

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

Constituye criterio del Consejo Editorial respetar la libertad intelectual. Las opiniones y juicios emitidos por los autores de los documentos publicados en esta revista son de su exclusiva responsabilidad, y no comprometen a ninguna institución en particular.

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

ASOCIACION INTERAMERICANA E IBERICA
DE PRESUPUESTO PUBLICO

Período 1982-1984

CONSEJO DELIBERANTE:

Presidente:	Miguel Angel Loureiro (Uruguay)
Primer Vice-Presidente:	Víctor Arrieche (Venezuela)
Segundo Vice-Presidente:	Héctor Medina (Honduras)
Auditor Titular:	Agustín Francisco Canessa (Uruguay)
Auditor Suplente:	René Barragán Mata (México)

Período 1980-1982

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)
Dirección 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
E IBERICA 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 Uruguay de Contabilidad y Presupuesto
Públicos (ASUCYP)**

VENEZUELA

Asociación Venezolana de Presupuesto Público (AVPP)

INDICE

	Pág.
1. Editorial	13
2. Documento presentado al IV Encuentro Nacional de Directores de Administración (Corrientes, Argentina, Octubre 1980) —Presupuesto en Base Cero y Universidad, por Juan Antonio Montoya y Rubén Mereshian.....	15
3. Documentos presentados al XI Seminario Interamericano de Presupuesto (San José, Costa Rica, Abril de 1982). —La Situación Presupuestaria en América Latina y sus Perspectivas, por Miguel A. Dávila Mendoza	51
—Hacia un Presupuesto Interamericano de Energéticos, por Ing. Gerardo Ferrando Bravo y Lic. Alberto Menéndez Guzmán	119
4. Avances y Perspectivas de la Contabilidad Gubernamental en México, por Gregorio Guerrero P.	131

EDITORIAL

De gran significación para este Consejo Editorial, es la publicación del presente número de la Revista de ASIP, ya que con él concluye el programa que el Consejo Ejecutivo elaboró para cumplir con su gestión correspondiente al período 1980-1982, en que su sede correspondió a la ciudad de México y durante la cual se publicaron las Revistas números 12, 13, 14, 15 y 16. La presente edición recoge 4 trabajos que contienen por su esencia, aspectos relevantes para el desarrollo de la técnica presupuestaria en los países americanos e ibéricos y analizan las características de los distintos enfoques de presupuestos en el ámbito de las universidades, la situación de los sistemas de planeación, programación y presupuesto en los países de América, el enfoque de un presupuesto que integra los recursos fundamentales para el desarrollo de la región y el caso concreto de una técnica complementaria como lo es la contabilidad.

Quehacer importante de la Asociación Interamericana e Ibérica de Presupuesto Público, lo representa su objetivo de alentar el desarrollo de la teoría y las prácticas presupuestarias en el ámbito de las Universidades, consideradas éstas, como usuarias de los sistemas de planeación, programación y presupuestación y también, como formadoras de los recursos humanos capacitados en la materia, de esta forma se presenta la exposición efectuada por la Delegación de la Universidad Nacional de Córdoba en el IV Encuentro Nacional de Directores de Administración, en la ciudad de Corrientes, República de Argentina.

Consecuentes de los propósitos centrales que desde su fundación han animado a la ASIP, cabe destacar el impulso otorgado al intercambio de conocimientos, experiencias y resultados de investigaciones en los campos de administración presupuestaria y áreas afines. En este contexto se inscribe el trabajo presentado por la Asociación Mexicana de Presupuesto Público, A.C. (AMEPP) y la delegación de México en el XI Seminario Interamericano de Presupuesto a través del C. Subsecretario de Presupuesto y Presidente de AMEPP, Miguel Angel Dávila Mendoza, acerca de: La Situación Presupuestaria en América Latina y sus Perspectivas.

En ese mismo foro interamericano, la presencia de ASIP estuvo a cargo del Secretario Ejecutivo y del Director de Administración, Gerardo Ferrando Bravo y Alberto Menéndez Guzmán con el trabajo denominado: Hacia un Presupuesto Interamericano de Energéticos, donde con un enfoque en el que las barreras geográficas son salvas, propone la presupuestación a niveles de una América que pueda integrarse en una comunidad solidaria.

En el cuarto trabajo se contempla el avance necesario de otras áreas afines al presupuesto, y en este caso específico, el de la contabilidad, en la cual en una semblanza histórica se ve el desarrollo que ésta ha tenido en la administración gubernamental de México, hasta llegar a incorporarse como un elemento básico de presupuesto, en las etapas de control y evaluación.

México, D.F. Septiembre de 1982.

PRESUPUESTO EN BASE CERO Y UNIVERSIDAD *

Por:

Juan Antonio Montoya

Funcionario de la Universidad Nacional
de Córdoba.

Jorge Rubén Mereshian

Funcionario de la Universidad Nacional
de Córdoba.

* Documento presentado por la Delegación de la Universidad Nacional de Córdoba al IV Encuentro Nacional de Directores de Administración; Corrientes, Argentina, octubre de 1980.

A mediados de 1977, la Universidad Nacional de Córdoba comienza un proceso de implementación de la técnica de Presupuesto en Base Cero con experiencias reducidas a determinados sectores.

Para explicar aquí este proceso detallamos los distintos pasos a considerar.

La primera tarea a cumplir para aplicar la técnica de Presupuesto en Base Cero es, en una estructura orgánica, realizar desde la conducción, una división de funciones identificando a los sectores más relevantes de este organismo. Precisamente por estar íntimamente emparentados con el Presupuesto por Programas, se puede optar por criterios como por ejemplo: —la forma de unidad institucional— funciones que están incluidas en distintos organismos pero que tengan un carácter común. En ese sentido se pueden tomar funciones que aunque reconozcan diversas dependencias, por su importancia se las pueda agrupar, como por ejemplo los servicios de impresiones, y en general todos los servicios comunes a distintas unidades.

Una vez que hemos identificado en el Organismo cada una de las funciones, el segundo paso es designar responsables de cada una de ellas.

Una de las innovaciones que produce la técnica, como ya lo hemos dicho, es la de permitir la participación de la conducción de los más bajos niveles en el proceso presupuestario, al contrario de lo que sucede en este momento, en que el presupuesto es una cuestión de absoluta incumbencia de la alta y media conducción del organismo.

El Presupuesto en Base Cero se fundamenta en el análisis de la relación beneficio-costos.

Como en el Estado no es posible, en la mayoría de los casos, aplicar este criterio, la forma práctica de realizar este análisis, es el de unificarlo con el análisis de validez de las actividades. A estos efectos se analizará qué impacto puede ocasionar, (tanto en el funcionamiento del Organismo, como en los usuarios de los servicios) la desaparición de la unidad. La pregunta a plantear es: ¿Qué sucede si eliminamos esta función?

El grado de impacto o los efectos que puedan causar la respuesta podrán ocasionar la eliminación de la función, o su mantenimiento, teniendo ya presente estos efectos para su com-

paración con los impactos por la desaparición de otras funciones.

Esta pregunta debe ser realizada para cada una de las funciones que componen al Organismo y está a cargo del, o los responsables directos quienes están en condiciones de explicitar esas consecuencias.

Siempre a cargo de esos responsables, el paso siguiente es el de determinar indicadores que puedan reflejar por una parte las cargas de trabajo de su unidad (Ej. Km. recorridos, unidades producidas), pero también deben poder demostrar la eficiencia con que se cumplen las operaciones. En ese sentido es necesario tomar indicadores compuestos que, relacionando varios factores puedan demostrar mejor estas eficiencias (Ejem.: Km./vehículos; \$/Unidad). En cierto modo, esto sigue la línea del Presupuesto por Programas en cuanto a la medición, pero haciendo hincapié en el análisis de la eficiencia.

Después que cada uno de los responsables ha definido los indicadores de su unidad, deberá, tomando en cuenta los resultados y no los costos, indicar un nivel mínimo de actividad por debajo del cual no se justifique la existencia de la función. Este concepto se denomina Nivel Mínimo de Servicios.

Es importante la determinación de este mínimo de servicios, y en esta fase tendrá una gran importancia la tarea del analista presupuestario, ya que no se deberá aceptar en general que el nivel actual de servicios sea el nivel mínimo. La *situación general* será que es posible reducir el nivel actual para llegar al *Mínimo Real*.

No obstante podrán existir situaciones (por Ejem.: en el caso de unidades subafinadas o con problemas de funcionamiento) en que el nivel mínimo puede ser mayor al actual.

Una vez determinado este nivel mínimo de resultados, insisto, sin considerar costos, sino unidades de producción o unidad final de servicios, estos resultados se reflejan en lo que la teoría llama un paquete. EL PAQUETE DE DECISION es un documento en el cual se explicitan, además de los objetivos de la función, todos los análisis que se van a realizar.

Es una unidad de información que sirve al proceso de toma de decisión del grado de financiamiento.

Una vez establecido el Nivel Mínimo se practica un análisis

sis alternativo no excluyente, y es así ya que permite la fijación de otros niveles de logro de resultados que son acumulativos al nivel mínimo.

O sea, contamos con un nivel mínimo y por lo menos un nivel alternativo de resultados, cada uno de los niveles alternativos que establezcamos generará un nuevo paquete de decisión, ya que de esta manera la decisión de financiamiento podrá ser tomada independientemente para cada uno de los niveles de resultados que hayamos obtenido a diferencia del Presupuesto por Programas en que la decisión podría ser la de financiar o no una actividad. Con el Presupuesto Base Cero cabe la posibilidad de optar independientemente por cada uno de estos grados de desarrollo.

En general el planteo de los niveles mínimo queda a cargo de los responsables, o sea que el nivel de resultados que planteamos conseguir puede ser superior o inferior al actual. Vamos a ver que el método ayuda un poco a definir si el resultado planteado debe estar por arriba o por debajo del nivel actual.

La técnica hace un aporte a determinar el punto en el cual los resultados comiencen a ser pobres en relación a los recursos económicos que se apliquen.

Al estar separados los distintos niveles de esfuerzo, esto es los distintos niveles de resultados a conseguir, es fácil comparar para cada incremento de resultados los incrementos de costos asociados, pudiendo establecer el momento en que se produce la inflexión, esto es, el momento en que para cada peso erogado, los resultados se empobrecen.

Una vez terminado con este establecimiento de grados alternativos de desarrollo, se entra en la etapa que la teoría denomina Análisis de Alternativas de Acción.

El análisis de alternativas de acción consiste en estudiar el sistema, método o técnica que se está utilizando para conseguir resultados. Una vez analizado y fundamentado el método, entra la etapa de presupuestación, que es cuando se cuantifican los recursos necesarios para conseguir resultados mínimos, con ese método de trabajo que se ha analizado.

En esta etapa existe la obligación de analizar diferentes

métodos, ya que el Presupuesto en Base Cero supone que no existe una sola manera de conseguir resultados sino varias.

Para cada una de estas alternativas de análisis de métodos se debe efectuar su costo ya que en general la elección que se haga será en función de la conveniencia económica y eventualmente la conveniencia política de seleccionar una determinada alternativa.

Una vez que hemos hecho todos los análisis de métodos factibles de aplicar, se selecciona una sola de esas alternativas, aunque la novedad consiste en que se deben explicitar las fundamentaciones por las cuales no se seleccionen los otros métodos.

Este análisis de métodos se realiza para cada uno de los paquetes, o sea para cada grado de desarrollo planteado, ya que es factible que según el nivel de actividad que registremos podamos llegar a recomendar uno u otro método.

En este punto termina el trabajo con respecto al paquete individualmente y el planteado se repite para cada uno de los paquetes o para cada una de las funciones que compongan la unidad.

El próximo trabajo que se realiza en esta unidad es el de priorizar cada uno de los paquetes correspondientes a la función o funciones existentes o propuestas por dicha unidad; teniendo en cuenta la importancia que le asigne la unidad a cada uno de ellos, partiendo de la base de su necesidad (recordar el análisis de validez) y suponiendo que cada paquete puede ser eliminado por los priorizados como de mayor importancia.

Una vez que la unidad de costo ha practicado su ranking o su priorización, comienza un proceso en el que participan las demás unidades de igual nivel jerárquico correspondientes a un responsable de evaluación (nivel superior), y en el cual cada una de ellas ordena los paquetes teniendo en cuenta el mismo criterio, o sea que primero debe ubicarse el de mayor prioridad.

Uno de los problemas de este método como es ascendente en esta etapa, radica en la gran cantidad de documentación que puede llegar al máximo nivel jerárquico del organismo. Aquí existen dos posibilidades, la de aplicar el sistema en el cual los ranking que lleguen al máximo nivel son la sumatoria de todos los paquetes o la de que en diversos niveles se practiquen consolidaciones de paquetes, teniendo en cuenta que los niveles

que se elijan para consolidar deberán tener objetivos que sean aproximadamente la sumatoria de todos los objetivos de las unidades que le componen.

Como decíamos, este trabajo de priorización se realiza hasta llegar al más alto mando en la escala jerárquica, quién es el que fija el nivel de financiamiento con el que se va a desenvolver el organismo.

La sumatoria de los paquetes que lleguen hasta el nivel de financiamiento van a constituir el presupuesto y se eliminarán todos los paquetes de menor prioridad que hayan quedado ubicados por debajo de esta línea.

Esto en cuanto al proceso hasta la etapa de aprobación del presupuesto. Vamos a comentar algunos pre-requisitos que nuestra Universidad ha detectado como sumamente importantes para la implementación del Presupuesto Base Cero, teniendo en cuenta las experiencias realizadas.

