidos en la Corresponsabilidad del Gasto Público Federal, la Ley de Presupuesto, de Contabilidad y Gasto Público y el Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación.

c) La información proporcionada tendrá que ser precisa y estará sujeta a verificación. Por lo que las Entidades responsables deberán contar con toda la documentación base de la información que se envíe. En lo que se refiere a lo programado deberá ser congruente con las autorizaciones presupuestales para las Entidades y Dependencias de la Administración Pública Federal. En lo que se refiere a lo realizado, deberá regir un criterio estricto de lo que haya sido logrado en el período reportado.

d) Se harán visitas periódicas de carácter técnico a las obras en ejecución de un proyecto y cuya viabilidad estará sujeta a las necesidades de verificación que sean detectadas por las diversas instancias de decisión.

e) Para lograr un flujo efectivo de información, cada área participante (Entidades y Dependencias) designará un representante que servirá en enlace entre su Entidad y las Direcciones Generales de Presupuesto, Dirección General de Política Presupuestal y los Coordinadores de Sector.

f) El Seguimiento Global del Gasto se hará mensualmente y el de Proyectos Prioritarios será bimestral.

g) La información solicitada en los formatos tendrá que ser entregada oportunamente; en el caso del Seguimiento Global del Gasto, a más tardar 15 días después del cierre del mes y en el caso del Seguimiento de los Proyectos Prioritarios a más tardar 15 días después del cierre del bimestre.

h) Las claves de identificación de los programas y proyectos deberán concordar con el sistema de clasificación establecido en el Manual de Programación-Presupuestación y en el Catálogo de Actividades del Sector Público Federal.

i) Será responsabilidad de cada Dependencia y Entidad identificar sus Programas, Subprogramas y Proyectos Prioritarios tomando como base el Plan Global de Desarrollo, los Planes Sectoriales y Estatales y el Programa de Acción del Sector Público.

j) La Coordinación de la implantación del Sistema COSEFF, será responsabilidad de la Dirección General de Política Presupuestal.

k) La coordinación operativa del Sistema COSEFF estará a cargo de las Direcciones Generales de Presupuesto.

VI) Seguimiento Global del Gasto.

La aplicación del Sistema COSEFF, por lo que se refiere al Gasto Global comprende tres ámbitos:

- Administración Central.
- Administración Paraestatal.
- Programas de Atención Especial CUC, PIDER, COPLA-MAR, SAM.

El marco general para la aplicación del Seguimiento Global del Gasto, está basado en la similitud que existe entre los ámbitos de referencia, esto es:

— Utilización total o parcial de recursos federales para la consecución de sus objetivos y metas.

— Los mecanismos aplicados para la elaboración del programa-presupuesto son de aplicación general para la Administración Pública en su conjunto, mediante la utilización de los manuales de programación-presupuestación que para tal efecto emite la Secretaría de Programación y Presupuesto.

— Los procedimientos utilizados durante la ejecución y control del gasto contemplan, en cuanto a su operación, el manejo de categorías programáticas y claves presupuestarias.

— Las Dependencias y Entidades ejecutoras participan, de alguna manera, en la realización de Programas de Atención Especial.

— La normatividad, respecto a la integración de los programas, elaboración de presupuesto y lineamientos para la ejecución y control del presupuesto, es emitida por las áreas normativas de la S.P.P.

— Objetivos.

a) Fortalecer el esquema participativo de los responsables del manejo del Presupuesto en la Administración Pública Federal (Dependencias y Entidades Ejecutoras y Dependencias de carácter Normativo), mediante la aportación de acciones correctivas que posibiliten la solución de las desviaciones detectadas en cada uno de los ámbitos involucrados, esto es: Federal, Estatal, Municipal y Grupos Organizados del País.

b) Consolidar el manejo corresponsable del Gasto Público proporcionando a los niveles de decisión, una imagen clara sobre los avances en la ejecución del presupuesto y en la realización de las metas programadas.

c) Establecer la metodología que permita identificar, mediante esquemas porcentuales, los avances y desviaciones que ocurran en las diferentes categorías presupuestarias sujetas a seguimiento.

d) Proporcionar a las áreas ejecutoras y controladoras del gasto, elementos de juicio para la detección de causas que propician la desviación o incumplimiento de las metas programadas; así mismo proporcionar información sistemática aplicable a los análisis que requiere la operación y control del presupuesto.

e) Aplicar mecanismos participativos, en todos los niveles del esquema administrativo federal, para la identificación y selección de las opciones que permitan corregir las desviaciones detectadas.

— Metodología.

La metodología que se plantea para el Seguimiento Global del Gasto consiste en:

— Proceso de captación de la información que se genera durante el proceso presupuestario.

— Proceso de Análisis de la información captada, que se inicia con su clasificación, selección y agrupamiento según los niveles de análisis que vayan a ser objeto del Seguimiento. Estos niveles van de la Administración Pública Federal, pasando por sectores, dependencias y entidades, hasta los niveles de programa y subprograma.

— Posterior a la selección y agrupamiento de la información

se le aplicarán indicadores para medir el comportamiento del Gasto.

Estos indicadores serán de dos grupos:

Para Seguimiento Financiero:

- Indicador de eficacia en la programación financiera.
- Indicador de avance financiero.

Para Seguimiento Físico:

- Indicador de eficacia en la programación física (realizaciones).
- Indicador de avance físico.

Estos indicadores han sido planteados para operar, en principio, para 1981. Sin embargo, esto no limita el que la experiencia de los sectores, dependencias y entidades sectorizadas utilicen los indicadores complementarios que su experiencia y conocimiento del sector les indiquen.

La información procesada que genera el sistema apoya directamente el proceso de ejecución, control y evaluación del presupuesto, al mostrar de forma sucinta y objetiva los avances y desviaciones que manifiesta la dinámica del Gasto Público en cada uno de los niveles de análisis.

A partir de la información procesada se elaborarán reportes sobre las posibles causas de las desviaciones. Para esto, en su fase de implantación el Sistema COSEFF encuadra en 10 grandes grupos las causales de desviación, permitiendo que se puedan plantear desde el nivel mismo de la Unidad Responsable de los Programas y/o Subprogramas, soluciones y ajustes para corregir las desviaciones detectadas.

Para la búsqueda de medidas correctivas, el sistema plantea un mecanismo participativo entre los niveles administrativos, que permite el conocimiento de desviaciones por parte de los superiores. Así mismo, la posibilidad de ponderar el peso de las desviaciones de las categorías en los diferentes niveles de la estructura programática, permite medir el impacto de éstas en el Gasto Global.

Es así como se genera el objetivo fundamental del Sistema que es el de convertirse en uno, de control de gestión de programas y subprogramas que permite no sólo detectar desviaciones y sus correctivos, sino vigilar y evaluar sus efectos.

VII) Seguimiento de Proyectos Prioritarios.

Como habíamos señalado antes, en el seguimiento de los proyectos prioritarios será utilizada la metodología GRAFF, ya que permite llegar hasta un mayor nivel de detalle, y analizar una mayor cantidad de información relativa al proyecto. Adicionalmente, ésta es de fácil aplicación, y en lo que respecta a la experiencia Brasileña, ha obtenido resultados exitosos.

Estos proyectos Prioritarios son definidos siguiendo los lineamientos establecidos por el Plan Global de Desarrollo y especificados en el PASP, quedando incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Con el Seguimiento de tipo Global se busca conocer la situación de conjunto del Gasto total del Sector Central, del Sector Paraestatal así como los Programas de Atención Especial. En tanto que con el Seguimiento de los Proyectos Prioritarios se persigue conocer la situación específica del gasto del proyecto, que, a su vez, está contenido dentro de alguno de los niveles del Seguimiento Global.

— Objetivo.

El objetivo de este Seguimiento lo podemos expresar como: lograr implantar un sistema de seguimiento y control del gasto público destinado a proyectos prioritarios y al logro de las metas que éstos definen; así mismo, proporcionar elementos para la evaluación y para la identificación de acciones correctivas durante el desarrollo de los mismos.

— Metodología.

La metodología consiste en dos aspectos básicos:

- 1.—Delinear lo que se espera realizar en términos cuantitativos y lo que se espera ejercer en términos financieros para

llevar a cabo el proyecto.

2.—A través del año, seguir el avance del proyecto por medio de una comparación entre lo realizado y lo programado para así detectar desviaciones significativas y recomendar acciones correctivas.

Los vehículos de captación de información son tres formatos, cada uno consiste en varios cuadros:

a) Formato Base.—Se anotan los datos más relevantes del proyecto.

b) Formato de Seguimiento Anual.—Se capta la información desglosada por etapa de ejecución, correspondiente a la Programación-Presupuestación en términos físico y financiero de la ejecución del proyecto durante el año del ejercicio presupuestal.

c) Formato de Seguimiento Bimestral.—Se captan con esta periodicidad, los avances programados y calendarizados en el Formato anterior, destacando las desviaciones y clasificándolas por tipo.

Para llenar los formatos descritos anteriormente, habrá de recurrirse, fundamentalmente, a los formatos aplicados para la Programación-Presupuestación.

VIII) Estrategia de Implantación.

Se han presentado los trabajos que se han venido desarrollando en México, con el fin de implantar un sistema de Seguimiento. Es por demás justo reconocer que se requiere profundizar más en el sistema, para poder contar con todos los elementos necesarios que implica la implantación cabal de este tipo de instrumento. Es en este contexto en donde nos hemos planteado ciertos requisitos cuyo cumplimiento coadyuvará a una exitosa operación.

En primer término tenemos como propósito el analizar las experiencias de otros países sobre el particular, y para lo cual este seminario es de gran importancia para nosotros.

Asimismo, conocer a fondo las experiencias que han desarrollado dependencias y entidades de la Administración Pública en México en la aplicación de modelos particulares de Seguimiento.

miento. Para esto, el documento que ha desarrollado la Secretaría de Programación y Presupuesto, denominado "Seguimiento del Gasto Público Federal", se encuentra en este momento en un proceso de discusión y enriquecimiento que permita ajustar el Sistema de ser necesario.

En fecha cercana se iniciará en forma masiva la difusión del sistema y la capacitación dirigida a todas las áreas participantes en el mismo y de esta forma contar con personal capacitado que pueda asegurar la operación.

Con estos prerequisites satisfechos, la intención es que el sistema entre en operación con el presupuesto de 1981.

Hemos tratado de exponer a ustedes como, en el marco de un esfuerzo integral de planeación, concebimos en este momento un sistema de control y seguimiento físico-financiero y reiteramos nuestro agradecimiento por la oportunidad brindada para este intercambio de experiencias.

EXPERIENCIA EN GUATEMALA EN MATERIA DE CONTROL Y EVALUACION DE PROYECTOS DE INVERSION PUBLICA *

**Por:
Dirección Técnica del Presupuesto
del Ministerio de Finanzas
Públicas de la República
de Guatemala**

* Documento presentado por Guatemala al Seminario Regional sobre Sistemas de Control de Ejecución de Proyectos; San José de Costa Rica, octubre de 1980.