La teoría habla fundamentalmente del apoyo de la máxima conducción al proceso, y esto es así ya que de la aplicación del Presupuesto Base Cero generalmente surgen dolorosas decisiones a tomar que necesitan este apoyo.

Esta técnica exige también una gran claridad de políticas y objetivos.

En las empresas privadas generalmente es bastante más sencillo este problema ya que los objetivos al ser de carácter netamente económico, suelen ser de más fácil determinación.

En este sentido los Organismos estatales que intenten la aplicación del método, deben tratar de cumplir con este importante requisito, ya que es imprescindible que cada Organismo tenga en claro sus propios objetivos para intentar la implementación del Presupuesto en Base Cero.

Así es que estos Organismos deberían tener en cuenta estos factores que se citan aquí para poder encarar con éxito la corrección de este Presupuesto Base Cero.

- Trabajar con niveles jerárquicos bastante inferiores a aquellos con los que se actúa en el presente, exige que las acciones estén prolijamente definidas para posibilitar la comprensión y alcance de objetivos.
- No sobredimensionar el Presupuesto Base Cero, ya que éste es nada más que una técnica que administra un sector de la acción del Organismo.

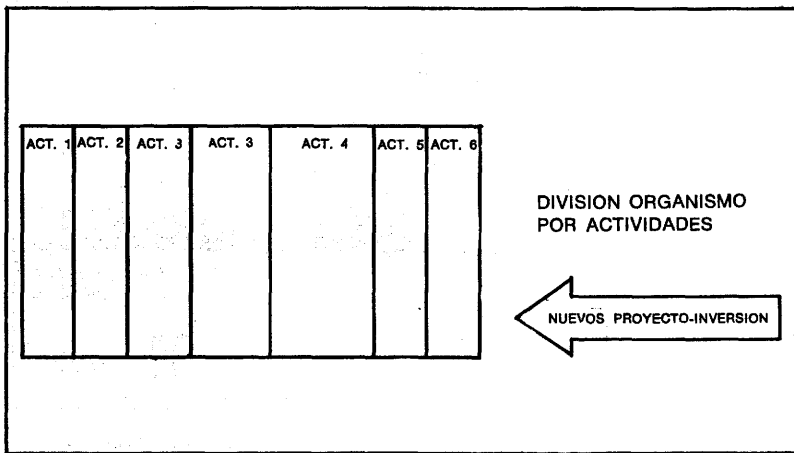
El Presupuesto Base Cero puede aportar, por ejemplo a:

- La reducción de costos finales.
 - Compensación de desarrollos.
 - Evaluación de nuevas actividades.
 - Determinación de resultados sectoriales.
- Además de tener políticas claras, es importante que en un Organismo esas políticas se expliciten y transmitan para que el objetivo final de la acción gubernamental trascienda hasta los últimos niveles de conducción. Esto es independiente de que en los más altos niveles, o en los ámbitos externos a la unidad u Organismo se utilice otro sistema presupuestario, ya que el Presupuesto Base Cero es un sistema de gestión, y como tal puede ser utilizado internamente.
- Otro punto es el de capacitación. La capacitación que exige en este método debe ser diferente para cada uno de los niveles, teniendo en cuenta que la conducción superior debe estar muy compenetrada de los objetivos del método. La conducción media además de éstos, debe estar compenetrada con la operatoria del sistema y la baja conducción debe estar informada sobre la forma de llevar adelante el proceso.
- La experiencia en la Universidad de Nacional de Córdoba es que, más que extensa, la capacitación debe ser clara y debe ser elaborada con un equipo multidisciplinario que tenga en cuenta las expectativas de los sectores, tanto más cuanto que los rótulos políticos que ha tenido este sistema, lo hacen aparecer como una gran tijera para recortar. Como en cualquier sistema, es muy importante una programación detallada y expresa en cuanto a actividades y a los plazos que se va a manejar.
- También es importante para el buen funcionamiento contar con instrucciones y formularios claros. No se puede improvisar en la aplicación de esta técnica, teniendo en cuenta que eso genera críticas y descontento por parte

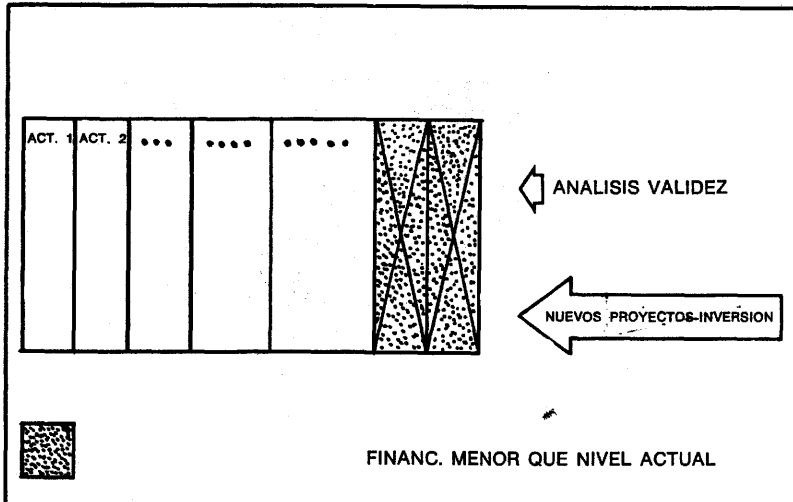
de los destinatarios.

Dada la situación económica actual, en que no es posible esperar incrementos presupuestarios, en que las actividades vigentes son inamovibles, en que es probable que los nuevos proyectos y la inversión sean descartados o rechazados, trataremos de sintetizar los efectos del Presupuesto Base Cero, y de hacer resaltar su aporte a la racionalización.

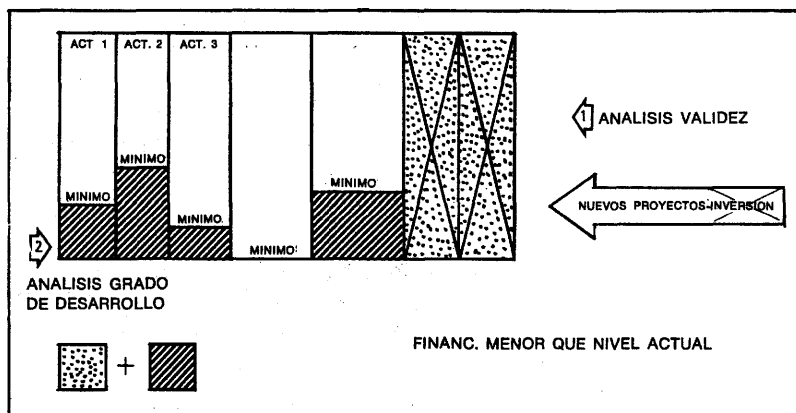
**BASES FILOSOFICAS Y POLITICAS ORIENTADAS A LOGRAR
EL EXITO EN LA IMPLEMENTACION DEL PRESUPUESTO
BASE CERO**



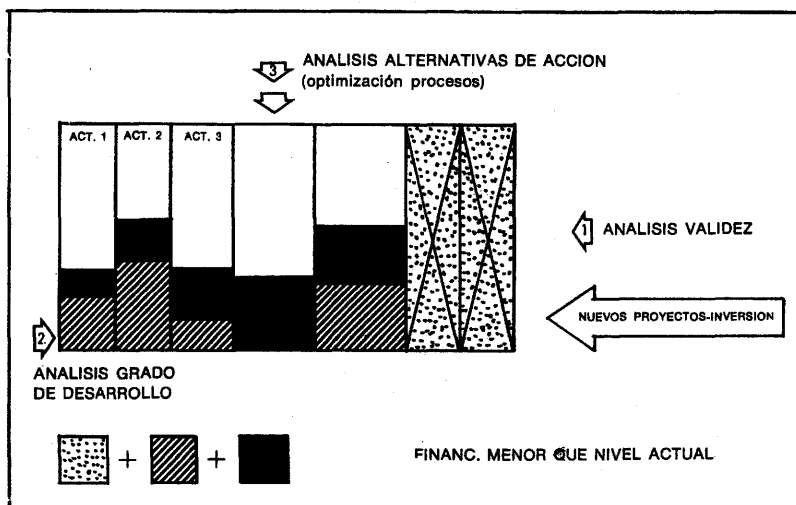
Las actividades actuales insumen la totalidad de los recursos. Los nuevos proyectos o actividades deben ser descartados.



El análisis de validez (Presupuesto Base Cero) permite eliminando actividades innecesarias aprobar parte de los nuevos requerimientos.



El análisis de Grado de Desarrollo posibilita por redimensionamiento el liberar nuevos recursos.



El análisis de Alternativas de Acción permite por optimización de técnicas una mayor disponibilidad de recursos, por los que competirán los proyectos de mayor prioridad.

El Presupuesto Base Cero va a enmarcarse en una situación actual. Para buscar algunas comparaciones y contrastes, veamos lo que teníamos antes del Presupuesto por Programas, es decir el Presupuesto Tradicional y por qué se abandonó este Presupuesto Tradicional.

PRESUPUESTO TRADICIONAL

Incremental (+ -)	Parte del nivel del gasto existente Supone actividades necesarias y eficientes Análisis en términos marginales
Énfasis (Resultados)	Lo que se compraría (Items) Clasificación por Objeto del Gasto Control legal y contable
Derivó en	Legislación Actitud mental Concepto de responsabilidad

La concepción clásica del Presupuesto, también llamada incremental, parte del nivel del gasto existente, sin prestar mayor atención a las actividades que se venían desarrollando y que por lo tanto se mantienen como inamovibles a través del tiempo.

El supuesto básico de este esquema presupuestario es que las actividades que se están realizando son absolutamente necesarias y eficientes. Si así fuera, este sistema tendría algunas ventajas en el sentido que quien toma las decisiones se concentraría en ciertas acciones relevantes y las analizaría en términos marginales, para la utilidad del Organismo.

Todos sabemos que en un Estado moderno y dinámico, estos supuestos son totalmente falsos tanto más cuando en este esquema presupuestario los resultados no contaban para el análisis, es decir no se buscaban necesidades a satisfacer con un determinado presupuesto.

El énfasis estaba más bien en lo que se compraría a través de una rígida enumeración de items, consecuentemente era básico en este esquema la clasificación por objeto del gasto y también el control legal y contable, es decir el control minu-

cioso de la comprobación del gasto.

Esta fue toda una época que derivó en una *legislación extremadamente rígida*, en una *actitud mental* de dejar las cosas como están y solamente hacer el análisis con un sentido incremental, como aumentos o disminuciones según los recursos disponibles, y también generó un *concepto de responsabilidad* que terminaba en el cumplimiento legal y contable del gasto que el presupuesto ordenaba hacer. Osea, tres consecuencias de esa época que son exactamente opuestas a lo que hoy pensamos que debe ser.

PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

Nuevo concepto del Estado y su rol

Enfasis

Resultados
Objetivos a satisfacer
Agrupa Programas
Herramienta política

Incluye en teoría

Estructura del Programa
Claves de Identificación
Estudios analíticos
Memorando del Programa
Planes financieros.

Toma de decisiones

¿Por qué se pasó al Presupuesto por Programas?

Con mucho acierto se comienza a delinear un nuevo concepto del Estado y su rol en la Sociedad. Aparece el criterio de Resultados a obtener como énfasis prioritario en este esquema presupuestario, resultados a obtener a través de objetivos y métras a satisfacer con un monto determinado, por responsables de unidades de costo bien definidas.

Este es el primer aporte que nos da el Presupuesto por Programas.

Las necesidades sociales y económicas cada vez más al-

tas, con recursos escasos, obliga a un esfuerzo muy grande por estructurar programas económicamente bien concebidos y financieramente viables, y eso hace que el Presupuesto se comience a transformar en una herramienta política que en cierto modo expresa las decisiones del Gobierno.

En teoría, o idealmente, este esquema trata de agrupar programas funcionalmente, donde cada uno de esos programas representen un conjunto de acciones que están destinadas a lograr objetivos concretos y a satisfacer una determinada demanda.

No siempre se ha dado esto en la realidad. Pero el enfoque del Presupuesto por Programas es acertado hasta este punto que venimos desarrollando, y ya veremos más adelante que el Presupuesto en Base Cero para nada desplaza todos estos conceptos que acabamos de enunciar.

También Presupuesto por Programas nos habla que debe haber previamente una *estructura del programa*, con los elementos de ese programa que comunmente responden a una estructura organizacional.

Posteriormente, nos indica que deben establecerse *claves de identificación* básicas de esa estructura del programa previamente elaborado.

Más adelante se hacen *estudios analíticos especiales* donde se estudian alternativas que vayan a solucionar esos puntos previamente identificados. El *memorando del programa* recomienda una o varias de esas alternativas y además explicita los supuestos y los métodos sobre los cuales ha trabajado para hacer tales recomendaciones.

Por último, los *planes financieros* toman datos reales de ejercicios anteriores, hacen proyección de fondos para ejercicios futuros y establecen el quantum de las categorías o elementos previamente determinados, les agrega las peticiones ordinarias y finalmente hacen una proyección de los compromisos futuros. Estos compromisos no siempre se han entendido con un criterio homogéneo. Se han mezclado conceptos de compromiso legales con compromisos políticos éticos o morales. En ese aspecto el Presupuesto por Programas aparece como incremental, incremental en el sentido de acumulativo, en el sentido que no puede deshacerse de determinadas acciones por el peso

político que vienen arrastrando y porque no hay elementos de análisis más exhaustivos que nos permitan descartarlos.