I. INICIOS Y DESARROLLO DE LA EVALUACION PRESUPUESTARIA EN GUATEMALA

1.—Experiencias Previas.

Como producto de la necesidad de contar cada vez con mejores instrumentos que permitan lograr la racionalización del gasto, elevar la capacidad de ejecución de las instituciones del Sector Público y coordinar de manera efectiva los procesos de planificación y presupuesto, el país ha adoptado varias medidas en concenso con los acuerdos tomados en diferentes reuniones internacionales orientadas a la creación de algunos instrumentos que permitieran cumplir con esos objetivos.

Quizá las mayores experiencias de Guatemala en materia de Control de la Ejecución de Proyectos de la Inversión Pública se sitúan entre los años 1968-70 y 1974-75, no obstante que a partir de 1965 la Dirección Técnica del Presupuesto inició un sistema de evaluación presupuestaria para cubrir el ámbito de los programas de funcionamiento e inversión a nivel de varios organismos del Gobierno Central.

Debido al poco personal especializado en ese campo y la falta de instrumentos y metodologías de aplicación permanente y sistemática, el desarrollo fue algo lento y de cobertura limitada; pero excepcionalmente en el año 1969 se obtuvo un trabajo de evaluación ex-post aplicado al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, cuyos resultados en realidad constituyeron un paso significativo, si se considera que la información no fue del todo eficiente y que se fundamentó básicamente en los saldos de la Contabilidad Presupuestaria, algunos informes recibidos y la Memoria Anual de ese Ministerio, que de hecho obligaron a extremar esfuerzos especialmente con investigaciones de campo.

A partir de ese momento se evidenció la necesidad de incursionar más decididamente en la búsqueda de varios mecanismos de control y evaluación presupuestaria, que cubrieran con el mayor alcance posible a la estructura Administrativa del Sector Público.

De hecho, para mantener las labores que en este campo le concierne a la Dirección Técnica del Presupuesto, se ha requerido una serie de cambios en su estructura interna que van desde

la creación de una Sección de Programación y Evaluación Presupuestaria en 1966, hasta la conformación final del Departamento de Evaluación Presupuestaria que es como se mantiene desde el año 1973.

No obstante, los avances logrados en esta materia, es menester reconocer que son varios los esfuerzos realizados sin que en realidad hayan podido consolidarse totalmente, debido en parte a la falta de sistematización de la programación presupuestaria y la continuidad de los trabajos que se han ido produciendo, la movilidad permanente y escasez de personal especializado, como también en cierta forma, la poca atención y falta de institucionalización que debió merecer en sus comienzos esta actividad importante del proceso presupuestario.

2.—Consideraciones Especiales Sobre el Año 1975.

Algunos de los principales obstáculos en el proceso de implementación de los Planes de Desarrollo Económico y Social dentro de los Presupuestos del Sector Público, han constituido sin duda, por una parte, la generalidad y falta de coordinación con que se han elaborado aquellos y, por otra, la imagen de la organización institucional que se refleja en la estructura de los programas presupuestarios.

En afán de romper este sistema, Guatemala decidió a partir de 1975 la adopción de una Planificación Trienal de las Inversiones principalmente, como también la elaboración de Planes anuales Operativos que permitieran incorporar en el Presupuesto Público los objetivos y metas de carácter anual derivados de los planes de mediano y largo plazos. Igualmente y de manera paralela, el país se avocó a la implantación de una estructura Sectorial para esos mismos instrumentos —Plan y Presupuesto—, buscando la compatibilización de los correspondientes procesos y las situaciones coyunturales.

Tales realizaciones necesariamente tuvieron que fundamentarse en la concepción de una nueva metodología de Planificación-Programación, que actualmente comprende a catorce Sectores o áreas de actividad pública con sus respectivos programas y subprogramas, los cuales constituyen el marco de referencia para la elaboración de los presupuestos a nivel institucional.

Consecuencia de la nueva situación, constituye el hecho de

que la programación presupuestaria tenía que llegar en lo posible a la homogenización de los correspondientes niveles programáticos y por lo tanto se hizo indispensable crear también en 1975, una serie de normas e instrumentos para el logro de tal objetivo. Uno de ellos corresponde al "Manual de Planificación y Programación Presupuestaria del Sector Público de Guatemala" y por otro lado el "Anteproyecto de Manual de Unidades de Medida para fines de Administración, Planificación, Presupuesto y Contabilidad Estatales".

Este último documento que en realidad todavía no ha sido de aplicación generalizada en el Sector Público por variadas razones, cuenta con un ordenamiento preliminar de varios tipos de unidades de medida, aplicables a los niveles de programa y subprograma de acuerdo a la naturaleza de las acciones que realizan las diferentes dependencias del Gobierno Central; mientras que con relación a las Entidades Descentralizadas, se llega a nivel global de la institución, no obstante que también los presupuestos de estos organismos contemplan la apertura de programas y subprogramas especialmente.

Como aspecto relevante cabe señalar que el mencionado Anteproyecto está conformado por un esquema único, en el que se destacan el nombre del Organismo, Categoría programática y Unidad Ejecutora; como también una codificación alfa-numérica con miras a la mecanización de las unidades de medida, su concepto e identificación.

Un ejemplar del correspondiente formato se adjunta como Anexo 2 y en el que se distinguen los siguientes tipos de unidades de medida:

a) Realizaciones por alcanzar (Objetivos: Base Legal y Atribuciones Principales).

b) Productos finales.

c) Subproductos finales.

d) Tareas; y

Volúmenes de Trabajo.

e) Trabajos.

Adicionalmente, el formato prevé algunos casilleros para captar información de las dependencias en cuanto a:

- a) Capacidad de servicio.
- b) Insumos críticos.
- c) Coeficientes de rendimiento; y
- d) Datos técnicos.

De lo brevemente expuesto, es fácil colegir que el Anteproyecto de Manual de Unidades de Medida se orienta a la obtención de varios indicadores para todo el proceso de administración presupuestaria, aunque evidentemente falta su perfeccionamiento en orden a la institucionalización del mismo, previos los ajustes necesarios en cuanto a la orientación "programática sectorial" especialmente.

Otro aspecto sobresaliente de 1975, constituye la creación de la Unidad de Control de Proyectos de la Presidencia de la República (UNICOP), ocurrida en el mes de noviembre de ese año, con funciones de supervisión de la ejecución de programas y proyectos del sector público.

Dicha unidad que se halla conformada por los siguientes Representantes: el Jefe del Estado Mayor Presidencial (Encargado de la Unidad), el Secretario General de Planificación Económica, el Director Técnico del Presupuesto y el Jefe de la Contraloría de Cuentas, tiene entre otras varias responsabilidades la de analizar las causas de los eventuales atrasos en la ejecución de proyectos relacionados con algunos sectores estratégicos como Energía, Agrícola, Transporte, etc., y proponer medidas al Señor Presidente de la República para corregir tales situaciones, en base a la información proporcionada por las Unidades Ejecutoras y de ciertos informes requeridos expresamente por la UNICOP.

Complementariamente a lo anterior, se puede manifestar que tanto los organismos representados en la UNICOP, como también la Dirección de Estudios Financieros del Ministerio de Finanzas Públicas, el Comité de Reconstrucción Nacional de la Presidencia de la República (creado a raíz del terremoto en 1976) y otras entidades especialmente del Sector Descentralizado, realizan algunas actividades similares y/o complementarias en cuanto al control de la ejecución de proyectos de la inversión pública, en función de sus requerimientos institucionales específicos.

A este último respecto, es propio señalar que en la canalización de esfuerzos con propósitos comunes para el control

y seguimiento de la ejecución de los proyectos aludidos, ha faltado en cierta forma la correspondiente coordinación en cuanto a procedimientos, metodologías, requerimientos de información uniforme por parte de las instituciones del sector público, etc., que en la actualidad se pretende sistematizar.

3.—Ejecutorías Actuales.

Si bien es cierto que se ha desarrollado y producido una amplia gama de documentos relacionados con la información de los resultados físicos y financieros de la ejecución de proyectos de la inversión pública, actualmente y desde 1975 se edita la publicación denominada "Medición Analítica de Proyectos de Inversión", cuyo contenido se refiere en lo substancial a la presentación de datos y cifras de "periodicidad mensual", sobre el avance cualitativo de los proyectos.

El ámbito de cobertura en sí de este documento, comprende específicamente al Gobierno Central. Incluye en su presentación general algunas clasificaciones del gasto tanto agregado por egresos de funcionamiento, inversión directa, inversión indirecta, deuda pública e inversión en reconstrucción (a partir de 1976), como también el desglose de las mismas cifras ordenadas institucionalmente, para mostrar los valores financieros programados, las asignaciones actualizadas, las realizaciones acumuladas y las diferencias y porcentajes de la relación programado/ejecutado.

Para dicha publicación se utiliza fundamentalmente el formulario de "Avance Físico y Financiero de Proyectos de Inversión" —que se adjunta en calidad de Anexo 1 del presente documento— y que de forma resumida contiene los siguientes elementos proporcionados en parte por cada Ministerio u Organismo del Sector Público —(aspectos físicos); debiendo ser complementado con los datos del Balance Presupuestario por el Departamento de Evaluación.

Avance Financiero:

1.—Récord del Proyecto.

a) Costo inicial.

- b) Costo actualizado.
- c) Gasto acumulado.

2.—Asignación Anual.

- a) Inicial.
- b) Actualizada.

3.—Gasto Causado.

- a) Mes.
- b) Acumulado anual.

Porcentaje

4.—Gasto acumulado/Costo actualizado.

5.—Acumulado del año/Asignación anual actualizada.

Avance físico (porcentajes).

- 1.—Programado del año.
- 2.—Realizado en el año.
- 3.—Acumulado total del Proyecto.

La estructura del formato, ciertamente que permite establecer el avance periódico acumulado en base a las informaciones telegráficas que cada mes remiten las Unidades Ejecutoras al Departamento de Evaluación Presupuestaria; no obstante, es menester señalar que los datos se presentan en términos cualitativos (%), con la circunstancia de que la relación de avance físico se refiere a porcentajes globales del conjunto de obras que pueden componer los proyectos; por lo cual la medición de resultados forzosamente debe particularizarse en anexos de avance físico para cada una de ellas, tanto a nivel institucional como en determinados casos con clasificación geográfica.

Dada la modalidad del procedimiento —en contenido y tiempo— resulta difícil a la fecha realizar análisis pormenorizados y la preparación de informes adicionales en los que se expliquen cronológicamente los avances o motivos de las variaciones, así

como la concreción de alternativas de medidas a tomarse para corregir tales desviaciones, sea por parte de las propias unidades ejecutoras o los correspondientes niveles de decisión, quedando en definitiva el documento a disposición de determinados usuarios.