Entonces, vemos que el Presupuesto por Programas no ha aportado logros significativos al proceso de toma de decisiones.

PRINCIPALES PROBLEMAS SOSLAYADOS

- Microplanificación
- Niveles de esfuerzo
- Instancia de evaluación
- Eficiencia
- Impacto
- Revisión sistemática de Programas

ARRASTRA CONCEPTOS DEL P.T.

INSATRUMENTO MACROECONOMICO DE
PLANEACION CENTRALIZADA

P.B.C.

¿Cuáles son algunos problemas que soslayó el Presupuesto por Programas?

Bueno, no llegó a la etapa de *microplanificación*; quedó como elemento de macroplanificación al no apuntar a la planificación interna de los organismos en base a pautas de acción más altas ya elaboradas. Evidentemente el Presupuesto por Programas, no nos da elementos de juicio para descartar racionalmente actividades que no pueden ser financiadas. Ese descarte se hace en cierto modo con alguna arbitrariedad, ya que no es posible eliminar racionalmente actividades que no pueden ser financiadas.

Tampoco tuvo en cuenta los *niveles de esfuerzo*, los grados de desarrollo o niveles de financiamiento de determinadas actividades concepto que nos introduce el Presupuesto en Base Cero, que nos permite desactivar parcialmente actividades, pero haciendo que sobrevivan las dos, porque en este caso pasa que al no poderse hablar de niveles menores de esfuerzo al actual, se termina aprobando una alternativa completa y descartando otra en forma completa, cuando a lo mejor las dos son prioritarias para el organismo.

Tampoco se consideran *instancias de evaluación obligatoria* donde todo el proceso se va encadenando a través de la elaboración que hacen los responsables de las sub-unidades y en superiores niveles de consolidación se van haciendo evaluaciones que hacen que cuando los paquetes llegan a la alta decisión, lleguen con una determinada definición que haga más fácil, para esa alta Autoridad, tomar la decisión final.

Tampoco Presupuesto por Programas nos introduce en el concepto de la *eficiencia* o de la mejor manera de hacer las cosas, es decir frente al concepto del Presupuesto Tradicional de qué es lo que compraríamos, Presupuesto por Programas nos introduce en el concepto de qué hacer pero no decómo hacer esas acciones, es decir que queda en el terreno de la eficacia pero no llega al terreno de la eficiencia.

Tampoco nos evalúa el *impacto* de eliminar determinadas acciones, el impacto social o económico de sacrificar acciones que en un momento dado por los problemas de recursos, deban eliminarse.

Y por último no obliga a una *sistemática revisión de los programas*, entonces cae en la misma trampa que el Presupuesto Tradicional en el sentido que solamente se analizan los nuevos programas o los incrementos significativos de programas en curso.

En ese sentido, Presupuesto por Programas está arrastrando una serie de conceptos del Presupuesto Tradicional, que no ha podido todavía dejarlos delado y en cierto modo han condicionado el éxito de este método de Presupuesto por Programas.

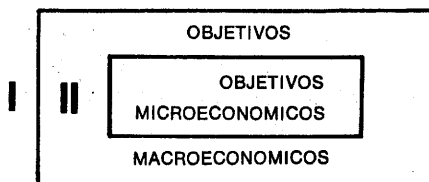
Presupuesto por Programas es un *instrumento macroeconómico de planeación centralizada*, donde se fijan los grandes objetivos de la acción de Gobierno. Y aquí está su logro principal.

No podríamos introducir el concepto del Presupuesto en Base Cero si no tuviésemos el marco más general del Presupuesto por Programas, a través de la instrumentación de esas grandes políticas, que luego van a dar las pautas para la definición de las políticas intermedias.

PRESUPUESTO BASE CERO



MONOLOGO ——— PARTICIPACION



OPTIMIZACIONES PARCIALES OPTIMIZAN EL CONJUNTO

¿Por qué se piensa ahora en el Presupuesto en Base Cero?

Frente a lo que decíamos recién del instrumento macro-económico, este instrumento de Presupuesto en Base Cero es de microplanificación, es de análisis microeconómico, donde se toman las decisiones del Presupuesto por Programas y se las transforma en un plan de operaciones y en un Presupuesto eficiente. Este concepto de eficiencia está usado repetidamente con la intención que quede bien claro que es ahí donde más va a jugar un rol preponderante el Presupuesto Base Cero. Es decir, no qué hacer, sino cómo hacer, cómo llevar a cabo las acciones de Gobierno, de modo que presten la mayor utilidad a la sociedad, al menor costo. Ese es el término eficiencia frente al

concepto de eficacia que manejamos en el Presupuesto por Programas.

Entonces, volviendo a la definición del instrumento de Presupuesto en Base Cero, se parte de las grandes decisiones para llegar a las decisiones detalladas.

Evidentemente, no escapa a ninguno de nosotros que cuando se tomaron las grandes políticas, aún faltan por tomar infinidad de políticas de menor alcance, pero que no se pueden definir si previamente no están tomadas aquellas grandes líneas de acción.

El proceso en Base Cero es en sí primeramente descendente, luego ascendente y nuevamente descendente. No puede elaborarse el Presupuesto Base Cero si no hay políticas internas, y a su vez decíamos recién, si no hay políticas globales.

Entonces, la información fluye de la autoridad del Organismo hacia abajo, a través de esas políticas internas. Posteriormente, es ascendente cuando Base Cero aprovecha un vasto recurso gerencial que es la actividad que van a desplegar los responsables de las unidades del Organismo, van a hacer los estudios, las sugerencias, van a establecer alternativas de acción o de método, van a fijar alternativas de grado de desarrollo, van a confeccionar los paquetes con toda la información que se les solicite, y a través de varios niveles de evaluación y de reclasificación, eso nuevamente fluye hacia arriba y se toma la última decisión, y vuelve a ser descendente el proceso por medio de una estructura de presupuesto que queda aprobada para su estricto cumplimiento. Recalcamos lo de estricto cumplimiento por lo que vamos a ver más adelante.

Así es como los dos métodos interactúan racionalmente en un proceso absolutamente integrado, donde la preparación del Presupuesto con la ejecución del Presupuesto están en total armonía. En armonía porque dejó de ser el monólogo del Presupuesto por Programas donde se fijaban solamente políticas de acción de Gobierno y se elaboraba el Presupuesto, no había participación, no había microplanificación y la elaboración de abajo hacia arriba de todo el proceso detallado que debía engendrar la aplicación de esa alta política.

Presupuesto Base Cero es altamente participativo, por eso se corta la brecha entre la elaboración de la planificación y el Presupuesto con su ejecución, a través de la programación de-

tallada como es participativo, hay armonía. Quien está ejecutando un Presupuesto está ejecutando parte de lo que él mismo ha propuesto, está dejando de lado parte de lo que él mismo con honestidad ha sugerido que se puede descartar en función de poder desarrollar otra acción que pasa a ser más relevante.

Y por últimos decimos que no puede el Presupuesto Base Cero fijar sus objetivos si previamente no están definidos los objetivos macroeconómicos.

Las optimizaciones parciales optimizan el conjunto; es una verdad que la tenemos en cualquier campo y acá cobra un inusitado sentido porque elaborar el Presupuesto a nivel macroeconómico nos da una optimización, pero no es la optimización de haber descendido a cada una de las acciones de los organismos y de sus unidades; entonces las optimizaciones parciales con toda seguridad van a lograr optimizar el conjunto.

BASE CERO es una filosofía una actitud mental de permanente revisión de los Objetivos y Medios para alcanzarlos de la mejor manera

Confrontación
Comparación
Competencia



> Utilidad

PLANIFICACION



P.P.P. = P.B.C.

- Elegir RACIONALMENTE
- Decidir antes de actuar

MACROPLANIFICACION = Σ PRESUP. ANUALES
MICROPLANIFICACION = PRESUP. ANUAL

AUDITORIA DE OBJETIVOS:



Igual decisión política
Igual actitud mental

Repito, Base Cero no es un método, no es tanto una técnica, no son papeles, aunque es todo eso, pero primeramente es una filosofía, una actitud mental de permanente revisión de los objetivos y medios para alcanzarlos de la mejor manera.

Se comparan actividades, se confrontan actividades, entran

en competencia objetivos a través de todo el proceso de elaboración de paquetes, de consolidación y de priorización, en función de qué, en función de la mayor utilidad que le va a prestar al organismo esa actividad o ese conjunto de acciones que se va a aprobar. Entonces, la filosofía Base Cero es estar dispuestos, predispuestos a que nuestras áreas de acción estén entrando en competencia, yo diría en confrontación sistemática con las actividades que están desarrollando nuestros pares, y evidentemente, debe haber un sentido de responsabilidad de querer sacrificar, estar dispuestos a sacrificar aquellas viejas funciones que no prestan ya utilidad a la organización, en función de poder aprobarse otras de más prioridad.

Planificación. Digamos que el concepto de planificación tiene el mismo significado en el Presupuesto por Programas y en el Presupuesto Base Cero ya que voy a aclarar que no estamos hablando de dos Presupuestos, estamos dando conceptos de cada uno de ellos, pero forzosamente se deberá llegar a una perfecta simbiosis entre ambos, rescatando los conceptos más significativos de los dos, pero terminaremos hablando de un solo Presupuesto, que lo llamaremos Programación y Presupuesto en Base Cero, o lo llamaremos Planificación, Programación y Presupuesto Base Cero, o de cualquier otra manera, pero para ser gráficos, digamos que la planificación en ambos Presupuestos tiene el mismo significado, y es vital que se realice la planificación (y soy reiterativo en esto) tanto a nivel macroeconómico como a nivel microeconómico, esto es elegir racionalmente y decidir antes de actuar, decidir antes de actuar en sustitución de una conducta de improvisación que nos ha caracterizado por muchos años.

Planificar tiene sentido en tanto y cuanto se llegue a la acción, pero no a cualquier acción, no a una acción eficaz que nos recomienda el Presupuesto por Programas, sino a una acción más eficiente que nos recomienda el Presupuesto Base Cero, porque Base Cero ha ido más al detalle, ha trabajado con una metodología más estricta de análisis.

De modo que en cierto sentido, podríamos decir que en el largo plazo, la sumatoria de los Presupuestos anuales debe ser igual o aproximadamente igual a lo concebido dentro de la macroplanificación. El Presupuesto anual debe ser el resultado

exacto de la microplanificación.

Acá los términos de igualdad no los tomemos en el sentido aritmético pero si en un sentido de total aproximación. La corrección a los Presupuestos anuales tiene que hacerse en tiempo oportuno para que en el largo plazo la sumatoria de los Presupuestos anuales sean el fiel reflejo de esa macroplanificación.

De lo contrario existiría un perjudicial divorcio entre lo que se planifica y lo que se ejecuta.

Auditoría de objetivos

Este concepto es de fundamental importancia en el Presupuesto Base Cero. La decisión de su aplicación debe tomarse con la misma fuerza y al mismo nivel político que establezca la implementación del Presupuesto Base Cero. La auditoría de objetivos tiene absoluta relevancia en este esquema donde lo que se necesita es establecer resultados, establecer responsables y llegar a determinar el cumplimiento exacto de esos resultados por parte de esos responsables.

La auditoría tradicional apunta al pasado, determina hechos, en tanto que la auditoría de objetivos apunta al futuro, debe actuar en la etapa de ejecución del Presupuesto, debe reconocer los avances de los resultados de las acciones que se han propuesto, debe recomendar las acciones positivas de corrección e inclusive recomendar nuevas alternativas de trabajo o de método que no se hayan tenido en cuenta anteriormente en el proceso de elaboración de paquetes; pero fundamentalmente decimos que auditoría de objetivos apunta al futuro porque va a realimentar el proceso de los próximos ejercicios financieros en cuanto a la planificación, a la programación y al presupuesto.

Así como decimos que el proceso Base Cero es una filosofía de permanente revisión de nuestras acciones, también afirmamos que la auditoría de objetivos es una actitud mental, una disposición sincera de conocer nuestra realidad en función de los compromisos de cada uno asumidos.

P.P.P. y P.B.C. son compatibles

P.B.C. complementa al P.P.P.

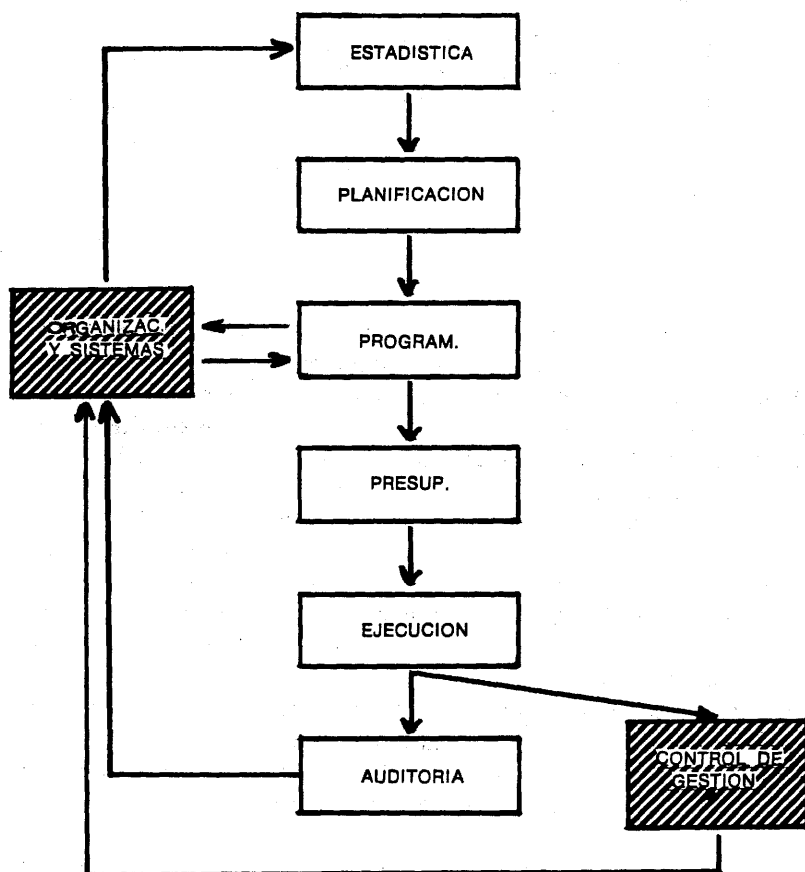
P.B.C. potencial al P.P.P.

S $\longrightarrow$ Δ

En este cuadro resumen, decimos que ambos métodos son totalmente compatibles porque actúan en un proceso perfectamente integrado; que ambos métodos se complementan, se complementan en este sentido: decíamos que Presupuesto Base Cero era descendente, ascendente y descendente; en un esquema más amplio yo les diría acj que Presupuesto Base Cero es el complemento ineludible del Presupuesto por Programas, Presupuesto por Programas viene a ser en este caso descendente en cuanto fija las grandes políticas y el Presupuesto Base Cero es ascendente (y aquí está lo del diálogo, lo de la participación) en cuanto elabora metodológicamente todas las propuestas que los responsables van a proponer en función de esas políticas establecidas y cumplida la etapa de programación entramos al Presupuesto que es lo que se pasa a ejecutar.

Por último Presupuesto Base Cero potencia al Presupuesto por Programas, por qué lo potencia: porque busca la eficiencia en cada una de las acciones, porque busca el punto de inflexión a partir del cual los resultados comienzan a ser decrecientes y porque además llega a determinar actividades que pueden sustituirse provocando ahorros que permiten financiar actividades de mayor prioridad.

LA REALIZACION DEL PROCESO



○ ACCION DIRECTA P.B.C. ▨ ACCION INDIRECTA P.B.C.

La realimentación del proceso Base Cero

Este es un proceso de realimentación del método que debe cumplirse tanto a nivel nacional como a nivel interno de cada uno de los organismos. Es absolutamente imprescindible usar un mecanismo similar a éste para no producir cambios demasiado bruscos a través de períodos muy largos; cuando los desfases se detectan después de muchos años, las correcciones

deben ser más violentas; esto nos permite realimentar el proceso anualmente, y entonces esas correcciones son graduales y son más suaves y factibles.

Planificación toma todos los datos estadísticos que le proporciona el sector específico, los diagnósticos de situación, las proyecciones que se hagan con esos datos estadísticos y entonces comienza a actuar la alta planificación o la planificación interna de cada organismo, según sea el caso; de ahí pasamos a la etapa de programación del presupuesto donde Presupuesto en Base Cero va a jugar un rol preponderante. Señores, esta es la etapa donde más resultados va a dar el Presupuesto en Base Cero siempre que cambien aquellas cosas que decimos que deben cambiar. La etapa de programación es la que va a usar de la técnica Base Cero, para llegar a un Presupuesto eficiente, un Presupuesto ajustado, en que se deban cumplir cada uno de los pasos estructurados en ese Presupuesto. Por último, la ejecución debe ser controlada por la auditoría tradicional, no predicamos la anarquía, el control legal y contable debe existir, pero Presupuesto Base Cero tiene una acción muy importante en la auditoría de objetivos. Esta se basa en toda la información detallada que le proporciona el proceso Base Cero y realimenta la unidad de organización y sistemas que es la que va a interactuar con la etapa de programación a través fundamentalmente de las alternativas de acción, los métodos de trabajo.

Posteriormente, la información llega al sector estadístico, y de esa manera se recirculariza el proceso.

FACILITAR LA OPERATORIA DEL PRESUPUESTO

P.T. —————> P.P.P. —————> P.B.C.

DESBUROCRATIZAR DE ARRIBA HACIA ABAJO

¿Optimizar resultados?

¿Responsabilizar por los Resultados?

INCONGRUENCIA

CONVICCION

Facilitar la operatoria del Presupuesto

Lo que pretendemos decir es que si arrastramos las viejas fallas del Presupuesto Tradicional en el Presupuesto por Programas y queremos implementar Base Cero arrastrando a su vez todas o algunas de esas falencias, es inútil que hagamos un esfuerzo que está en el ánimo de todos, desde las autoridades más altas del país.

Es necesario flexibilizar la operatoria del Presupuesto, facilitar la operatoria del Presupuesto, en aras de posibilitar la obtención de resultados.

Desburocratizar de arriba hacia abajo significa quitarle a la burocracia de base, los puntos de apoyo que la hacen invencible, quitarle la frase "esto no se puede hacer". Y esto señores debe producirse de arriba para abajo a través de un cambio de la legislación, a través de un cambio de la actitud mental, a través de la introducción de un nuevo concepto de la responsabilidad.

No podemos exigir resultados, o responsabilizar por los resultados en la medida que la operatoria del Presupuesto esté trabada, en la medida que no haya una disposición sincera y audaz de introducir sistemas más flexibles. Si no caeríamos en la incongruencia de pretender por un lado resultados pero por el otro lado, con una armonía mal entendida, querer aprobar tarde el Presupuesto, crearle rigideces, demorar la entrega de fondos. Entonces no hay una convicción absoluta que lo aprobado en el Presupuesto debe cumplirse ineludiblemente. Si lo que se aprueba en el Presupuesto está ajustado a la programación, señores, debe cumplirse, y en consecuencia hay que facilitar la operatoria del Presupuesto para que los responsables no trasladen esa responsabilidad hacia arriba.

Analicemos un ejemplo de este punto:

En el Presupuesto por Programas, la clasificación "*Por Objeto del Gasto*" se combina con la clasificación por programas, ligando de esta manera las cosas que se van a comprar con las cosas que se van a realizar. Esta clasificación todavía tiene un peso muy significativo y en cierto modo es lógico que así

sea pues para un uso macroeconómico, interesa al Gobierno conocer la demanda de bienes y servicios en el mercado. Pero debemos tener cuidado, porque en la medida que nosotros rigidizamos la estructura del Presupuesto y consecuentemente trabajemos la obtención de los resultados, el peso de esta clasificación se vuelve negativo. De cualquier manera esa información que necesita el Gobierno, la puede tener por un camino más simple, en tanto y cuanto en el documento Presupuestario la clasificación "Por Objeto del Gasto" sea más agregada, por ejemplo a nivel de Incisos, donde se hagan asignaciones genéricas por grupos de partidas, pero que al momento de contabilizar las operaciones se haga la imputación, el registro detallado de cuentas, de acuerdo a un clasificador muy estricto que desagregue esas asignaciones genéricas. Esto, reflejado en los estados contables, va a producir la información que el Estado necesita para medir la demanda de Bienes y Servicios y su impacto en la economía. De esta manera combinamos la flexibilidad del Presupuesto con la necesidad de esa información, en cuanto podamos simplificar la clasificación "por objeto del gasto", que en la experiencia modesta de nuestra Universidad y en los años que hemos querido aplicar algunos de estos principios Base Cero, hemos encontrados como trabas fundamentales.

Otro aspecto que atenta contra la operatoria del Presupuesto, o de la gestión de un organismo en el cumplimiento de la obtención de resultados, es sin lugar a dudas el aspecto de los recursos humanos, lo cual significará un condicionante muy fuerte en el camino de la aplicación del Presupuesto Base Cero. Pero este es un punto que por su amplitud, no lo desarrollaremos en esta exposición.

HAY QUE CERRAR EL CIRCULO AL EVASOR	
INGRESOS	GASTOS

Eliminar lo que RAZONABLEMENTE no tenga sentido, para EXIGIR el cumplimiento de los objetivos y metas

NUEVA DIMENSION DEL CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD

Más conveniente
en términos

Sociales
Económicos

Hay que cerrar el círculo al evasor

Es una expresión que nos quiere decir más o menos lo mismo, o pretende afirmar el concepto que venimos desarrollando.

Esto lo hemos escuchado en los últimos días, y es muy sabia la expresión, y se está usando desde el lado de los ingresos, desde el enfoque del sistema tributario para "cerrar el círculo al evasor". No queremos usar ese término en un sentido peyorativo, en absoluto no.

No hay evasión en la medida que los resultados y los objetivos no estén claros. Por eso cuando se trata de erogaciones debemos asumir la misma filosofía. Debemos cerrar el círculo al evasor. Debemos exigir que el responsable logre los resultados a los que se ha comprometido.

De qué manera: ELIMINANDO, SIMPLIFICANDO lo que RAZONABLEMENTE no tenga sentido que siga subsistiendo, para estar en condiciones de EXIGIR el cumplimiento de los objetivos y metas.

Así entonces, llegamos a una nueva dimensión del concepto de responsabilidad, que ya no va a ser el cumplimiento de lo legal y contable, aunque va a seguir siendo eso por supuesto, pero va a ser el concepto de cumplir con los objetivos que hacen a la Sociedad, que hacen a la definición de la política de Gobierno de conseguir determinados resultados con

los recursos de esa Sociedad.

En términos sociales y económicos, esto es absolutamente más conveniente.

Vuelvo a los tres o cuatro conceptos del principio.

En la medida que el proceso de toma de decisiones esté divorciado de la planificación y de la programación, Presupuesto Base Cero no va ayudar para mucho.

En tanto la legislación no se flexibilice en aras de facilitar la consecución de resultados, en la medida que no se produzca el cambio mental de aceptar la revisión permanente de nuestros objetivos, de nuestras actividades, y en la medida que el concepto de responsabilidad no adquiera esa nueva dimensión a la que hemos aludido, será difícil que Presupuesto Base Cero vaya a conseguir milagros, no lo va a hacer.

Señores, si de esta exposición ha quedado en ustedes la idea de que somos capaces de introducir responsablemente los cambios que la hora nos impone, nos habremos dado por muy satisfechos.

BIBLIOGRAFIA

- ALONSO, Francisco Ricardo. Presupuesto base cero: una experiencia argentina. *Administración de empresas*, 10(113) 425-438, agosto '79.
- AMEISS, Albert P. The potential impact of zero-base budgeting on the tax revolt and double digit inflation. *Managerial planning* 28(3) 18-23 '79.
- ANDERSON, Donald N. Murphy's law vs. Zero-base budgeting. *Management Review*, 66(10) 53-54, Oct. '77.
- Presupuesto de base cero: un medio para eliminar gastos prásitos. *Administración de empresas*, 7(83) 1003-1013, febrero '77.
 - The secret behind zero-base budgeting. *Managerial Planning*, 26(4) 17-18, '78.
 - Zero-base budgeting: how to get rid of corporate crapgrass. *Management review*, 65(10) 4-16, Oct. '76.
 - Ingredients for successful zero-based budgeting implementation. *Managerial planning* 27(5) 1-7 '79.
- BROWN, Richard L. Can zero-base budgeting be successfully applied to federal budget process? *Managerial planning* 27(6) 9-13, '79.
- BRUENINGSEN, Arthur F.-SCAT A process of alternative Management Accounting Nov. 76 55-60, '66.
- BURROUGHS, Kendall, What you should know about Zero-Base Budgeting. *Mahine Design*. May. '78.
- CHEEK, Logan M. Zero-base budgeting comes of age; what it is and what it takes to make it work. New York. AMARON 1977. 314 p.
- COWEN, Scott S. Zero-base budgeting as a managemena tool. *MSU business topics*, 26(2): 29, '78.
- DADY, Benjamin L. How Florida power and light installed Z-B Budgeting. *Management accounting*, 31-34, Marzo '79.
- DEAN, Burton V. Methods in Zero-Base budgeting. *Annales de Ssciences économiques appliquées*, 34(4) 11-33, '78.
- Zero-base budgeting in private sector. *Business horizons*. 22(4) 73-83, '79.