Por otra parte, en vía de información solamente, se debe manifestar que desde 1970 se viene publicando el documento intitulado "Evaluación Presupuestaria de Ingresos y Egresos del Estado", el cual se le elabora una vez producido el cierre de cuentas o liquidación de los presupuestos del Gobierno Central y Entidades Descentralizadas y cuya orientación es principalmente de carácter financiero, a excepción de algunos Ministerios como Salud y Educación para los cuales se abordan también aspectos de carácter físico, incluyendo el análisis de coeficientes de rendimiento, productividad, capacidad instalada, insumos críticos, etc. En todo caso, este documento involucra varios cuadros detallados de ingresos y egresos, clasificaciones presupuestarias comparativas con años anteriores y gráficas de ejecución presupuestaria.

II. PERSPECTIVAS INMEDIATAS Y A MAS LARGO PLAZO

1.—El Plan de Trabajo.

En base a las experiencias anteriores, el país se encuentra a la fecha en la tarea de impulsar y perfeccionar una nueva modalidad para el "Mejoramiento del Sistema de Evaluación Presupuestaria del Sector Público". Con este propósito, ha correspondido a la Dirección Técnica del Presupuesto delinear el siguiente plan de trabajo con proyección a dos años, para la ejecución del cual se ha obtenido la colaboración de un Experto en Administración Presupuestaria del Programa del Sector Público de la Organización de Estados Americanos, el mismo que se halla asignado al Departamento de Evaluación Presupuestaria a partir del mes de febrero próximo pasado:

- Fase I. Estudios Preliminares (Diagnóstico).
- Fase II. Subsistema Legal y Organizativo.
- Fase III. Subsistema de Unidades de Medida.
- Fase IV. Subsistemas de Proyectos de Inversión.

Fase V. Subsistema de Programas de Funcionamiento y otros.

Fase VI. Subsistema de Costos, Estándares e Indicadores.

Las fases I a la IV, son las que se han previsto realizar durante el año de 1980, no obstante que el aspecto relacionado con las Unidades de Medida, obviamente abarcará el tiempo necesario conforme se desarrollen los restantes subsistemas de Evaluación Presupuestaria.

A manera de explicación de la secuencia con que vienen desarrollándose cada una de las fases anteriores, conviene señalar algunos de los pasos dados hasta la fecha dentro de cada área de trabajo.

1.1 Subsistema Legal y Organizativo.

La Dirección Técnica del Presupuesto cuenta actualmente con Anteproyecto de Ley y determinados proyectos de reglamentos, en orden a la adopción en un futuro próximo de un Sistema Integrado de Control y Evaluación (SICE), cuya orientación se circunscribe al funcionamiento de una Comisión del más alto nivel y la conformación de determinados "Centros" y/o Grupos Interinstitucionales de trabajo para cubrir las actividades de evaluación previa, simultánea y posterior, de las acciones del Sector Público en general. El esquema preliminar de esta eventual modalidad se adjunta como Anexo 3.

Desde el punto de vista de la Evaluación Presupuestaria Simultánea, que es la de inmediato y particular interés a los fines de la Dirección Técnica del Presupuesto, dichas normales legales y organización pretenden conseguir un tipo de trabajo integrado en equipos interdisciplinarios, a través de la operación sistemática y permanente de "Centros de Información y Medición de Resultados", "Centros de Evaluación" y "Centros de Decisión".

El afán es llegar a racionalizar determinadas fases del proceso, partiendo de la información básica y estandarizada que necesariamente tiene que producirse en las propias Unidades Ejecutoras del Sector Público de Guatemala, comprendiendo los siguientes pasos:

- a) Medición de resultados.
- b) Comprobación de resultados y efectos.
- c) Análisis de las variaciones observadas.
- d) Definición de medidas correctivas; y
- e) Adopción de las medidas correctivas.

La explicación del anterior esquema organizativo y procedimental, evidentemente demanda realizar una "experiencia piloto" previa, a fin de polarizar los resultados correspondientes y decidir su implementación en el momento oportuno.

1.2 Subsistema de Unidades de Medida.

Como se señaló precedentemente, en 1975 se conformó el primer Ante-Proyecto de Manual, en el que se procuró la identificación de Unidades de Medida de las "realizaciones" de los "productos y subproductos finales" y de los "volúmenes de trabajo" a nivel de determinadas categorías programáticas del Sector Público, a fin de que su utilización permitiera en lo posible mantener estos indicadores a través de todo el proceso de administración presupuestaria.

Más como en la actualidad se busca su complementación mediante esquemas uniformes, en los que además se incluya la cuantificación de las metas y costos, se ha realizado la revisión del Ante-Proyecto, como también el diseño de algunos esquemas de "Alternativas de Unidades Significativas de Medida", expresa y específicamente identificadas por el momento con los proyectos de Inversión Pública. La idea es que luego de la mencionada experiencia piloto en que están participando una serie de Organismos seleccionados, tales Unidades de Medida se integren a un documento definitivo que se espera obtener hasta el segundo semestre de 1981, considerando los programas de funcionamiento, inversión y otras categorías programáticas.

Estas labores necesariamente han sido precedidas por una encuesta a nivel de ciertas unidades ejecutoras, para recabar información acerca de los sistemas o modalidades en uso y su posibilidad de conciliar las Unidades de Medida con los correspondientes detalles en términos físicos, metas y costos al menor nivel de asignación de recursos; todo lo cual evidentemente permitirá modificar en varios aspectos tanto la programación pre-

supuestaria, como las tareas mismas de seguimiento y evaluación de los proyectos de inversión.

Algunos ejemplos teórico-prácticos sobre la reseña precedente, constan en la primera parte del documento adjunto "Experiencia Preliminar para la Evaluación Presupuestaria de Proyectos de Inversión Pública", en el mismo que adicionalmente se explicitan algunas consideraciones y requerimientos adicionales, en cuanto a la necesidad de llegar a niveles o categorías programática menores de "obra" y "proyecto", para la conformación de los esquemas o patrones de comparación aplicables a la Inversión Real e Inversión Financiera, respectivamente, y las eventuales posibilidades de mecanización de las unidades de medida.

1.3 Subsistema de Proyectos de Inversión.

Sobre la base de los dispositivos anteriores, orientados a la programación presupuestaria de las inversiones, la Dirección Técnica del Presupuesto ha cursado precisamente en estos días una serie de instrucciones y formularios para llevar a la práctica la mencionada experiencia piloto de evaluación, los cuales por el interés que revisten y en afán de colaborar con la realización de este Seminario Regional, se los incluye "in-extenso" como elementos de discusión de la nueva modalidad en que se está incursionando para el seguimiento y evaluación de resultados de los proyectos de inversión.

De manera resumida, estos documentos se refieren a los siguientes aspectos:

a) Alternativas de Unidades de Medida para la Inversión Real e Inversión Financiera (Guía Provisional).

b) Ejemplos Teórico-Prácticos aplicados a la Programación Física y del Financiamiento de la Inversión Real e Inversión Financiera.

c) Anexos (Inversión Pública Real y Financiera Año 1980).

c.1 Formularios e Instructivos para la Programación Física.

c.2 Formularios e Instructivos para la Programación Financiera.

- c.3 Formularios e Instructivos de Avance Físico Trimestral.
- c.4 Formularios e Instructivos de Avance Financiero Trimestral.

1.4 Los Restantes Subsistemas

A título informativo, es importante remarcar que con similares orientaciones a las de los proyectos de inversión, será posible en el tiempo previsto para el objeto, abordar los Subsistemas de Programa de Funcionamiento (Prestación de Servicios y Administrativos) y de Operaciones Comerciales e Industriales, siguiendo en lo sustancial el agrupamiento de este tipo o clasificación de los programas presupuestarios del Sector Público, que actualmente contiene el Presupuesto General del Estado; es decir, se tratará de aplicar iguales lineamientos en cuanto a la confirmación de patrones de comparación y definición de alternativas de unidades de medida, como elementos claves para el proceso de administración presupuestaria y más concretamente de las fases de programación, control y evaluación.

Sin embargo, en este punto es preciso hacer referencia al Subsistema de Costos, Estándares e Indicadores contemplando en el Plan de Trabajo, que forzosamente debe complementar al Sistema de Evaluación en su conjunto y que no obstante es susceptible de particularizarlo, en función de las actividades que se están realizando en materia de seguimiento y evaluación de los proyectos de inversión.

Las tareas de medición y valoración de los resultados de la ejecución presupuestaria, no serían del todo completas, si las posibilidades de comparación entre lo programado y realmente realizado no se fundamentan en determinados patrones, coeficientes e indicadores que permitan analizar en términos de eficacia y eficiencia la consecución de objetivos y metas y el uso de los recursos aplicados a los diferentes niveles programáticos del presupuesto y, concretamente para el caso, a los proyectos y obras de inversión.

En este sentido, con la concepción de los nuevos esquemas de programación presupuestaria o patrones de comparación, prácticamente se ha iniciado un sistema de información de costos unitarios y totales consignados preferentemente a nivel de los volúmenes de trabajo, el que permitirá en lo futuro llevar una

contabilidad de costos pormenorizada para derivar de allí algunos estándares que se estima de importancia en la etapa de asignación de recursos.

Asimismo, el hecho de que tales esquemas contengan algunas informaciones de carácter absoluto y porcentual de la relación programado/ejecutado, éstas constituyen elementos adicionales que, conjuntamente con el anterior, permitirán la obtención de determinados indicadores globales de costo-beneficio y otros que como los estándares de gastos, productividad, eficiencia, etc., son de gran utilidad para la etapa de evaluación y consecuentemente para el sistema planificación-presupuesto.

2. Aspectos Procedimentales del Seguimiento de Proyectos de Inversión.

Si bien se ha hecho referencia a los elementos previos del Subsistema de Proyectos Inversión Pública Real y Financiera, resta por explicar la secuencia de los procedimientos inherentes para conformar el ciclo de aplicación metodológica de medición y análisis crítico de los resultados de la ejecución.

2.1 Medición de Resultados.

Esta labor debe realizarse a través de los "Centros de Información y Medición de Resultados", contando al efecto con una organización funcional interna de cada Unidad Ejecutora, siendo su responsabilidad principal el mantener un sistema de información contable y estadístico, que registre tanto el movimiento de los cambios físicos y financieros que se produzcan con motivo de la ejecución presupuestaria como los que se deriven de la gestión administrativa institucional y sus relaciones con el medio externo en que operan las dependencias ejecutoras.

Los datos de avance de ejecución Físico y Financiera, deben ser provistos en los formularios respectivos (DTP-80-E.IR.1 y DTP-80-R.IR.2 para la Inversión Real y DTP-80-E.IF.1 y DTP-80-E.IF.2 para la Inversión Financiera) cuyos datos y cifras tienen que hallarse elaborados hasta cuando más tarde dentro de los diez primeros días de transcurrido el trimestre de que se trate.

2.2 Comprobación de Resultados.

En esta etapa del proceso, es ineludible la participación no sólo de los responsables directos de las diferentes categorías programáticas sino también de otras unidades especializadas de cada organismo las que además deben aportar informaciones y elementos de juicio complementarios para esta primera instancia de evaluación interna y la adecuada preparación de Informes de Progreso, que luego deben ser sometidos a otros niveles jerárquicos y a los Centros de Evaluación, en base a los formularios e instrucciones previamente establecidos.