- DUDICK, Thomas S. Zero-Base budgeting in industry. *Management accounting*, pág. 25-29, May '78.
- FERRARI, Carlos Alberto. Ideas orientadoras para la gerencia moderna, *Administración de Empresas*, X 346-356.
- GOLDMAN, Menry H. ZBB-Toward and informal approach. *Managerial planning*, 26(5) 34-35, '78.
- Presupuestación Base Cero sin papeloe. *Administración de Empresas*, 9(98) 123-126, May '78.
- GUL, Ferdinand A. K. Have you thought of zero-based budgeting? *Australian accountant*, 48(6) 350-352, '78.
- HAIDER, Donald F. Zero-base; federal style. *Public administration review*, 36(4) 400-407, July-August '77.
- HAYTON, Elise Zero Base Budgeting in a University Library—*Especial Libraries*, Mar '80.
- HEBERT, F. Ted. True to the spirit? *Public administration review*. 36(4) 438-9, July-August '77.
- KATUGAMPOLA, B. Zero Base Budgeting. *Management accounting*, 55(11) 492, Dec. '77.
- LAUTH, Thomas P. Zero-Base Budgeting in Georgia State Government: myth and reality. *Public administration review*, 38(5) 420-430, Setp.-Oct. '78.
- MARTNER, Gonzalo. Planificación y Presupuesto por Programas. *Eiglo XXI*.
- MINMIER, George S. A look at Zero-base budgeting—The Georgia experience *Atlanta economic review*, 5-12, July-August '76.
- MOLINA, Juan Carlos, Presupuestación de Base Cero y la tradicional. *Administración de Expresas*. XI 98-110.
- MOOJEN, Guillermo. Presupuesto Base Cero. *Boletín Informativo ASAJ* No. 5 7-23, Nov. '79.
- OGDEN, Daniel M. Beyond zero based budgeting. *Public administration review* 38(6) 528-529, Nov.-Dec. '78.
- PALOM IZQUIERDO, F. J. Presupuesto Base Cero. *Alta Dirección*, 14(81) 43-58, Sept.-Oct. '78.
- PETREI, Amalio H. Presupuesto en base cero. *Serie Investigaciones* No. 3. Fundación Mediterránea.
- PHARE, G. R. Behond zero-base budgeting. *Managerial planning*. 28(1) 18-23, '79.
- PHELPS, Williams W. Zero-base budgeting: practical implemen-

- tation. *Managerial planning*, 26(1) 35-39, '77.
- PRESUPUESTO BASE CERO. La técnica administrativa del siglo veintiuno. Noticias de *IDEA*, 2(19) 2-22, '79.
- PROGRESO. Un instrumento para renovar empresas. *PROGRESO* 55-58, Mar. '78.
- PYHRR, Peter A. Presupuesto Base Cero—Método práctico para evaluar gastos. Limusa Wilez. México '77.
- Presupuestación base cero. *Administración de empresas*, 3(27) 237-252, '72.
 - The Zero-base approach to government budgeting. *Public administration review* 37(1) 1-8, Jan.-Feb. '77.
 - Zero-base budgeting *Harvard business review*, 48(6) 111-121, Nov.-Dec. '70.
- RECKERS, Phillips M. J. Zero-base budgeting. *Management accounting*, 49(5) 18-20, '77.
- ROSCONI, Eduardo H. Comentario de Libros. Boletín Inf. ASAP No. 6 49-53. Jun. '80.
- SCHICK, Allen. The Road from ZBB. *Public administration review* 38(2) 177-180, Mar.-April '78.
- SECRETARIA DE ASUNTOS ECONOMICO-FINANCIEROS. Universidad Nacional de Córdoba.—Presupuesto en Base Cero y Universidad (Inédito) II Encuentro Nacional de Directores de Administración. San Juan, Oct. '78.
- STONICH, Paul J. Zero base planning—A management tool *Managerial planning* 25(1) 1-4, '76.
- SUVER, James D. Where does Zero-base budgeting work? *Harvard business review* 55(6) 76-84 Nov. Dic. '77.
- TANUS DE PEPE, María Isabel E. Administración Hospitalaria. Presupuesto por Programas. Macchi.
- VERSEL, Mark J. Zero-base budgeting; setting priorities through the ranking process *Public Administration review* 38(6) 524-527, Nov.-Dec. '78.
- WATKINS, Williams. Evaluating zero base budgeting *Managerial planning* 27(2) 34-37, Sept.-Oct. '78.

LA SITUACION PRESUPUESTARIA EN AMERICA LATINA Y SUS PERSPECTIVAS *

Por:

Miguel A. Dávila Mendoza

Subsecretario de Presupuesto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, presidente de la Asociación Mexicana de Presupuesto Público, A.C.

* Documento presentado por México y la Asociación Mexicana de Presupuesto Público, A.C. al XI Seminario Interamericano de Presupuesto; San José, Costa Rica, abril de 1982.

I. PRESENTACION

DISTINGUIDOS COLEGAS:

En esta ocasión, quisiera manifestar una doble satisfacción al dirigirme a ustedes. En primera instancia siempre es grato en este tipo de foros compartir con la comunidad presupuestaria de la región latinoamericana, experiencias sobre aquellos aspectos que constituyen el eje fundamental de nuestro quehacer profesional y público.

Asimismo, es un honor para mí, poner a su digna consideración el presente trabajo, que constituye la culminación de la investigación que la Asociación Mexicana de Presupuesto Público realizó por encargo de la Asociación Interamericana de Presupuesto, con la finalidad de conocer la situación, avances y perspectivas de los Sistemas Presupuestarios de la Región.

Los trabajos desarrollados para la realización de este estudio, han quedado plasmados en diversos documentos y constituyen el resultado de múltiples esfuerzos, que superando limitaciones y obstáculos pudieron finalmente verse cristalizados en este momento.

Por ello, es indispensable destacar la decidida cooperación y apoyo ilimitado, por parte de las autoridades presupuestarias y de planificación de los países que se consideraron dentro del universo de la investigación. Para ellos nuestro reconocimiento y gratitud por haber hecho posible el desarrollo y término de este trabajo.

Asimismo, me es satisfactorio mencionar la amplia colaboración recibida por las Asociaciones Nacionales de Presupuesto de los países encuestados, cuyo apoyo fue de gran valía para la investigación.

Es también motivo de reconocimiento, el valioso concurso de experiencias y capacidades de los grupos de expertos y técnicos de la ASIP, de la Misión Técnica de la OEA en México y de la Secretaría de Programación y Presupuesto de este país que colaboraron conjuntamente con la AMEPP.

Las ideas que me voy a permitir exponer a ustedes se centran en los aspectos más relevantes de la investigación, esperando con ello dar una visión general tanto de los criterios que la sustentaron así como de los resultados obtenidos.

II. INTRODUCCION

La década de los 50's, abrió expectativas en la comunidad intelectual y técnica de nuestro continente. Estas, cristalizaron en una determinación de los diversos gobiernos y organismos internacionales en el sentido de imprimir direcciones precisas al proceso de cambio socio-económico y alcanzar por ese medio, niveles satisfactorios de bienestar. La Planeación para el Desarrollo tuvo así su génesis y dinámica posterior, que la convertiría en un cuerpo sistemático de ideas, teorías, estrategias y técnicas al servicio de viejos anhelos latinoamericanos.

Los diversos instrumentos técnicos tuvieron también que ofrecer nuevas respuestas a los requerimientos modernizantes. Algunos de ustedes formaron parte activa en aquella transformación del Presupuesto Público, que pretendió desde los años 60's adecuarlo a las exigencias del desarrollo socio-económico. Casi todos los aquí presentes, hemos participado en el seno de nuestros países, del proceso de adopción del Presupuesto por Programas, por lo que parecería innecesario volver en detalle a destacar sus bondades, que reiteradamente se han señalado en anteriores Seminarios.

Lo que debemos tener presente, dicho en otras palabras, es que se requerían nuevos y mejores instrumentos, mecanismos y sistemas que transformaran al Presupuesto Público en un instrumento efectivo de planeación, de política económica y de racionalidad administrativa para superar los desequilibrios estructurales existentes y alcanzar niveles superiores de bienestar. La técnica del presupuesto por programas, respondía favorablemente a los propósitos señalados.

Trátase de experiencias piloto; de aplicaciones paralelas al presupuesto tradicional, o de implantaciones integrales, las diversas estrategias para adoptarlos pretendieron que el presupuesto se convirtiera en el elemento fundamental y motriz de la gestión pública, a fin de otorgar mayor eficiencia a las acciones gubernamentales y evaluar la eficacia y congruencia de sus resultados.

Cada país, observó diferentes grados de profundidad en la instrumentación de la técnica verbigracia, en cuanto al ámbito que cubre; etapas del proceso presupuestario que comprendie-

ron; y, respecto a los sistemas técnico-administrativos, que no pudieron mantenerse al margen del cambio.

Más que un recuento histórico del cómo, y de los propósitos que animaron esta trayectoria, en lo cual correría el riesgo de la inexactitud, quisiera hacer conciencia de que han transcurrido ya 20 años de esfuerzos en la Región para alcanzar lo que inicialmente se determinó.

En este período, ha habido innegables progresos, paralelos a obstáculos y problemas que han limitado su cabal consecución.

De igual manera, se han realizado acciones para identificar las causas y efectos de la problemática y se han propuesto soluciones que derivadas de la experiencia conduzcan a mejorar la forma en que se aplica el presupuesto por programas. Estos esfuerzos presentados en seminarios, mesas de especialistas, investigaciones, etc., han aportado valiosas conclusiones y recomendaciones que requieren de un tratamiento cada vez más profundo y enérgico para delinear con precisión las perspectivas de la programación presupuestaria y llegar así a determinaciones en común.

Hoy, por las condiciones coyunturales que envuelven a nuestros países, la inquietud creciente no tan sólo se manifiesta en la forma en que avanzamos en la aplicación de la técnica, sino también en intentos por sustituirla, ya sea por otras más sofisticadas y novedosas, o por aquellas tradicionales que fueron hace ya tiempo desechadas, y que en la práctica vuelven a tener vigencia.

Por todo ello, hemos acogido con vivo entusiasmo la investigación cuyos resultados aquí presento. Me anima en gran medida, la certidumbre de que todos ustedes enriquecerán los planteamientos formulados.

III. CRITERIOS METODOLOGICOS

Desde una perspectiva metodológica, conviene mencionar que este trabajo constituye una aproximación de tipo técnico-exploratorio.

Considero, en principio, como universo de análisis, la información de 14 países de la Región, proponiendo que a partir

de ella, se continúen desarrollando mayores esfuerzos para conocer el total de experiencias de los países del área; difundirlas en su ámbito y propiciar con ello planteamientos comunes.

Los objetivos que asumimos y cuyo resultado podremos ponderar al final de este Seminario, fueron fundamentalmente tres:

- Conocer los avances y la problemática que caracterizan la situación actual de los Sistemas de Administración Presupuestaria y sus Vínculos con la Planificación.
- Propiciar una reflexión crítica y profunda que fundamente y dé dirección a las acciones a seguir en los años venideros.
- Proponer criterios metodológicos homogéneos que desde una perspectiva integral posibiliten en lo futuro un seguimiento sistemático del desarrollo de la programación presupuestaria en la Región.

El punto de partida lo constituyó un Esquema de Análisis, basado en una concepción del Sistema de Administración Presupuestaria, entendido éste, como un conjunto de elementos que actúan en forma interrelacionada e interdependiente.

Este esquema se fundamentó en los siguientes supuestos:

- La administración presupuestaria es sistema y proceso. La Planificación y la Vinculación Plan-Presupuesto constituyen el marco orientador que le da dirección en su conjunto.
- El proceso presupuestario en sus distintas etapas, es el factor procesador de los insumos que proporciona la Planificación a través de la Vinculación Plan-Presupuesto situando a la Infraestructura Jurídico Administrativa como su soporte legal y operativo.
- Se confiere a los resultados de dicho proceso el papel de retroalimentador, en base a lo cual se inicia un nuevo ciclo del sistema.

Dentro de este contexto, se derivó el instrumento metodológico-conceptual específico para orientar bajo un criterio

homogéneo, el análisis de los factores e indicadores objeto de estudio. Dicho instrumento, denominado "Matriz de Aproximación Metodológica Conceptual" recoge los objetivos y estructura general de la encuesta "Evolución, Situación Actual y Perspectivas de los Sistemas Presupuestarios y su Vinculación con la Planificación en América Latina"; se apoya en la investigación documental de material teórico, y de experiencias prácticas de los países latinoamericanos.

Esta Matriz, contempla los elementos conceptuales básicos que en conjunto constituyen la imagen objetivo y que a través de un sistema de indicadores ponderados, permite analizar el estado actual de los sistemas de administración presupuestaria en la Región.

Habiéndose formulado una matriz para cada país, la investigación de campo realizada en los países, permitió complementar los análisis antes descritos, validando sus resultados.

Con base en lo anterior, y con objeto de presentar una panorámica general, se procedió a realizar análisis regionales que permitieran la evaluación global en el contexto latinoamericano. Conforme a un criterio de ubicación geográfica y de experiencias anteriores de agrupación regional en otros estudios similares, se definieron tres regiones: la Andina, la Atlántico Sur y Centroamérica.

IV. ANALISIS DE LA SITUACION PRESUPUESTARIA

Es indiscutibles que el análisis de los sistemas presupuestarios en América Latina, deberá ser una tarea permanente que nos invite a la reflexión crítica y objetiva sobre sus características más sustantivas.

El tiempo transcurrido desde los inicios en que se vio la necesidad de mejorarlos, se ha visto traducido en aciertos y desaciertos que deben ser considerados como fundamento y guía en su perspectiva para los años venideros. El análisis que se presenta, señala con mayor énfasis aquellos aspectos en donde el avance ha sido menor, toda vez que nuestros futuros esfuerzos deben centrarse hacia su mejoramiento más que al perfeccionamiento de lo ya alcanzado.

El grado de avance que muestran los Sistemas de Adminis-

tración Presupuestaria en la Región es parcial, dado que existe un desequilibrio en el desarrollo alcanzado entre cada uno de los elementos que los conforman.

En este sentido, se aprecia que tanto lo relativo a la planificación, como lo concerniente a la infraestructura jurídica, manifiestan un mayor avance que el ciclo presupuestario en su conjunto, lo cual, pone en evidencia en principio, una falta de armonía entre los elementos que interactúan en los sistemas, en donde el mayor desequilibrio detectado se presenta en la vinculación plan-presupuesto, la infraestructura en su aspecto administrativo y las fases de ejecución, control y evaluación, fundamentalmente.