Dichas unidades internas así conformadas, tienen igualmente la obligación de valorizar los resultados periódicos registrados en comparación con los patrones de programación anual y trimestral, tanto desde el punto de vista físico como financiero; siendo al mismo tiempo indispensable la identificación de las unidades de medida, metas y costos que deben confrontarse cualitativa y cuantitativamente, con relación a la programación respectiva.

2.3 Análisis de las Variaciones.

El estudio de las desviaciones entre la programación y los resultados alcanzados, compete a los "Centros de Evaluación Presupuestaria" constituidos fundamentalmente por funcionarios de varias instituciones. En esta fase juegan un papel preponderante las informaciones suministradas por los grupos anteriores, puesto que el análisis de dichos resultados de la ejecución presupuestaria en función de las metas, unidades de medida y costos obtenidos en el correspondiente período, debe permitir a estos grupos interinstitucionales e interdisciplinarios concretar las causas de las variaciones si las hay.

La crítica detenida de la información disponible y la evaluación que se realicen, necesariamente deben comprender aspectos técnicos, legales, administrativos, financieros, institucionales, de personal, etc., capaces de determinar y delimitar el origen de las incongruencias o desequilibrios para proponer las correcciones pertinentes.

2.4 Definición de Medidas Correctivas.

Producto de los estudios anteriores tiene que constituir la

elaboración de Informes de Evaluación Presupuestaria los cuales pueden estar a cargo de los mismos grupos específicos o Centros de Evaluación que tienen que cumplir estas tareas hasta el 30 del mes siguiente al trimestre transcurrido. Su contenido y alcance forzosamente habrá de tomar en cuenta el nivel jerárquico de los destinatarios y referirse principalmente al desenvolvimiento de las instituciones, programas y proyectos del Sector Público, con énfasis mayor en la recomendación de medidas correctivas alternas.

Estas sugerencias preferentemente se derivarían del examen de los propios datos y cifras proporcionados por las Unidades Ejecutoras, y otros elementos de juicio que tales grupos puedan obtener por la investigación adicional e inspecciones objetivas cuando el caso lo amerite, siendo indispensable que a tiempo de concretar las medidas para rectificar las situaciones problemáticas que han determinado la obtención de los resultados de cada período, los informes de evaluación presupuestaria se elaboren con suficiente claridad y respaldo técnico, de manera que puedan convencer a los Centros de Decisión y/o persuadir a las Unidades Ejecutoras sobre la bondad de las acciones que se recomienden.

2.5 Adopción de Medidas Correctivas.

Sobre la base de los Informes de Evaluación Presupuestaria, compete al "Centro de Decisión de Alto Nivel" definir las medidas que tienen que aplicarse y, a los "Centros Auxiliares o Complementarios", acatarlas dentro del ámbito institucional.

Tales medidas, estarían referidas en lo sustancial a los aspectos administrativos, financieros, tecnológicos, programáticos, etc., que en definitiva permitan la redimensión de los objetivos y metas, la eliminación o ajuste de las correspondientes unidades programáticas, la racionalización de los procedimientos y métodos, o la adopción de otras acciones en lo legal, financiero, etc., que normalicen y/o corrijan las situaciones detectadas.

Con esta última etapa, considerada de la mayor importancia, y que podría cumplirse dentro de los diez días siguientes a la presentación de los Informes de Evaluación, culmina el ciclo del proceso de control y evaluación presupuestaria que, aunque es de carácter permanente, tiene necesariamente que aplicarse

en determinados períodos o momentos estáticos, para verificar la marcha de las acciones y definir cuando corresponda la re-orientación de las mismas.

3. Algunos Instrumentos Complementarios.

Como se habrá podido establecer de los apartados anteriores, actualmente se cuenta con dos formularios de Programación Presupuestaria o Patrones de Comparación Física y Financiera para la Inversión Real, como también un número igual de esquemas para la información de Avance Trimestral de los proyectos y obras públicos referidos a los mismos aspectos físicos y financieros.

Lo propio puede manifestarse respecto a la Inversión Financiera, en cuanto al número de formatos y contenido similar a los anteriores.

Sin embargo, desde el punto de vista del seguimiento de los proyectos, a más de los datos de avance trimestral, el subsistema comprende algunos instrumentos adicionales, útiles especialmente para la fase de la preparación de informes a cargo de los Grupos Interinstitucionales e Interdisciplinarios de Evaluación Presupuestaria.

3.1 Informes Preliminares.

Cumplidos los pasos previos del proceso de evaluación y concretamente la medición y análisis crítico de los resultados de la ejecución periódica de los proyectos, los Centros de Evaluación deben concluir su intervención como se dijo, a través de la formulación de informes para concretar los problemas, sacar conclusiones y sugerir el organismo, tipo y oportunidad de la aplicación de medidas correctivas.

A estos efectos, existe una primera instancia que se deriva de las actividades individuales y de conjunto en los Grupos de Trabajo, para concretar en un formulario específico los aspectos más sobresalientes de los datos, cifras, correlaciones e información proporcionados por los Centros de Medición, utilizando el formato denominado "Informe de Evaluación Presupuestaria", que se acompaña como anexo 4.

Este esquema, inclusive por su simplicidad, permite con-

signar los datos en casilleros, siendo aplicable a diferentes niveles programáticos de obras, proyectos aisladamente considerados o también a un grupo de ellos para agregarlos dentro de categorías superiores (Subprograma, Programa, etc.) o inclusive sectorialmente. Los destinatarios de este tipo de informes, prácticamente estarían identificados por cada nivel de agregación de los mismos.

3.2 Informe Resumen de Evaluación.

La segunda etapa constituye la elaboración del "Informe Resumen de Evaluación", el cual debe ser preparado y avalado por el funcionario responsable de la coordinación de cada Grupo de Trabajo.

En la práctica, este instrumento sería el de mayor aceptación en los niveles directivo, gerencial y estratégico de las instituciones y de la Administración Pública misma, por lo que su contenido y extensión son menos amplios que los del esquema anterior; no obstante, debe presentar un panorama global de la situación periódica "institucional", pero particularizando los aspectos más relevantes aprendidos durante el análisis crítico de los resultados, a nivel de las correspondientes categorías programáticas.

A pesar de que los datos de ámbito institucional, tienen importancia, el informe debe centrarse con mayor énfasis en las novedades de los "programas" más representativos y dentro de éstos, a los casos concretos de los proyectos y/u obras que acusen variaciones y problemas dignos de atención especial.

De acuerdo a lo señalado, no es posible contar con un solo tipo de Informe Resumen de Evaluación y por lo tanto se dispone para este objeto de una "guía", susceptible de ampliación o reducción, de acuerdo a la naturaleza de los Sectores, Ministerios y especialmente de los correspondientes esquemas programáticos de cada institución.

En calidad de Anexo 5, se incluye el mencionado "Esquema tentativo del Informe Resumen de Evaluación", cuyos datos una vez verificados en contenido y extensión, pueden trascender individualmente a cada institución a que se refiere la evaluación practicada, o formar un documento único que a manera de "Publicación Periódica" contenga los resultados de la ejecución

presupuestaria del Sector Público en su conjunto, para efectos de información y de toma de decisiones.

3.3 Información Gráfica.

Los esquemas aludidos pueden ser complementados y/o respaldados con información estadística y gráfica, que muestra el estado de avance de los proyectos de inversión a una fecha determinada de corte y/o acumulativamente durante la ejecución presupuestaria.

Este tipo de información más objetiva, se pretende orientarla especialmente a los estratos directivo, gerencial y estratégico-político, siguiendo la metodología del "Sistema Grafo" adoptado recientemente en la República del Brasil y otros países.

Como este sistema comprende la utilización de ejes de coordenadas para el registro del avance de las obras, proyectos o conjunto agregados a nivel de subprograma, programa, sector, etc., de carácter homogéneo, se estima que su utilidad como complemento de los Informes de Evaluación será inmediata, desde el punto de vista de que la información es gráfica, objetiva y representativa de los resultados en términos físicos, financieros y de tiempo.

El esquema provisional preparado para este propósito y que forma parte de los procedimientos metodológicos de la evaluación presupuestaria que se están llevando a cabo en Guatemala, consta como Anexo 6 del presente documento, bajo el título "Resumen Gráfico del Avance Físico y Financiero de los Proyectos de Inversión Pública".

III. CONSIDERACIONES FINALES

Llevar a la práctica un Sistema como el reseñado para procurar el "Mejoramiento de la Evaluación Presupuestaria del Sector Público de Guatemala", en que se halla especialmente interesada la Dirección Técnica del Presupuesto, demanda como se ha visto una serie de condiciones previas y labores posteriores, de las cuales depende en buen porcentaje la adecuada o deficiente aplicación de cualquier metodología, la que, como es lógico tiene que respaldarse en un esquema organizativo operante y contando además con la suficiente fuerza legal y personal en

número y preparación adecuados, no sólo a nivel de la Dirección Técnica del Presupuesto, sino especialmente de las diferentes instituciones del Sector Público comprometidos en las tareas correspondientes.

Desde estos puntos de vista, se ha tomado en alta consideración algunos criterios que permitirán coadyuvar al desarrollo del Sistema, bajo los siguientes lineamientos:

a) Entrenamiento inicial del personal de los Departamentos de Evaluación y Programación, especialmente en materia de formulación de patrones de comparación física y financiera con la nueva modalidad (programación presupuestaria), para posteriormente ampliar el radio de acción a nivel de los Organismos Públicos, en base al efecto multiplicador para el adiestramiento.

b) Elaboración de metodologías específicas para el control y evaluación de los programas de funcionamiento, proyectos de inversión y otros programas como los de operaciones comerciales e industriales que actualmente incluye la estructura sectorial del Presupuesto Público del país.

c) Si bien el nuevo sistema se fundamenta en formularios de contenido analítico, en cuanto a los aspectos físicos y financieros, —comprendiendo especialmente la homogenización de Unidades de Medida y obtención de Resultados en términos de Productos Finales, Productos Intermedios y Volúmenes de Trabajo—, no se ha descartado por otra parte la necesidad de continuar impulsando paralelamente el uso de otros sistemas de programación, control y evaluación como las Redes PERT/CPM, actualmente en uso en determinados Organismos del Sector Descentralizado especialmente.

Se encaminan al contrario esfuerzos para expandir su uso a los Sectores, Instituciones y niveles programáticos presupuestarios donde su utilidad y resultados sean de carácter positivo, en tanto se avance en la otra o diferentes modalidades.

d) Sin perjuicio de las responsabilidades que ejercen varias instituciones públicas, en materia de control y seguimiento de la ejecución presupuestaria, lo que se busca con el nuevo procedimiento es coordinar y sistematizar los esfuerzos actuales, a través del trabajo corporativo respetando el área específica de actividad de las mismas.

e) Complementariamente a lo anterior, las experiencias que se están adquiriendo en el ámbito de la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica, en cuanto a la actualización del “Inventario de Proyectos de Inversión” y del correspondiente “Catálogo” del estado de los mismos, indudablemente llevará a las instituciones públicas a un mejor conocimiento de las prioridades sectoriales de la inversión y consiguientemente de la más adecuada asignación de recursos anuales, que tendrían que programarse y controlarse con los nuevos métodos adoptados.

f) De contarse en breve con la organización y respaldo legal para el funcionamiento del Sistema Integrado de Control y Evaluación, —que incluye la Evaluación Previa, Simultánea y Posterior de las Acciones del Sector Público— se aspira a que su institucionalización permitirá abarcar paulatinamente a todos los organismos, puesto que de momento, no obstante existir determinadas normas legales y reglamentarias para la realización de la Evaluación Presupuestaria especialmente, subsisten problemas de descoordinación e incumplimiento en la entrega de la información necesaria para estas labores.

g) Por otro lado, la realización de Seminarios Regionales como el presente y sobre todo el *intercambio de funcionarios* de los países del área que laboran en estas materias, a juicio de la Delegación de Guatemala necesariamente debe permitir avanzar a los países en estos sistemas de enorme utilidad a los procesos de planificación-presupuesto.

h) Finalmente, es de esperar que el diálogo, el cruce de ideas y criterios técnicos sobre la materia, traiga como consecuencia la formulación de recomendaciones viables a la práctica de todos y cada uno de los países participantes; y, de ser posible, se llegue a la elaboración por parte del ICAP y/o ASIP, de esquemas metodológicos de utilización generalizada, como en realidad constituye el principal objetivo de este Seminario Técnico Regional en materia de Control de la Ejecución de Proyectos.

**SISTEMA ESTADISTICO - CONTABLE
INTEGRADO. ANALISIS DE LA EXPERIENCIA
DE LA CONTADURIA GENERAL DE LA NACION
URUGUAY ***

**Por:
Miguel A. Loureiro
Alfonso Algorta
Oscar Berrueta
Humberto Grassi
Lionel Rial**

* Documento presentado por la Delegación de la Contaduría General de la Nación del Ministerio de Economía y Finanzas del Uruguay, a la XIV Conferencia Interamericana de Contabilidad; Santiago de Chile, noviembre de 1981.

I. INTRODUCCION

La utilización de técnicas de planificación indicativa, la programación operativa anual y el presupuesto por programas llevan a un replanteo del papel de la contabilidad pública como suministradora de información en la administración gubernamental.

La referida disciplina debe recurrir entonces a nuevas metodologías, que ofrezcan resultados capaces de satisfacer las necesidades de información planteadas por las técnicas citadas. Es así que, en buena medida, se recurre a las normas y preceptos de la contabilidad general, procurando adecuarlos convenientemente a las particularidades de la gestión pública.

A vía de ejemplo, el criterio de caja en ingresos y compromiso en gastos, se sustituye por el de competencia, lo que implica el registro sobre la base del devengamiento de derechos y obligaciones que, a su vez, permite estructurar una contabilidad de costos esencial para el cumplimiento de un presupuesto por programas.

Esto conlleva una profunda transformación de la contabilidad pública clásica. Se pasa así de una contabilidad inspirada básicamente en la satisfacción de las necesidades de información de los órganos de contralor (internos y externos) a una contabilidad que brinde la información pertinente, oportuna y confiable que sirva de sustento a la toma de decisiones y al ejercicio de las funciones de dirección y contralor propias de los niveles ejecutivos.

Esta transformación no supone dejar de lado las facetas tradicionales de los registros contables del sector público, sin yuxtaponer a las mismas mecanismos tales que permitan articular un sistema de información llamado de contabilidad administrativa o gerencial. Esta debe dar elementos para una eficiente administración y alimentar el proceso de planeamiento, programación, presupuestación, ejecución, contralor y evaluación de la gestión de los organismos públicos.

Además, los resultados que emanen de la contabilidad pública deben proporcionar los elementos necesarios —y ser compatibles— para la elaboración de otros sistemas de información del sector público, como el sistema de contabilidad nacional, el

sistema de estadísticas fiscales, la consolidación de cuentas de los diferentes organismos del sector público, etc.

La contabilidad pública clásica, con el fin de proporcionar información a los órganos de contralor, ha dado lugar al desarrollo de sistemas independientes, acordes con las necesidades de contralor específicas de cada caso, lo que se ha traducido en un enfoque parcial de la registración contable.

Las nuevas necesidades llevan, pues, a un enfoque más amplio y totalizador, debiendo ahora la contabilidad pública proporcionar información contable que cubra los siguientes campos:

a) Presupuestal, que debe dar cuenta de la ejecución del presupuesto en relación con los créditos para gastos y las estimaciones de ingresos, a través del registro de las sucesivas fases de su proceso y aportar elementos para la presupuestación. Dada la estrecha interrelación existente entre el sistema presupuestal y el contable, la modernización del último permitirá sentar las bases para un perfeccionamiento del primero.

b) Financiera, que debe dar cuenta de los movimientos de efectivo y valores y, asimismo, los derechos y obligaciones de corto plazo que inciden sobre la tesorería y determinan la situación de caja del Estado.

c) Patrimonial, que debe dar cuenta de la estructura y evolución que experimenta el patrimonio estatal.

d) Económica, que debe dar cuenta de las causas que originan las modificaciones patrimoniales, permitiendo conocer y analizar el comportamiento de ingresos y egresos. Esto posibilita la alimentación, a vía de ejemplo, de modelos económicos previsionales, que da lugar a una mejor toma de decisión a los niveles políticos.

e) Administrativa, que debe dar cuenta de la eficacia y eficiencia de las acciones previstas por el sector público, permitiendo realimentar la gestión estatal.

II. EL SISTEMA INTEGRAL DE CONTABILIDAD PUBLICA

Para cumplir con la finalidad de proporcionar la información mencionada, es necesario considerar la contabilidad pública como un sistema, total y abierto. Total, ya que debe componerse

de un conjunto debidamente integrado de subsistemas. Abierto, ya que debe vincularse con el entorno para la obtención de los insumos relevantes para la producción de los estados requeridos en función de los objetivos que configuran su existencia.

El sistema integral de contabilidad proyectado, por lo tanto, debe ser capaz de captar datos, procesarlos adecuadamente y brindar informaciones de variada naturaleza y nivel de detalle, que satisfaga no solamente las necesidades internas y externas de contralor sino también las de los distintos niveles decisorios (técnicos y políticos) de la administración pública.

Este sistema debe comprender la suma de las actividades que se desarrollen a nivel de cada una de las unidades a las que se aplique, procesando toda la información generada en su ámbito, conjuntamente con la producida por el entorno que se considere útil para la administración.

Por lo tanto, podemos conceptualizar al Sistema Estadístico-Contable Integrado (SECI) proyectado, como un sistema compuesto de subsistemas debidamente interrelacionados e interactivos, que se propone entregar una serie de estados —producto informativo—, que cubre los campos presupuestario, financiero, patrimonial, económico y administrativo, cuya finalidad es la de proporcionar elementos útiles para el contralor tradicional y, por sobre todo, constituirse en un efectivo apoyo para el proceso de toma de decisiones en la administración pública, que tienda a asegurar la mayor racionalidad posible.

III. OBJETIVOS DEL SISTEMA ESTADISTICO-CONTABLE INTEGRADO

El objetivo genérico del SECI es el de proveer de información de índole presupuestaria, financiera, patrimonial, económica y administrativa en relación con los distintos niveles de la acción estatal, con la finalidad de proporcionar los elementos para la realización de un contralor efectivo de la gestión estatal y de asegurar un proceso eficiente de toma de decisiones.

Este objetivo genérico se puede especificar como sigue:

a) Brindar la información pertinente para el contralor de legalidad de las finanzas públicas.

El sistema debe producir la información necesaria para garantizar el cumplimiento de las normas constitucionales, legales y reglamentarias dictadas. Debe así, probarse la honestidad en el manejo de las finanzas públicas. Este contralor debe realizarse por los órganos correspondientes del Poder Ejecutivo y Legislativo.

Esta información se referirá básicamente, al contralor de los ingresos de los organismos públicos, su utilización a partir de los créditos presupuestarios (cumpliéndose con todos los aspectos de la mecánica administrativa vigente), los mecanismos del crédito público y la custodia de valores y bienes (sean estos últimos de activo corriente o no corriente).

b) Brindar la información pertinente para la toma de decisiones, de modo de asegurar su coherencia y racionalidad.

Los responsables de la conducción económico-financiera estatal deben contar con un flujo de información oportuna, relevante y confiable que permita, a todos los niveles y en todas las fases del proceso administrativo, tomar decisiones coherentes y racionales.

Esta información dirá, pues, relación con la toma de decisiones referente a la identificación de objetivos, los recursos de tipo humano, material y financiero para alcanzarlos, las acciones de contralor y las de evaluación necesarias para el análisis de los desvíos, la adopción de medidas para su corrección y, en definitiva, la retroalimentación del sistema.

c) Brindar la información pertinente para otros organismos del sector público y privado.

Los organismos del sector público (otros entes del poder ejecutivo, legislativo y judicial) y del sector privado (empresas, ciudadanos) deben disponer de información sobre el manejo, la evolución y la estructura de los ingresos y gastos públicos. El sistema constituye, pues, un verdadero instrumento de conocimiento, pre-requisito básico para la aplicación de otras técnicas administrativas, para la toma de decisiones y para la emisión de juicios fundados sobre las finanzas públicas.

Esta información, por lo tanto, deba permitir su uso para la

elaboración de otros estados sobre el sector público (consolidados del sector, cuentas nacionales, etc.) y su utilización para el conocimiento y juzgamiento del manejo de las finanzas públicas (por el poder legislativo, por los ciudadanos, por los organismos crediticios internacionales, etc.).

En particular, se destaca la posibilidad de contar con estados consolidados del sector público, de los que actualmente carece el país, y que posibilitarán evaluar, en forma fundada, el papel y dimensiones del sector.

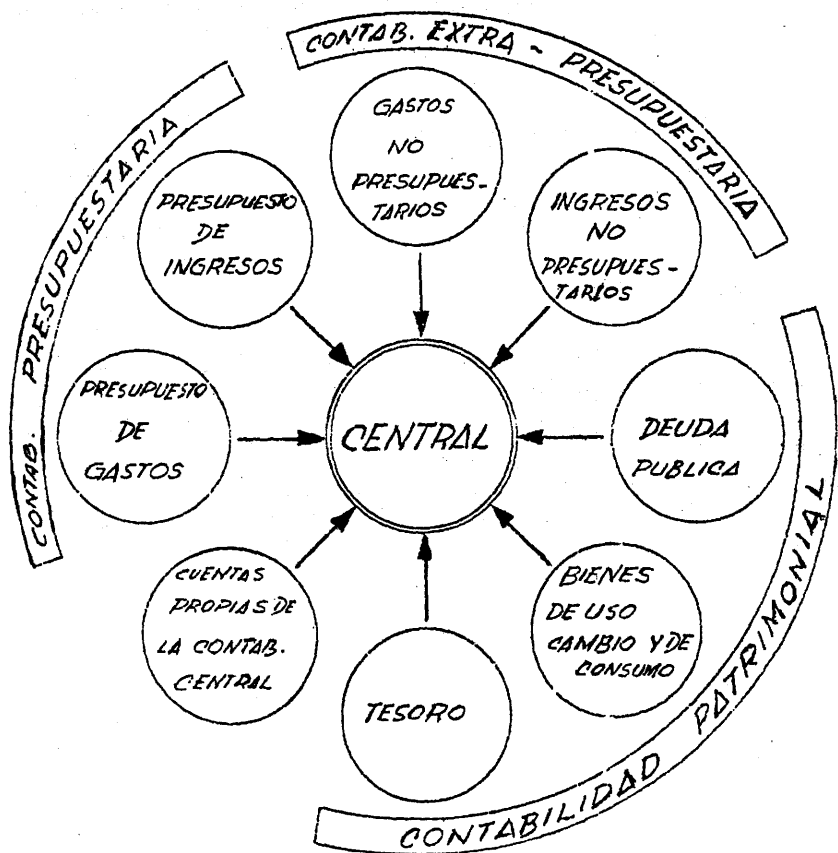
IV. SOPORTE COMPUTACIONAL

El sistema proyectado se basa, en buena medida, en las técnicas de procesamiento electrónico de datos, aplicadas en la Contaduría General de la Nación a partir de 1977.