Cabe señalar que si bien la planificación ha logrado un adecuado avance en cuanto al marco jurídico y normativo que la sustenta; en su consistencia metodológica y técnica, así como en relación al alcance y contenido de los planes; sin embargo, la implementación de mecanismos e instrumentos necesarios para la efectiva traducción, coordinación y ejecución de los mismos en los distintos niveles institucionales responsables, constituyen una limitante para hacer efectivo el vínculo plan-presupuesto en sus distintos niveles. Asimismo, dicha vinculación se ve limitada por sus elementos básicos propios, en donde destacan Marcos Macroeconómicos parciales e instrumentos y metodologías de ensamble insuficientes, los cuales limitan las orientaciones programáticas, base primordial de la instrumentación de los planes.

Esta situación conlleva a formular la siguiente reflexión: el avance logrado, se ha orientado con un marcado énfasis al desarrollo de bases conceptuales y metodológicas, en detrimento de aspectos instrumentales que posibiliten el ensamble de los planes y presupuestos y su efectiva coordinación inter-institucional. En otras palabras, la situación de la planificación en su vinculación con el presupuesto se da en un sentido formal, que lo lleva a convertirse en una interrelación estática, con limitaciones en su implementación operativa e insuficiencia de indicadores efectivos de realimentación.

Como se puso de manifiesto al inicio de este análisis, el desequilibrio de los Sistemas de Administración Presupuestaria, está dado fundamentalmente por el estado actual del ciclo pre-

supuestario en cuanto a su desarrollo como proceso integral.

Hemos afirmado que este desbalance obedece principalmente a un rezago en las fases de ejecución, control y evaluación. Sin embargo, siendo el ciclo presupuestario un proceso interconectado y dinámico, esta problemática si bien se origina por el inadecuado funcionamiento de algunos elementos inherentes a las fases mencionadas, también se deriva por el nivel parcial de interrelaciones técnicas, organizacionales y procedimentales que se establecen con las fases de programación y formulación fundamentalmente.

La programación y la formulación, en especial esta última han alcanzado en términos generales niveles adecuados de evolución. No obstante, se observa que este desarrollo se ha dado en los elementos técnicos y de funcionamiento propios de cada fase, sin alcanzarse aún un nivel suficiente de interrelación entre ellas, y de éstas con las demás fases del proceso presupuestario.

En este sentido, la estructura interna de los programas, la compatibilidad del ingreso-gasto; especialmente en su aspecto financiero; los criterios de asignación de recursos; y los instrumentos técnico-operativos para la formulación de presupuestos, entre otros, han mantenido un nivel creciente de mejoramiento técnico-metodológico. Sin embargo, los aspectos medulares de la programación global, sectorial y regional y su correspondiente presupuestación, muestran todavía un alcance limitado, debido en primera instancia, a los vacíos del marco de referencia que existe en la etapa de vinculación plan-presupuesto, en especial, la insuficiencia con que todavía se desarrollan las tareas de la planificación operativa anual y la falta de integralidad en cuanto a la cobertura y concurrencia simultánea en las políticas globales, sectoriales y regionales, que den sustento a la definición de orientaciones programáticas para la asignación de recursos.

Asimismo, se manifiestan limitaciones o insuficiencias en las aperturas de programas y en los mecanismos e instrumentos de congruencia intra e intersectorial.

A pesar de la problemática mencionada, es innegable que los mayores logros en las fases de programación y formulación, han proporcionado una plataforma instrumental y metodológica,

que en los términos mencionados da fundamento y orientación al proceso presupuestario en su conjunto.

Las tareas de previsión desarrolladas en un determinado momento, van a concretarse y a probar su factibilidad y funcionalidad a lo largo de la fase de ejecución, la cual viene a hacer realidad el papel del presupuesto como instrumento fundamental de administración y pone de manifiesto el rol que éste cumple, posibilitando el accionar de la Administración Pública en su conjunto.

En este contexto, se puede analizar con mayor precisión, el desequilibrio que desde un principio se mencionó existía en cuanto al desarrollo de esta etapa. Si bien es cierto, y de todos conocido, que el avance en materia de ejecución presupuestaria es relativo, el análisis efectuado determina que las limitaciones, no tan sólo obedecen a aspectos intrínsecos de ésta, sino también están dados por el nivel de interacción con las etapas precedentes.

En este sentido, se puede afirmar que la programación de la ejecución constituye la entrada, en donde en función de los programas aprobados y su correspondiente asignación de gasto, se realizan las tareas para preparar la movilización de los recursos necesarios para dar cumplimiento a las metas establecidas.

La deficiencia en las aperturas programáticas, en la cuantificación de sus metas, y en la distribución espacial de su cobertura, entre otras, dan como resultado que en la mayoría de los casos, se efectúen adecuaciones a los presupuestos aprobados, retrasando la ejecución de los programas con su consecuente desfase en el cumplimiento de metas y variación en los niveles de gasto previstos.

Asimismo, la efectividad de la programación de la ejecución, se ve limitada en virtud de la parcialidad de insumos que proporcionan la programación-formulación, en cuanto a subpresupuestos de recursos humanos, divisas, adquisiciones, etc., con lo cual, el cálculo y distribución de recursos a lo largo del período fiscal correspondiente, no responde a criterios adecuados de racionalización y de congruencia físico-financiera.

Las situaciones descritas, influyen en que la ejecución esté orientada aún en la mayoría de los casos, a dar más atención

a los aspectos financieros, que al seguimiento del cumplimiento de los objetivos y políticas que establece la programación, propiciándose un distorsionamiento en la concepción de la misma, como orientadora del proceso presupuestario.

Por otro lado, se observa un vacío en el instrumental y mecanismos que permitan programar la aplicación de los recursos tanto financiera como físicamente, siendo las que muestran un avance superior las relativas a la ejecución de proyectos de inversión, en la mayoría de los casos en forma parcial y selectiva. En consecuencia, predomina un tipo de calendarización tradicional para el resto del presupuesto equivalente a la utilizada para los gastos fijos, por lo cual, también por ese lado la ejecución se caracteriza, por ser primordialmente de tipo financiero, tendiendo en el mejor de los casos a esfuerzos de interrelaciones físico-financieras de carácter más formal que operativo.

Por lo que respecta a las normas y lineamientos propios de la ejecución, éstas si bien manifiestan un grado de avance adecuado en la mayoría de los casos, se observa que su diseño e instrumentación alcanza un mayor desarrollo a nivel de los órganos centrales, con limitaciones para su funcionalidad en el conjunto de los órganos ejecutores, donde existen imprecisiones que dificultan su cabal cumplimiento.

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

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

En este sentido, vale la pena destacar que la organización para la ejecución constituye el medio fundamental para traducir en acciones concretas dentro de un marco de racionalidad y disciplina presupuestal, los objetivos y metas que dan dirección al proceso presupuestario en su conjunto.

Esto es así, porque a través de la ejecución se debe promover la coordinación, complementariedad y congruencia de las acciones de los órganos públicos.

Con base en lo anterior, se puede afirmar que los esquemas de organización para la ejecución prevalecientes, se han constituido en los principales obstáculos para avanzar en esta etapa, toda vez que la modernización de las estructuras y procedimientos para la ejecución puede por sí misma, generar efectos multiplicadores que induzcan el mejoramiento de los sistemas de apoyo, auxiliares y operativos interrelacionados con el proceso presupuestario; y por otro lado, se propicia que las reformas presupuestarias adquieran una vigencia operativa permanente y no queden circunscritas a los marcos de la planificación y programación.

Mención especial, merece el tratamiento de la problemática relativa a la información, la cual por un lado constituye el elemento que permite el adecuado desarrollo de la ejecución y por otro, representa el insumo básico para el control y la evaluación.

En otras palabras, si bien la ejecución constituye el elemento motor que permite el desplazamiento del presupuesto y el control y la evaluación representan el tablero de control para verificar y regular su comportamiento, realimentando la programación, la información viene a ser el elemento de enlace y pulsador que hace funcionar el tablero con indicadores sobre las realizaciones cuantitativas y cualitativas que a lo largo del desarrollo de los distintos programas se han obtenido.

De acuerdo con lo anterior, el control y la evaluación forman parte integrante de un mismo proceso de medición de eficiencia y eficacia, y constituyen en sí las fases, en las cuales a través de un conjunto de indicadores, se da dinámica, realimentación y perspectiva a la gestión presupuestaria.

Conforme este razonamiento, no es extraño encontrar que los avances y problemas inherentes a una, tengan el mismo

reflejo en la otra.

Una de las principales limitantes para el adecuado funcionamiento del control y la evaluación, lo constituye el tipo y nivel de la información que se genera a lo largo de la ejecución.

En este sentido, se observa que en la mayoría de los casos la información es básicamente contable, —de carácter financiero y patrimonial— siendo escasos los esfuerzos de incorporar aspectos programáticos, lo cual aunado a las deficiencias en cuanto a oportunidad, representatividad y uniformidad en su conformación y emisión, inciden en la amplitud y profundidad del control y evaluación del presupuesto.

Por otro lado, en lo relativo a la información sobre las realizaciones físico-financieras, éstas fundamentalmente se han derivado de sistemas de seguimiento.

Sin embargo, los avances en este sentido pueden calificarse de parciales, ya que estos sistemas presentan diferentes grados de cobertura y profundidad y se encuentran primordialmente relacionados a ciertos proyectos prioritarios de inversión. Se puede concluir que en general están en su fase de diseño e instrumentación con un carácter selectivo.

Asimismo, en algunos casos, la operación de los distintos sistemas de información, tanto los de carácter contable como los de seguimiento físico-financiero, se han venido instrumentando con deficiencias de compatibilización entre los elementos que cada uno maneja, lo cual aunado a limitaciones para su integración con los sistemas de información macroeconómicos y Estadísticos, inciden en la integralidad y coherencia de las acciones de control y evaluación.

Al igual que en la ejecución, la organización para su desarrollo se encuentra inserta en un esquema centralizado, lo cual propicia que esta función se efectúe básicamente por los órganos centrales, limitando el desarrollo de órganos y mecanismos de nivel sectorial y regional que realicen con efectividad esta función.

Por otra parte, cabe destacar que en esta etapa se manifiesta el mayor rezago en cuanto al diseño, desarrollo e instrumentación de material técnico y metodológico, sobre todo en lo relativo al desarrollo de indicadores de eficiencia y eficacia, que permitan medir la racionalidad y efectividad de las acciones, y el alcance y efecto del gasto en el contexto socioeconómico.

mico.

Las consideraciones anteriores de alguna manera demuestran el por qué, el control y la evaluación continúan poniendo mayor énfasis en los aspectos financieros globales, más que en la interrelación de las realizaciones físico-financieras. Asimismo, se explica que si bien se realizan en general los tres tipos de control: previo, concomitante y final, prevalece este último; en tanto que, para la evaluación existe mayor inclinación, en la toma de decisiones y de medidas correctivas durante la ejecución; lo cual aunado a la falta de un análisis final de resultados, evidencia las limitaciones para una efectiva realimentación del proceso en su operación sistémica.

Finalmente, por lo que respecta a la infraestructura jurídico-administrativa para el proceso presupuestario, como se señaló al inicio de este análisis, en materia de legislación la mayoría de los países de la Región, han prestado especial atención en dar vigencia a sus procesos de modernización presupuestaria, mediante la adecuación y mejoramiento de las disposiciones jurídicas que regulan el proceso. En este sentido, existen ordenamientos que emanan directamente de las Constituciones Nacionales de cada país, de Leyes Orgánicas, de Reglamentos, Normas y Disposiciones diversas, que dan legitimidad al proceso; cubren los aspectos relativos a la organización y funcionamiento de los sistemas presupuestarios; establecen los mecanismos y fundamentos básicos de la programación; los aspectos técnicos y operativos que abarcan el nivel del gobierno federal o central, incluyendo su sector descentralizado.

Sólo cabe mencionar como limitación, que no en todos los casos se precisan la relación y coordinación con las otras instancias de gobierno que posibiliten la integración de un Presupuesto Nacional.

En relación con lo anterior, cabe reflexionar que si bien se cuenta con un marco jurídico-normativo suficiente y adecuado, se podría afirmar que el factor común de limitación al desarrollo integral del sistema presupuestario, es el relativo a la infraestructura administrativa, que en todos los casos, manifiesta un desarrollo parcial.

Aquí destacan las limitaciones de los sistemas de administración de recursos humanos, de recursos materiales, de infor-

mación, la deficiente vinculación de los procesos de reforma administrativa en relación al presupuesto, la parcialidad e insuficiencia de los programas de investigación y desarrollo, así como de las acciones de capacitación y asistencia técnica.

De las consideraciones anteriores, se pueden establecer las siguientes conclusiones:

- Si bien para la planificación y su vínculo con el presupuesto, se tienen las bases metodológicas y conceptuales como el marco orientador que da dirección única al proceso presupuestario en su conjunto, aún quedan por afinarse los instrumentos y mecanismos que posibiliten el ensamble con el presupuesto y concreten operativamente sus objetivos y políticas y permitan su control y evaluación.
- En cuanto al proceso presupuestario, se han tenido avances crecientes en aspectos técnicos, normativos y procedimentales principalmente en las etapas de Programación y Formulación. Sin embargo, . . .

en la Ejecución aún se manifiestan deficiencias para administrar los recursos bajo un enfoque programático y de acuerdo a esquemas de mayor racionalidad y disciplina presupuestal.