Estas permitirán la centralización de la información en la computadora de la Contaduría General de la Nación, y su manejo descentralizado, mediante terminales instaladas en las contadurías centrales de cada organismo.

Con ello se gana en economía y rapidez. A vía de ejemplo, un solo ingreso de la información, debidamente procesado, podrá ser útil para la elaboración de distintos estados.

Sin ser un pre-requisito indispensable, el soporte computacional mencionado permitirá que el sistema contable proyectado pueda ser aprovechado en todas sus posibilidades.



V. ESTRUCTURA

El sistema se estructura con los subsistemas siguientes:

- 1.—De presupuesto de gastos.
- 2.—De presupuesto de ingresos.

Estos dos subsistemas dan origen a la Contabilidad Presupuestaria.

- 3.—De gastos extrapresupuestales.
- 4.—De ingresos extrapresupuestales.

Estos dos subsistemas dan origen a la Contabilidad Extrapresupuestaria.

- 5.—Del Tesoro.
- 6.—De bienes de uso, de cambio y de consumo.
- 7.—De la Deuda Pública.

Estos tres subsistemas dan origen a la Contabilidad Patrimonial.

- 8.—De la Contabilidad Central.

Los subsistemas anteriores y las cuentas propias de la Contabilidad Central, brindan la información que se consolida en el subsistema de la Contabilidad Central.

VI. SUBSISTEMAS ESTADISTICOS-CONTABLES

Se describen a continuación el objeto, entradas y salidas de cada uno de los subsistemas a diseñar.

- 1.—Subsistemas de presupuesto de gastos.

1.1 Objeto.

El subsistema de presupuesto de gastos tiene como objeto el registro de las asignaciones de presupuesto de sueldos, gastos

y transferencias y sus afectaciones en el curso del ejercicio.

1.2 Entradas.

— Los datos relativos a la ejecución del presupuesto de gastos que contendrá como mínimo:

- Crédito inicial.
- Aumentos y disminuciones.
- Créditos permanentes y del ejercicio.
- Afectaciones preventivas.
- Compromisos.
- Devengamientos.
- Autorización de emisión de órdenes de pago.

Como elementos componentes del subsistema se deben considerar:

- Banco de Datos sobre cargos y funcionarios Públicos.
- Aplicación presupuesto padrón y liquidación de sueldos.
- Vinculación de las modificaciones en los cargos, aumentos salariales, etc., con las variaciones correspondientes en los créditos presupuestales.
- Aplicación suministros de bienes y servicios.
- Registro de arrendamientos.

Estos constituyen subsistemas menores que se integran al sistema en consideración, por cuanto deberán estar articulados con los procedimientos de actualización de los créditos y afectación de los Rubros presupuestales.

1.3 Salidas.

- Información analítica para las Contadurías Centrales sobre la gestión presupuestal y pasivos emergentes.
- Información sintética de la ejecución presupuestal.
- Pasivos generados por Ordenes de Pago libradas (mandado a pagar) y obligaciones pendientes de libramiento.
- Información estadística de la ejecución presupuestal.

- Por objeto del gasto.
- Por funciones.
- Económica.
- Regional.

— Información agregada para la toma de decisiones a nivel gubernamental superior.

— Informe sobre avances físico-financieros de los programas de inversión.

2.—Subsistema de presupuesto de ingresos.

2.1 Objeto.

El subsistema de presupuesto de ingresos tienen como objeto el registro del presupuesto y de los movimientos de ingresos.

2.2 Entradas.

— Información relativa a la ejecución del Presupuesto de ingresos la que contendrá como mínimo:

- Estimación de recursos corrientes y de capital.
- Recursos liquidados (devengado).
- Ingresos percibidos.
- Ingresos depositados.

2.3 Salidas.

— Información relativa a la ejecución del presupuesto de ingresos discriminada por tipo de recursos y destino, en todas sus etapas.

— Preparación de series estadísticas sobre ejecución del presupuesto de ingresos.

— Información relativa a la gestión de las Cajas recaudadoras:

- Recursos cobrados.
- Recursos devengados pendientes de percepción.

3.—Subsistema de gastos extrapresupuestales.¹

3.1 Objeto.

El subsistema de gastos extrapresupuestales tiene como objeto el registro de las distintas etapas que se cumplen en el proceso de los mismos.

3.2 Entradas.

— Datos relativos a la ejecución del gasto extrapresupuestal que contendrá los siguientes elementos cuando ello sea pertinente:

- Crédito inicial.
- Aumentos y disminuciones.
- Disponibilidad financiera.
- Afectaciones preventivas del crédito y disponibilidad financiera.
- Compromisos.
- Devengamientos (instancia a definir).
- Autorización de emisión de órdenes de pago.

3.3 Salidas.

— Información analítica para las Contadurías Centrales sobre el proceso del gasto y pasivo emergentes.

— Información sintética sobre el proceso del gasto extrapresupuestal.

— Pasivos generados por órdenes de pago libradas (mandado a pagar) y obligaciones pendientes de libramiento del gasto extrapresupuestal.

— Información estadística del gasto.

- Por objeto del gasto.

¹ En virtud de la actual política de unidad de presupuesto y de caja, establecida fundamentalmente a partir de la Ley No. 14.867 de 24-1-79, este subsistema tenderá a perder importancia relativa, siendo los gastos incorporados al subsistema presupuestal.

- Por funciones.
- Económica.
- Regional.

— Información agregada para la toma de decisiones a nivel gubernamental superior.

4.—Sistema de ingresos extrapresupuestales.²

4.1 Objeto.

El sistema de ingresos extrapresupuestales tiene como objeto el registro de los movimientos de ingresos no comprendidos en el presupuesto del Estado.

4.2 Entradas.

— Información relativa a los ingresos extrapresupuestales, la que contendrá los siguientes elementos cuando ello sea pertinente:

- Estimación de recursos.
- Recursos liquidados (devengados).
- Ingresos percibidos.
- Ingresos depositados.

4.3 Salidas.

— Información relativa a la ejecución de los ingresos extrapresupuestales discriminados por tipo de recursos y destino en todas sus etapas.

— Preparación de información estadística sobre su ejecución.

— Información relativa a los agentes recaudadores:

- Recursos cobrados.
- Recursos devengados pendientes de percepción.

² Cabe hacer aquí la misma observación que la realizada en la llamada anterior con respecto al sistema de gastos extrapresupuestales.

5.—Subsistema del Tesoro.

5.1 Objeto.

El subsistema del Tesoro tiene por objeto el registro del movimiento de fondos y valores, las cuentas de activo y pasivo exigible (a corto plazo) y las sumas por las cuales deben rendir cuenta los que han percibido fondos o valores del Estado.

5.2 Entradas.

— Información relativa a recursos ingresados al Tesoro según los agentes depositarios.

— pagos de cargo del Tesoro realizados por los agentes correspondientes.

— Información relativa a la gestión de las Cajas Recaudadoras.

— Pasivo generado por órdenes de pago libradas (mandado a pagar) y obligaciones pendientes de libramiento.

— Pasivo de corto plazo generado por servicio de Deuda Pública.

5.3 Salidas.

— Estado de la Ejecución del movimiento de fondos y disponibilidades.

— Estados de derechos y obligaciones del Tesoro (corto plazo).

— Estado de responsables.

— Estados estadísticos (por Ej. de Usos y Fuentes de Fondos).

6.—Subsistema de bienes de uso, cambio y consumo.

6.1 Objeto.

El subsistema de bienes de uso, cambio y consumo tiene por objeto registrar el movimiento de los bienes que integran el patrimonio del Estado.

6.2 Entradas.

- Altas y bajas informadas por el subsistema de contabilidad presupuestaria y extrapresupuestaria.
- Partes de ajustes por inventarios físicos.

6.3 Salidas.

- Estado de bienes de uso, indicando las altas, bajas, revaluaciones, actualizaciones y amortizaciones del período.
- Existencias de bienes de consumo.
- Existencias de bienes de cambio.

7.—Subsistema de Deuda Pública.

7.1 Objeto.

El subsistema de la Deuda Pública tiene por objeto el registro de los movimientos de los convenios de préstamos y los títulos de Deuda emitidos por el Estado (a mediano y largo plazo).

7.2 Entradas.

— Información relativa a la Deuda Pública del Estado:

- Deuda autorizada y sus características.
- Deuda emitida.
- Deuda colocada.

- Información relativa al pago del servicio por los agentes.
- Información relativa al endeudamiento de otras entidades públicas.

7.3 Salidas.

- Estado de situación de la Deuda Pública de mediano y largo plazo.
- Servicios devengados y pagados.
- Reajustes por corrección monetaria.
- Servicios de Deuda Pública Reintegrable.
- Estado consolidado de la Deuda Pública del Sector Público.

8.—Sistema Central.

8.1 Objeto.

El subsistema central tiene por objeto articular la información procedente de los subsistemas anteriores a fin de ofrecer un estado de resultados y de situación de la Administración Pública.

8.2 Entradas.

- Información sintética de la ejecución presupuestal.
- Pasivo generado por órdenes de pago libradas y obligaciones pendientes de libramiento.
- Información relativa a los ingresos devengados.
- Información sintética sobre el proceso del gasto extrapresupuestal.
- Pasivos generados por órdenes de pago libradas (mandado a pagar) y obligaciones pendientes de libramiento del gasto extrapresupuestal.
- Información relativa a la ejecución de los ingresos extrapresupuestales discriminados por tipo de recursos y destino en todas sus etapas.
- Estado de ejecución del movimiento de fondos y disponibilidades.
- Estado de derechos y obligaciones del Tesoro (corto plazo).
- Estado de responsables.
- Estado de bienes de uso, indicando las altas, bajas, revaluaciones, actualizaciones y amortizaciones del período.
- Existencias de bienes de consumo.
- Existencias de bienes de cambio.
- Estado de situación de la Deuda Pública de mediano y largo plazo del Gobierno Central.
- Servicios devengados y pagados.
- Reajustes por corrección monetaria.
- Servicios de Deuda Pública Reintegrables.
- Estado de resultados y de situación de los entes descentralizados.

8.3 Salidas.

- Estados de resultados del Gobierno Central.
- Estado de situación del Gobierno Central.
- Estado de cuentas de organismos públicos.
- Estado consolidado del sector público.

VII . CONCLUSIONES

El replanteo de los sistemas clásicos de contabilidad pública supone un desafío actual que la administración debe enfrentar. De la contabilidad pública tradicional, de cuño legalista, debe pasarse a un enfoque diferente, inspirado en buena medida en las normas y procedimientos de la contabilidad privada (sin que ello signifique desconocer la especificidad de la problemática de las finanzas públicas), que brinde estados capaces de aportar ayuda en el proceso de toma de decisiones.

Estos estados deben ser el producto de un sistema de contabilidad integral —concebido como un sistema abierto y totalizador—, que armonice los aspectos parciales de la contabilidad pública actual y los integre en un todo superior, coherente y racional.

Este sistema debe cubrir los campos presupuestario, financiero, patrimonial, económico y administrativo, suministrando información agregada y analítica.

Los estados emergentes del sistema deben depender de las necesidades y características específicas de cada realidad nacional. No obstante ello, el modelo diseñado en este trabajo —dado su nivel de generalidad— se considera como una experiencia digna de ser tenida en cuenta, ya sea en sus objetivos como en su estructura.

Estos objetivos y estructura se proponen como un aporte metodológico que sirva de punto de partida para discutir la problemática de los estados contables en el área gubernamental, confiando en que su análisis y crítica constituirá un aporte en un terreno aún virgen en muchos aspectos.

REESTRUCTURACION DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO *

**Por:
Secretaría de Programación
y Presupuesto de México**

* Artículo tomado de PROGRAMA, revista bimestral, de información y análisis de la Secretaría de Programación y Presupuesto; Ciudad de México. Núm. 1. Enero-Febrero de 1980.

La Secretaría de Programación y Presupuesto tiene como objetivo prioritario convertir la programación en un instrumento de trabajo fundamental del Gobierno de la República, así como ordenar y racionalizar los sistemas administrativos necesarios para la construcción y consolidación de los procesos de planeación, programación, presupuestación y evaluación y en consecuencia, hacer viable y operativa la Reforma Administrativa iniciada en la presente administración.

Para avanzar en la consecución de estos objetivos, la Secretaría de Programación, y Presupuesto llevó a cabo en los últimos meses una serie de importantes trabajos de reestructuración administrativa, los cuales sirvieron de base para la formulación del nuevo Reglamento Interior, al que deberán sujetarse las acciones de la Secretaría. El nuevo Reglamento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el pasado 28 de febrero.

Estas adecuaciones a la organización, implican reformas a los sistemas de trabajo internos, necesarias para darle continuidad a las labores de las principales áreas de la dependencia, precisando las responsabilidades que corresponden a cada una de ellas y evitando así que queden campos de trabajo desatendidos, se dupliquen funciones y se pierdan esfuerzos productivos.

Subsecretaría de Programación.

En lo referente a esta Subsecretaría —que desempeña un papel fundamental en la construcción del Sistema Nacional de Planeación, con base en los lineamientos señalados en el Plan Global de Desarrollo— se mantiene, básicamente, la misma estructura anterior.

Sin embargo, se le ha otorgado una nueva concepción interna que define con mayor precisión las funciones correspondientes a cada una de las Direcciones Generales que la componen.

Así, la Dirección General de Política Económica y Social tiene como objetivos, además de establecer y difundir las normas, políticas y metodologías para apoyar la integración y el desarrollo del mencionado Sistema Nacional de Planeación, integrar los planes nacionales de desarrollo económico y social

y proceder a su seguimiento y actualización; analizar la evolución y tendencias de la economía internacional y sus relaciones con la economía mexicana, y efectuar el diagnóstico económico y social del país con el fin de elaborar y proponer alternativas de políticas de desarrollo.

De esta manera, a la Dirección General de Programación se le atribuye la función de efectuar los análisis y diagnósticos, así como diseñar y establecer normas y metodologías, para la elaboración y actualización de planes sectoriales y del programa de Acción del Sector Público, además de celebrar acuerdos programáticos entre los sectores de la Administración Pública Federal con el fin de promover la congruencia, el seguimiento y la permanente actualización de dichos planes. Debe, también, integrar las alternativas del programa anual de gasto público a nivel de sector, subsector, y entidades principales, en apoyo de la formulación de los presupuestos anuales.

La Dirección General de Programación Regional debe hacer lo propio en lo que se refiere a criterios para la asignación regional del gasto público y en la formulación e instrumentación de los planes estatales y regionales, así como establecer los mecanismos de participación de los sectores público, social y privado, en el proceso de programación del desarrollo regional y en los programas y acciones conducentes al fortalecimiento del Pacto Federal.

Se crea la Dirección General de Análisis de Ramas Económicas con el fin de que efectúe diagnósticos por rama de actividad y principales productos, en función de las prioridades del desarrollo económico y social; promueva entre los sectores público, social y privado, fórmulas de programación, inducción y concertación por rama económica, y realice el seguimiento de dichas acciones.

A esta Subsecretaría se integra la Coordinación de Franjas Fronterizas y Zonas Libres con un programa de trabajo intensivo para promover el desarrollo fronterizo del país.

Subsecretaría de Presupuesto.

En el área de presupuesto los cambios responden a la importante reforma presupuestaria que se está llevando a cabo. Así, las direcciones generales de Inversiones Públicas y de Egre-

sos se integran para formar, por principales sectores de actividad económica, las Direcciones Generales de Presupuesto de los sectores Agropecuario y Pesca, Energético e Industrial, Desarrollo Social, y Administración y Finanzas. Por otra parte, para la integración de los presupuestos sectoriales y normatividad en la materia se crea la Dirección General de Política Presupuestal.

La creación de la Dirección General de Administración de Personal del Gobierno Federal, constituye otra reforma importante ya que esta Dirección promoverá las normas en materia de administración y desarrollo del personal federal; propondrá los procedimientos para la integración, reubicación y reasignación de personal en las entidades de la Administración Pública; establecerá criterios generales para la administración de remuneraciones a dicho personal; formulará criterios respecto a los sistemas escalafonarios de las dependencias del Gobierno y dictará normas sobre el registro del personal civil.

Finalmente por lo que respecta a la Dirección General de Pagos, ésta seguirá desarrollando sus funciones habituales de realización de liquidaciones de pago de cualquier remuneración al personal federal; de control de la cuenta corriente que lleva el Banco de México, S. A. relativa a la expedición y pago de cheques emitidos para remuneraciones del personal federal, y de filiación y registro de dicho personal, hasta que asuma las funciones normativas en la materia que resultarán de la puesta en marcha del, ya iniciado, proceso de descentralización de pagos al personal civil federal. *

Subsecretaría de Evaluación.

En esta área se ha logrado una delimitación de las funciones con el Sistema Nacional de Evaluación; desapareciendo la Dirección General de Productividad y estructurando en la Subsecretaría los instrumentos fundamentales de un sistema de control y fiscalización a través de las Direcciones Generales de Contabilidad Gubernamental, Control y Auditoría Gubernamental y Control de Contratos y Obras.

* Para una mayor información sobre la reestructuración de la Subsecretaría de Presupuesto ver, en este mismo número, el artículo "La Reforma Presupuestaria".

A la primera de estas direcciones corresponde consolidar los estados financieros emanados de las contabilidades de las entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación; integrar la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal; desarrollar funciones normativas, respecto de las entidades, en lo que concierne a la forma y términos en que deben llevar sus registros auxiliares y contabilidad, en cómo deben rendir a la Secretaría sus informes y cuentas para su consolidación, y en el examen periódico del funcionamiento del sistema y de los procedimientos de contabilidad de las mismas. Debe establecer las normas técnicas y los criterios necesarios para promover la desconcentración de la contabilidad gubernamental y para desarrollar los principios de la contabilidad de costos y de la programática en la Administración Pública Federal.

La Dirección General de Control y Auditoría Gubernamental tiene por función establecer los criterios técnicos y las normas para la realización de auditorías específicas en las dependencias y entidades de la Administración Pública, así como proponer la designación de los ejecutores de las mismas; debe recabar la evaluación de los coordinadores de sector sobre los dictámenes rendidos por los auditores externos, y emitir la autorización para que los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal efectúen la publicación anual de sus estados financieros.

Por último, corresponde a la Dirección General de Control de Contratos y Obras establecer normas de carácter general para la contratación y adjudicación de la obra pública y para el arrendamiento de inmuebles, así como llevar el padrón de contratistas de la Administración Pública Federal y establecer las normas generales para controlar y evaluar la obra pública.

Oficialía Mayor.

Los sistemas de administración internos se ven fortalecidos con la reorganización interna de las diversas direcciones adscritas a la Oficialía, agrupándose funciones y precisando responsables. De esta manera, la tarea de establecer las normas para la elaboración del anteproyecto de programa presupuesto anual de las unidades administrativas de la Secretaría, y la formulación, control del ejercicio y evaluación del mismo, corres-

ponden a la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, la que deberá, también integrar el Manual de Organización General; diseñar e implantar en la Secretaría los sistemas de informática y estadística para fines administrativos, y establecer y operar el sistema de orientación, información y quejas de la misma.

A la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal se le atribuyen las funciones relativas al manejo de los recursos humanos tanto en lo que se refiere a la administración del personal como a la formación, capacitación y desarrollo del mismo.

La Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales deberá desarrollar y establecer el sistema de administración integral de los recursos materiales de la Secretaría, realizar las adquisiciones de bienes y servicios que se requieran y llevar el inventario de los bienes.

Corresponde a la Dirección General de Servicios Sociales proporcionar a los empleados de la Secretaría y a sus familiares las prestaciones y los servicios de carácter social que les corresponden, así como administrar las bibliotecas generales, las estancias infantiles y los servicios educativos de la dependencia.

Se crea, además, la Dirección General de Auditoría Interna para controlar el manejo y custodia de los activos propiedad de la Secretaría, y para vigilar la aplicación de las políticas de la reforma administrativa interna.

SENEGI

Por otra parte, la Coordinación General del Sistema Nacional de Información, cambia su nombre por el de Coordinación General de los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática (SENEGI) con el propósito de definir con mayor claridad sus atribuciones. Esta Coordinación se reorganiza internamente en cuatro direcciones que son:

La Dirección General de Estadística, que proporcionará el servicio público de información estadística, organizará y llevará a cabo el levantamiento, tabulación y publicación de los censos nacionales; producirá las estadísticas federales y establecerá las normas y bases para la producción de estadística que se aplicará en los estados y municipios; asimismo, compilará los acer-

vos estadísticos para su publicación o archivo.

La Dirección General de Integración y Análisis de la Información atenderá las demandas de los usuarios de servicios estadísticos, cartográficos y de informática además de integrar, editar y difundir las publicaciones referidas a esas áreas.