Lo anterior influye en el control y la evaluación dificultando un seguimiento permanente de los resultados físicos y financieros para conocer el desarrollo de los programas y regular sus desviaciones y un análisis de los resultados finales de eficiencia y eficacia para la realimentación efectiva del proceso.

La infraestructura jurídico-administrativa, si bien en términos generales da fundamento legal y operación al sistema, no ha sido capaz de sustentar operativamente una adecuada coordinación, complementariedad y congruencia de las acciones inherentes a la gestión presupuestaria, sino por el contrario, ha impuesto rigideces y obstáculos que a la vez de limitar un avance efectivo, han transferido tradicionales vicios burocráticos a los componentes del sistema presupuestario.

V. CONSIDERACIONES FINALES

Los resultados del análisis sobre la situación actual de los Sistemas de Administración Presupuestaria en la Región, descritos en el capítulo anterior, nos han permitido tener una visión general acerca de los desequilibrios en su desarrollo y efectivo funcionamiento.

Desde este punto de vista, no está por demás reiterar que a lo largo de la investigación se fueron comprobando los planteamientos críticos y reflexiones que la comunidad presupuestaria, en foros de alto nivel técnico ha puesto a discusión sobre la aplicación de la técnica de presupuesto por programas.

Esta sucinta exposición, constituye una ratificación de los problemas que aún se confrontan, siendo su aporte básico el presentar bajo una óptica integral de interacción e interdependencia, la situación de los sistemas presupuestarios, en un sentido de causa y efecto.

En estas circunstancias hemos considerado que lo más importante, después de 20 años de experiencia, debe ser el encontrar soluciones definitivas y viables para superar la problemática prevaleciente a lo largo de este período.

Lo anterior, adquiere en el momento actual una dimensión y perspectiva histórica, dado que de la situación expuesta, las expectativas para la instrumentación y operación integral y dinámica del Presupuesto por Programas en nuestros países, presentan en términos generales, matices con un grado significativo de dificultad para su desarrollo en el corto y mediano plazos, la programación presupuestaria ha sido abandonada de tajo en algunos casos; en otros, se aplica sólo en términos formales y en los más se continúan desarrollando esfuerzos con frecuentes altibajos.

Ante este panorama, y con objeto de comprender y fijar con mayor fundamento las perspectivas, se requiere ubicar el análisis de la problemática en una dimensión más amplia, que contemple no sólo la viabilidad técnica y operativa del Presupuesto por Programas, el costo de su instrumentación, así como las dificultades metodológicas y administrativas que enfrentan.

Así, las características actuales del contexto económico y financiero prevalecientes en la Región, constituye el punto más

relevante, —insoslayable por cierto a partir de lo cual, se pueden derivar reflexiones y conclusiones que induzcan a un conjunto de respuestas sobre la ubicación presente y perspectivas de esta técnica.

Como ya se esbozó, el desarrollo de la teoría macroeconómica y la pérdida de vigencia de los sistemas económicos, motivaron que las políticas económicas se encaminaran hacia la intervención del Estado en las economías latinoamericanas durante los últimos años de la década de los cincuentas y principios de los sesentas y se planteaba como una necesidad, ante la fijación de objetivos que requerían de el proceso de planificación del desarrollo económico y social.

De esta forma el gasto público entendido como una variable macroeconómica que posibilita la regulación, la producción de bienes y servicios, la acumulación de capital, el financiamiento, así como la redistribución del ingreso, obtuvo una relevancia predominante, y se le incorporó a los procesos de planeación que se iniciaban en el área. Específicamente, se manejó el gasto público dentro de un programa general de inversiones orientado a la creación de infraestructura como un soporte básico al proceso de desarrollo. Por otra parte, se le utilizó para promover las áreas de mayor rezago, para favorecer una mejor distribución del ingreso y asimismo, se canalizó en forma de subsidios hacia algunas actividades de promoción y regulación.

Se puede mencionar que en ese período histórico, el consenso de los países del área en cuanto a la importancia del gasto público fue muy notorio, lo cual se vio reflejado en su creciente participación en el Producto Interno Bruto.

La nueva orientación de gasto público demandaba un esfuerzo de racionalización en su instrumentación, distinto a las técnicas tradicionales que hasta ese entonces se habían utilizado. La programación presupuestaria fue la respuesta para dar otra dimensión, estructura y dirección al gasto público, de conformidad a las prioridades del desarrollo. Como ya se mencionó, la mayoría de los países de la Región adoptaron la técnica de Presupuesto por Programas a partir de los sesentas.

Durante la década de los setentas la importancia tanto del gasto público y el presupuesto, como uno de sus instrumentos

de racionalización, empezó a deslizarse en algunos países, debido a las sucesivas modificaciones de las políticas de desarrollo derivadas fundamentalmente de la recesión e inflación mundiales. Esta circunstancia condujo a la agudización de los problemas socioeconómicos de la Región y a un creciente endeudamiento externo.

Hoy, además de los problemas estructurales no resueltos de la Región, se presentan aspectos de carácter coyuntural significados por la tendencia hacia el desequilibrio crónico externo, como consecuencia de la reducción en los precios de las materias primas, el incremento tanto del nivel de las tasas de interés, como de los servicios de la deuda pública. Por otro lado, se manifiestan elevados niveles de inflación así como considerables pérdidas del poder adquisitivo de las monedas.

Este panorama nos ha conducido a enfrentar estrangulamientos financieros al presupuesto público, que en alguna medida obstaculiza la eficiencia del gasto público como una variable de política económica.

En semejantes circunstancias, el gasto público se ve afectado por dos fuerzas que operan en sentido opuesto y que ejercen presiones sobre el presupuesto. Por un lado, el deterioro de los recursos que lo financian y por otro, el incremento de las necesidades de bienes y servicios públicos, como una consecuencia de los problemas coyunturales y estructurales respectivamente.

Debemos hacer frente a un notable deterioro de los recursos financieros que se explica en términos de un creciente endeudamiento externo del sector público, las condiciones bajo las cuales se contrata y los términos en los que se recurre a ellos.

Asimismo, a este deterioro contribuyen los efectos de la reducción relativa de los precios de los productos primarios, lo que constituye un serio problema que tiende a descentralizar a las economías latinoamericanas; mientras que las altas tasas de inflación conducen a disminuir en términos reales la disponibilidad de fondos, puesto que el nivel de precios crece en mayor proporción que los ingresos del sector público.

En el otro extremo, la fuerza opuesta que presiona al presupuesto está representada tanto por factores estructurales como

coyunturales, entre los primeros se puede mencionar la política de empleo para dar cobertura a los déficits preexistentes y a los generados por el crecimiento de la población. Concurren a este proceso, el incremento de la demanda social y de bienes y servicios básicos que proporcionen mínimos de bienestar y la sustitución en áreas prioritarias de la inversión privada por la inversión del sector público.

Ante tal problemática, las experiencias en el área nos demuestran que los programas de estabilización presupuestal se orientan en forma primordial hacia un rendimiento financiero del presupuesto. Dicha medida muchas veces se realiza por la naturaleza y urgencia de las crisis en forma precipitada, tendiendo con ello, en alguna forma, a desarticular el proceso de programación presupuestaria.

En consecuencia, tenemos por delante un reto técnico profesional, el ofrecer alternativas nacionales que permitan principios de solución a la problemática, para lo cual hay necesidad de retomar los esfuerzos de la planificación y programación presupuestaria, entendiéndola como efectivos instrumentos de gestión que hagan concurrentes y compatibles las políticas económica, social y financiera.

Ante tal circunstancia, el papel que debe jugar la técnica de la programación presupuestaria en el manejo racional de los recursos es el de ofrecernos a través de sus instrumentos y mecanismos la posibilidad de una evaluación seria y oportuna, que permita la reprogramación orgánica y coherente del Presupuesto en los períodos de crisis financiera. Lo anterior evitaría acudir a Ajustes Presupuestales que pueden distorsionar las estructuras básicas de los programas presupuestarios.

Además, se propiciaría el máximo beneficio en la utilización de los escasos recursos, todo ello, en favor del alcance de los objetivos y metas del desarrollo socioeconómico de nuestros países.

Por otro lado, y de la misma manera en que se señalaron algunos aspectos sobre la situación económica-financiera actual que está determinando el desarrollo y orientación de la programación-presupuestaria en nuestros países, se requiere comentar algunos aspectos que se encuentra vinculados más directamente a la técnica misma.

En primer término, cabe señalar que al iniciar la aplicación del presupuesto por programas en la Región Latinoamericana, se manifestó una excesiva dosis de expectativas en cuanto a los resultados que la implantación produciría.

Sin embargo, no se consideró en ese momento o quizá no se valoró en toda su magnitud, la relación de estrecha dependencia que debería existir entre la institucionalización y operación de la técnica y el contexto específico en que ésta se insertaría.

En este sentido, la organización de la Administración Pública, sujeto y objeto de aplicación del Presupuesto por Programas, se encontraba sustentada en estructuras tradicionales. Estas iniciaron un proceso de cambio por la nueva función promotora del Estado, pero aún así, no pudieron ofrecer en un corto plazo las condiciones ya no óptimas, sino suficientes para la aplicación y funcionamiento de la técnica.

La reforma presupuestaria iniciada en aquel entonces, puso de manifiesto tales deficiencias; promovió su modernización aún cuando los resultados en general, demostraron que lo que se produjo fue una adaptación de la técnica a la organización existente con la consecuente asimilación de sus defectos. Como resultado se encontraron no pocos obstáculos para la instrumentación y en algunos casos se postergaron los beneficios que de ella se esperaban.

Por tanto, el proceso de transferencia tecnológica, consistió fundamentalmente en una adopción más que una adaptación, de acuerdo a las condiciones existentes en los diferentes países, que tomara en cuenta el nivel de desarrollo administrativo, el de sus recursos humanos y de avances en los sistemas colaterales.

Si bien la implantación e instrumentación de la nueva técnica generó el inicio de investigaciones y nuevas conceptualizaciones, éstas, no siempre fueron sistemáticas y adecuadas a cada situación dentro del área. Además, en la mayoría de los casos hubo resistencias al cambio, lo que produjo desarrollos limitados por las propias condiciones en que su operación se daba.

Todo lo anterior nos lleva a la siguiente consideración: El marco de organización del sector público no tuvo una adecuada interacción con el nuevo sistema de presupuesto, lo que se tradujo en una inconveniente institucionalización de la programación presupuestaria. Por su parte, la inadecuada adaptación en la transferencia técnica y la actitud de la burocracia frenaron la in-

ternalización del Presupuesto por Programas.

Ha quedado de manifiesto que la innovación ha sido más bien un instrumento de dirección central y no se ha constituido totalmente en una herramienta de administración descentralizada y desconcentrada de la gestión pública.

En lo relativo a los aspectos técnicos y de instrumentación propiamente dicha del Presupuesto por Programas, cabe reflexionar en dos puntos fundamentales: Por un lado, el desequilibrio ya mencionado en cuanto a su aplicación en las distintas fases que comprende el proceso presupuestario, ha traído como resultado, que esta aplicación se quede en las actividades de previsión, descuidándose su desarrollo integral en las fases de ejecución, control y evaluación.

La coyuntura económica-financiera que viven nuestros países exige agilidad en acciones y respuestas; Estas no se podrán conseguir en la medida en que prevalezca la desarticulación entre las fases del proceso presupuestarios.

Por otra parte, es necesario señalar que con la independencia de la estrategia adoptada para aplicar la técnica, se manifiesta un desequilibrio en cuanto al grado de profundización y de difusión en los distintos niveles de la Administración Pública. En este sentido, la cobertura de aplicación ha sido limitada, ya que ha quedado a nivel central fundamentalmente, no habiendo penetrado en forma integral en el sector descentralizado, el cual en términos porcentuales absorbe cada vez más un monto significativo del gasto público. Igual situación se manifiesta en relación a los niveles descentralizados de gobierno tales como provinciales, departamentales y/o estatales, locales y municipales.

Debemos evaluar también el apoyo que las actividades de capacitación, investigación y asistencia técnica han generado para el funcionamiento de la programación presupuestaria. En este sentido, estas actividades han carecido de un desarrollo sistemático y de una amplia cobertura, que realmente consolide su función genuina de apoyo a la operación del sistema presupuestal.

Tanto la capacitación, la investigación como la asistencia técnica deben de convertirse en medios que propicien e impulsen la modernización de manera integral. A través de ellos, se debe mantener una actitud de cambio permanente, de lucha contra la oposición del que siente perder un poder burocrático.

En esto, tenemos un compromiso: el de estar atentos a las ideas renovadoras que puedan contribuir a nuestro propio cuestionamiento y autocrítica.

Así, hoy, ante la cada vez más creciente complejidad de nuestros aparatos públicos, tanto por su amplitud como por la especialización de sus funciones, nos vemos obligados a retomar con mayor decisión el papel del presupuesto como instrumento básico de administración para dar respuestas oportunas y eficaces a las demandas derivadas de la coyuntura.

HACIA UNA ESTRATEGIA

Con base en las consideraciones anteriores, resulta necesario replantear que nuestros Sistemas de Administración Presupuestaria, deben estar inscritos en un marco de referencia general en donde se les conciba como parte integrante de un sistema de planificación cuyos propósitos últimos estén orientados hacia el logro de mejores y mayores niveles de bienestar colectivo.