La Dirección General de Política Informática tendrá como atribuciones formular las políticas y normas técnicas que en la materia deberán observar las dependencias y entidades; promover la utilización racional de los recursos informáticos de la Administración Pública, asesorándola respecto de la adquisición de sistemas y equipos. Deberá, también, promover el desarrollo tecnológico nacional en materia de informática.

La Dirección General de Geografía del Territorio Nacional tendrá a su cargo la realización del inventario de recursos naturales e infraestructura del país, obteniendo y generando información sobre la distribución geográfica de la población y sobre el uso del suelo, además de promover el desarrollo de la cartografía y proporcionar apoyo y asesoría técnica en este sentido.

Coordinación General de Delegaciones Regionales.

Otra modificación importante en la estructura de la Secretaría, se lleva a cabo en la Coordinación General de Delegaciones Regionales. Una vez definidas las funciones regionales de la Secretaría de Programación y Presupuesto en sus apartados de normatividad, coordinación y operación, corresponde a dicha Coordinación establecer la comunicación con las áreas centrales de la Secretaría y dar apoyo a las delegaciones regionales; para ello se organiza en tres direcciones generales que son:

La Dirección General de Fomento al Desarrollo Estatal cuyas principales atribuciones serán las de apoyar la operación de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados; coordinar la integración, operación y seguimiento del Convenio Único de Coordinación Federación-Estados; coordinar el seguimiento de los programas y presupuestos del Gobierno Federal en las entidades, y apoyar a las delegaciones en la aplicación de las normas del ejercicio del gasto público.

La Dirección General de Desarrollo Rural Integral deberá apoyar la integración, operación y seguimiento de los programas integrales de desarrollo rural, participando en el establecimiento

de sus políticas, normas y lineamientos, y promoviendo la participación de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal en las diferentes fases de los mismos.

La Dirección General de Control Operativo de las Delegaciones tendrá a su cargo proponer las normas y políticas que deban aplicar las delegaciones para su funcionamiento, así como supervisar la operación de las mismas; igualmente, deberá apoyar la desconcentración de la Secretaría y establecer los sistemas de información necesarios para apoyar la operación de las delegaciones.

El nuevo Reglamento establece la Coordinación General de Control de Gestión, que deberá promover e integrar el Programa General de Trabajo de la Secretaría, y dar apoyo técnico a su titular.

Otras Areas.

La Dirección General de Documentación y Análisis tendrá, entre sus atribuciones, la capacidad para establecer las normas a que deberán sujetarse las dependencias y entidades en la preparación de las cifras y datos que se incluyan en el informe presidencial; sistematizar y difundir información sobre propósitos, principios, filosofía política y avance del Programa de Gobierno y proporcionar a la Administración Pública y al público en general, información sobre publicaciones oficiales del Gobierno Federal.

Por su parte, a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, corresponde la función de brindar asesoramiento a la Secretaría, actuando como órgano de consulta y fijando, sistematizando y difundiendo los criterios de interpretación y aplicación de las disposiciones jurídicas que norman el funcionamiento de la misma.

Por otra parte, tiene a su cargo la tarea de formular y revisar los proyectos de leyes, reglamentos y decretos de competencia de la Secretaría; proporcionar a ésta apoyo legal y compilar y difundir las normas jurídicas relacionadas con sus atribuciones.

Entre otras funciones de esta Dirección se cuenta el ejercitar las acciones que correspondan a la Secretaría formulando las denuncias y querellas que procedan, representando legal-

mente al Secretario en los juicios de orden laboral; instrumentar jurídicamente las iniciativas de creación, modificación, fusión, disolución y liquidación de las entidades paraestatales y resolver los recursos administrativos de competencia de la Secretaría, así como los que se interpongan contra las resoluciones que dicte la misma.

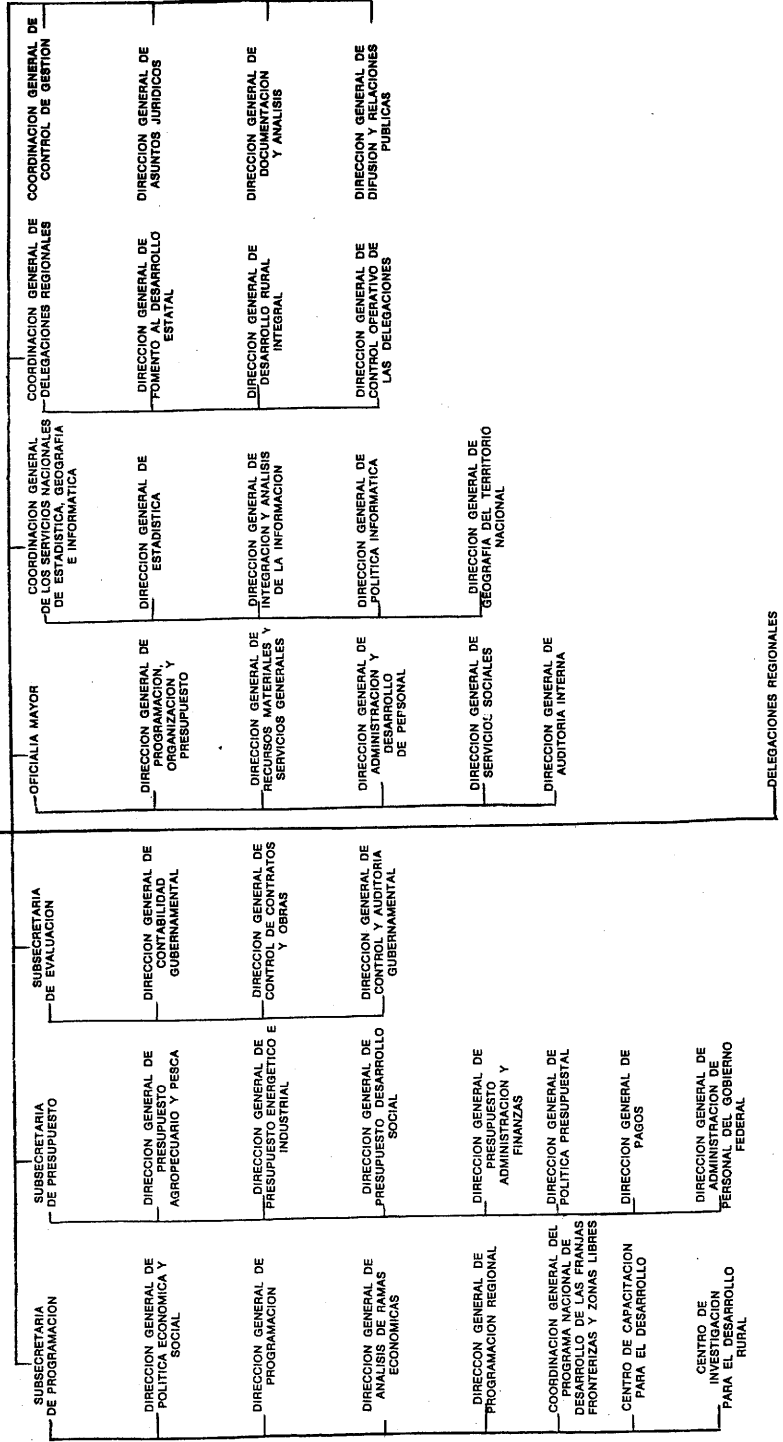
Finalmente, a la Dirección General de Difusión —encargada de captar, analizar y procesar la información de los medios de comunicación que interesen a la Secretaría, así como difundir sus actividades y coordinar y promover la política de publicaciones de la misma— se le incorpora la función de relaciones públicas y, por tanto, cambia su nombre por el de Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas.

Todas estas modificaciones en la estructura interna de la Secretaría, que precisan las funciones de sus distintas unidades administrativas dentro de una organización que facilita el desarrollo de las mismas, permitirán cumplir mejor las responsabilidades que le han sido conferidas.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO

SECRETARIO

COMISION INTERNA
DE ADMINISTRACION
Y PROGRAMACION



DELEGACIONES REGIONALES

NOTA:

El nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de febrero de 1980, contiene una reestructuración importante de las diversas áreas de esta Dependencia del Ejecutivo Federal, pues se precisan, redefinen, amplían o modifican las funciones de las subsecretarías, la oficialía mayor, las coordinaciones generales y las direcciones generales, con el propósito de programar mejor el trabajo de la Secretaría, de acuerdo a los principios de la Reforma Administrativa.

Esta reestructuración condujo a la creación de nuevas direcciones y a la desaparición de otras, así como a cambios en la denominación o en la ubicación de diversas dependencias. Al presentar este nuevo organigrama de la Secretaría reseñamos en las notas, en forma muy sucinta y con propósitos de divulgación, los cambios principales y más evidentes.

Sin embargo, es necesario aclarar que en estas notas sólo se refleja el aspecto formal y exterior de dichos cambios (cambios de nombre y de ubicación; desaparición, fusión o creación de unidades administrativas, etc.), siendo lo más importante de la reestructuración, en cada caso la precisión de funciones de las diversas áreas, enfocada a consolidar la Secretaría para el mejor cumplimiento de las atribuciones y tareas que tiene encomendadas.

El conocimiento con más detalle de esta reforma sólo se confiere consultando directamente el Reglamento interior en vigor, ya publicado.

- 1 Nueva creación.
- 2 Organismo descentralizado, que anteriormente dependía directamente del C. Secretario, se ubica ahora bajo la Subsecretaría de Programación.

- 3 CECADE y CIDER: Organos desconcentrados.
- 4 Desaparecen las direcciones generales de Egresos y de Inversiones Públicas y en su lugar se crean, por una parte, cuatro direcciones generales de Presupuesto, sectoriales, y por la otra, la Dirección General de Política Presupuestal.
- 5 Nueva creación.
- 6 Pasa de la Subsecretaría de Presupuesto a la de Evaluación.
- 7 Antes: Dirección General de Control, Vigilancia y Auditoría.
- 8 Desaparece la Dirección General de Productividad.
- 9 Desaparece la Dirección General de Administración y en su lugar se crean las direcciones generales de Programación, Organización y Presupuesto, y la de Recursos Materiales y Servicios Generales.
- 10 Antes Dirección General de Personal.
- 11 Nueva creación.
- 12 Antes: Coordinación General del Sistema Nacional de Información.
- 13 Desaparecen las direcciones generales de Diseño e Implantación del Sistema Nacional de Información y la de Sistemas y Procesos Electrónicos, y en su lugar se crean la de Integración y Análisis de la Información y la de Política Informática.
- 14 Antes: Dirección General de Coordinación Normativa de las Delegaciones.
- 15 Desaparecen las direcciones generales de Coordinación Normativa de las Delegaciones, de Apoyo a la Operación de las Delegaciones y de Información Operativa de las Delegaciones, que se habían establecido por Acuerdo del 31 de agosto de 1978, y en su lugar se crean las direcciones generales que aquí aparecen.
- 16 Nueva creación.
- 17 Antes: Dirección General de Difusión.