Ante la perspectiva de una expansión económica global más moderada en los años venideros, que plantea una restricción de importancia para un crecimiento rápido tanto de los ingresos como del gasto público; nuestros sistemas presupuestarios deben actuar como elementos de concreción y articulación de la política económica que enfrente la coyuntura sin perder la perspectiva del desarrollo.

Circunstancias como la anterior hacen que en el futuro

sea aún más importante que en el pasado, mejorar la evaluación y asignación de los gastos del Estado, de modo que maximicen su aporte tanto a la aceleración del ritmo de crecimiento económico como a la superación de la pobreza y el logro de una mejor calidad de vida.

Por otra parte, es necesario reiterar que los sistemas presupuestarios representarían elementos centrales de administración que posibilitan el orden, la congruencia y la complementariedad de las acciones públicas sin rebasar un marco de racionalidad y disciplina en el manejo y aplicación de los recursos.

¿Cómo actuar para que los Sistemas de Administración Presupuestaria respondan con efectividad a los anteriores requerimientos?

Como responsables de la gestión presupuestaria debemos propiciar que la acción futura se sustente en una nueva estrategia de carácter integral, si bien flexible, en la que a través de la participación decidida y comprometida de los expertos, organismos y cuadros técnicos, se traduzca en la posibilidad de una efectiva y permanente retroalimentación de las acciones desarrolladas y resultados obtenidos para su cabal consecución.

Esta estrategia debería amarrar en principio los siguientes puntos:

- Plantear una conceptualización de la técnica del Presupuesto por Programas propia para el contexto latinoamericano a partir de sus grandes postulados y principios.
- Concientizar a los distintos niveles que conforman la Administración Pública Latinoamericana en el imperativo que reviste el manejo del gasto público orientado hacia su máxima racionalización.
- Intensificar el desarrollo en las áreas y aspectos que muestran un grado mayor de rezago, más que reforzar aquellas en las que se han tenido avances relativos. En este sentido, a través de la investigación pudimos constatar que, entre otros, los ámbitos que han quedado a la zaga son primordialmente los relativos a la:
 - Programación y Presupuestación Sectorial y Regional.
 - Ejecución físico-financiera a través de Programas Presupuestarios.

- Control y Evaluación Programática de Eficacia y Eficiencia.
 - Desarrollo de Modelos de Organización para el Sistema de Administración Presupuestaria.
 - Programación y Administración de los Recursos Humanos y Materiales.
-
- Otorgar un primer rango a las prioridades nacionales en la aplicación de la técnica. Vale más programar con vigor una actividad estratégica, que tratar de contemplar programáticamente todas las acciones, algunas de naturaleza eminentemente administrativa.
 - Centrar el interés en los elementos básicos del sistema que cumplen un papel mayor de intercomunicación, tales como los sistemas de información, las políticas globales, sectoriales y regionales, los criterios y aperturas programáticas, los procesos de descentralización y desconcentración, etc., y no atomizar esfuerzos en aquéllos que posiblemente se mejorarán como efecto del avance de éstos.
 - Tratar de reorientar la cooperación técnica que brindan los organismos internacionales especializados hacia aquellos aspectos de menor desarrollo técnico y por lo tanto de mayor prioridad que se han detectado en el presente trabajo.
 - Aprovechar la experiencia alcanzada por los países de la Región en el desarrollo de aquellos aspectos que para otros han quedado con un mayor rezago. Para ello, sería conveniente promover la cooperación técnica a través de convenios bilaterales y/o multilaterales que coadyuven hacia un mejoramiento integral de los sistemas a nivel regional, mediante un esfuerzo conjunto.
 - Reiterar, que la investigación que nos ha llevado a los anteriores planteamientos constituye el punto de partida y requiere de una continuidad para que los esfuerzos realizados no queden como una simple expresión de deseos a alcanzar.

No ha habido pretensión alguna en las consideraciones an-

teriores ni se pretende ofrecer una versión acabada de soluciones a nuestra compleja problemática presupuestaria. Constituyen los apuntamientos más importantes que ha sugerido la confrontación de una realidad.

Los propósitos iniciales de esta indagación, —que tengo la certeza de que muchos de ustedes comparten se verán altamente cumplidos, si a partir de estas bases podemos derivar diálogos fructíferos que redunden, al final de la reunión, en compromisos efectivos y compartidos que periódicamente revisemos y estemos dispuestos a enriquecer. Sólo hasta entonces, podremos afirmar con satisfacción y certidumbre, que América Latina ha consolidado una estrategia renovada para el fortalecimiento de los sistemas presupuestarios.

Para la futura construcción que de ésta se haga, es importante advertir, que con facilidad se puede caer en la equivocación de buscar la técnica por la técnica. Su adecuada implementación implica una actitud humana, de participación y de consecuencia. La Administración Pública, en todos sus niveles, debe reintegrar en políticas, acciones y efectos, lo que la sociedad en su conjunto le ha confiado.

Una última reflexión, que debería acompañarnos a lo largo de los próximos días; el hombre, a lo largo de su historia ha incurrido en un error, fantasma que reiteradamente se presenta en los momentos de cambio y que debemos ahuyentar: preocupado por el presente, intenta la modificación de su futuro, sin advertir que con facilidad puede reproducir su pasado.

**EVOLUCION, SITUACION ACTUAL Y PERSPECTIVAS
DE LOS SISTEMAS PRESUPUESTARIOS
Y SU VINCULACION CON LA PLANIFI-
CACION EN AMERICA LATINA**

— SINTESIS —

I. PRESENTACION

Uno de los objetivos básicos de la Asociación Interamericana de Presupuesto (ASIP), consiste en fomentar el progreso de la teoría y la técnica presupuestaria en el sector público de los países americanos.

Congruente con dicho objetivo, la Asociación promovió el llevar a cabo una investigación sobre la "Evolución, Situación Actual y Perspectivas de los Sistemas Presupuestarios y su Vinculación con la Planificación en América Latina". Para ello, se le encomendó a la Asociación Mexicana de Presupuesto Público (AMEPP) desarrollar las actividades necesarias para la realización de este estudio.

El presente documento, constituye una síntesis de los trabajos desarrollados, los cuales han quedado plasmados en los siguientes documentos: los Sistemas de Administración Presupuestaria por Países; y los Sistemas de Administración Presupuestaria de las Regiones Andina, Atlántico Sur y Centroamericana.

La síntesis que se acompaña a continuación, comprende cuatro capítulos en los que se destacan los diversos aspectos tanto metodológicos como de alcance de la problemática para finalmente, establecer algunas reflexiones sobre las perspectivas de los Sistemas de Administración Presupuestaria en la Región.

A efecto de situarnos de una manera integral en la problemática, esto es, considerando los diversos factores que influyen en el contexto, se determina el Marco de Referencia que comprende la investigación.

Para tal efecto, se definen los objetivos y alcances que persigue el presupuesto en base a programas al inicio de su aplicación en los países latinoamericanos; asimismo, se señalan las estrategias de implantación de la técnica; y, se establecen las necesidades por las cuales se hace impostergable realizar una evaluación de su aplicación. Finalmente se establecen los objetivos del presente trabajo.

El capítulo tres, comprende los Aspectos Técnico-Metodológicos utilizados para el análisis de la información recabada de los países en forma individual, por regiones y para toda el

área latinoamericana. Para el efecto, se acompañan las experiencias que describen dicha metodología así como sus esquemas respectivos.

Por otra parte, en el capítulo cuatro que comprende el Análisis de la Situación Presupuestaria, se extracta la problemática latinoamericana en la aplicación de la técnica del presupuesto en base a programas, señalando con mayor énfasis aquellos aspectos en donde el avance ha sido menor, toda vez que nuestros futuros esfuerzos deberán centrarse hacia su mejoramiento.

Derivadas de la problemática enunciada en el capítulo anterior, se establecen finalmente algunas consideraciones relacionadas con el contexto económico-financiero y técnico-administrativo en los que se desenvuelve el presupuesto público. Dichos alcances, deben tomarse como una invitación a reflexionar acerca de la perspectiva de nuestros sistemas presupuestarios, en el marco del desarrollo socio-económico y de la coyuntura en que se encuentran nuestros países.

Es conveniente destacar que el presente trabajo, pretende dar una visión integral de la problemática y perspectivas de los Sistemas de Administración Presupuestaria de América Latina, como tal, constituye un esfuerzo que debe interpretarse como un paso a seguir, a fin de mantener latentes los vínculos de la comunidad presupuestaria que hicieron factible el presente trabajo; en tal sentido, se propone que este esfuerzo tenga una continuidad y frecuencia sistemática, en los que se aproveche y perfeccione lo realizado hasta el presente.

En virtud de lo anterior, es indispensable destacar la decidida cooperación y apoyo ilimitado por parte de las autoridades presupuestarias y de planificación de los países considerados en el universo de la investigación: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, Uruguay, Venezuela y México.

Asimismo, resulta satisfactorio mencionar la significativa participación de las Asociaciones Nacionales de Presupuesto de los países encuestados, cuyo apoyo fue de gran valía.

Por último, es necesario hacer patente el reconocimiento a los equipos de expertos y técnicos de las distintas organizaciones internacionales y nacionales que participaron a lo largo

de la investigación, y cuyos nombres se incluyen al final del presente documento.

II. MARCO DE REFERENCIA

El inicio de la década de los 50's, marca la ineludible responsabilidad histórica de nuestros gobiernos, de determinar la trayectoria que condujera a las sociedades latinoamericanas hacia el desarrollo socioeconómico: Para tal propósito, hubo necesidad de concebir la Planeación para el Desarrollo como el instrumento determinante de estrategia, objetivos, políticas y mecanismos, tanto en el largo como en el mediano plazo.

El papel que hasta ese entonces venía cumpliendo el presupuesto público, era básicamente de regulación de los ingresos y gastos del Gobierno; dicho rol, ante la problemática del desarrollo, quedó totalmente rebasado y se hizo necesario convertir al presupuesto en un instrumento esencial que:

- Vinculara los grandes objetivos del desarrollo al marco de acción global del Sector Público.
- Permitiera contemplar en su estructura y contenido, los objetivos y metas a alcanzar.
- Posibilitara la medición y seguimiento de las realizaciones físicas y financieras.
- Facilitara la congruencia y complementariedad de las acciones de los distintos órganos de la Administración Pública.
- El proceso presupuestario, desarrollara con la mayor racionalidad el manejo y aplicación de los recursos y de una manera sistémica.
- Propiciara en general, un cambio en la mentalidad de los responsables de las acciones del Sector Público, para orientar su desempeño en función de programas específicos, desarrollando al mismo tiempo, acciones para mejorar y modernizar bajo criterios de descentralización y desconcentración, las técnicas e instrumentos de los Sistemas Administrativos que constituyen la infraestructura de operación.

En otras palabras, se requería de nuevas y mejores herramientas, mecanismos y sistemas que transformaran al presupuesto público en un instrumento efectivo de planeación, de política económica y de racionalidad administrativa para superar los desequilibrios estructurales existentes y alcanzar niveles superiores de bienestar. La técnica de presupuesto por programas, respondía favorablemente a los propósitos señalados.

En este contexto, los países de la región latinoamericana, adoptaron la técnica, buscando que el presupuesto público se constituyera en el elemento operativo fundamental del sistema y proceso de planificación. Como tal, debería ser el medio que instrumentara e hiciera posible la ejecución de los planes globales, sectoriales y regionales permitiendo su evaluación sistemática y realimentación.

Asimismo, el presupuesto público debería reorientar su tradicional función hacendaria y de fiscalización para constituirse en un factor que otorgara mayor racionalidad y concreción a la política económica y social.

Por otro lado, se pretendía que el presupuesto se convirtiera en el elemento fundamental y motriz de la gestión pública, a fin de otorgar mayor eficiencia a las acciones gubernamentales y evaluar la eficacia y congruencia de sus resultados.

En este sentido, la adopción de la presupuestación en base a programas, se inició en los años 60's, con diversas estrategias de aplicación, las cuales pueden resumirse de la siguiente forma:

- Experiencias Piloto.
- Aplicación en forma paralela al presupuesto tradicional.
- Aplicación integral.

En cada una de ellas, se observaron diferentes grados de profundidad en la instrumentación de la técnica; en cuanto al ámbito cubierto; las etapas del proceso presupuestario que comprendieron y los sistemas técnico-administrativos, que tuvieron que ser modificados.

En la mayoría de los casos, se avanzó en el desarrollo del marco jurídico y normativo que sustenta la presupuestación programática, así como, en las bases técnico-metodológicas para

el proceso presupuestario, especialmente en lo referente a catálogos, manuales, clasificaciones y en los sistemas y procedimientos de tipo operativo.

Han transcurrido ya 20 años de esfuerzos en la Región para alcanzar los propósitos iniciales. En este lapso, se han logrado progresos importantes; pero también se han encontrado obstáculos y problemas que han limitado su cabal consecución. De igual manera, se han realizado acciones para identificar las causas y efectos de la problemática y se han propuesto soluciones que derivadas de la experiencia, conduzcan a mejorar la forma en que se aplica el presupuesto por programas. Estos esfuerzos presentados en seminarios, mesas de especialistas investigaciones, etc., han aportado valiosas conclusiones y recomendaciones que requieren de un tratamiento cada vez más integral y profundo para delinear con precisión las perspectivas de la programación presupuestaria.

Hoy, por las condiciones coyunturales que envuelven a nuestros países, la inquietud creciente no tan sólo se manifiesta en la forma en que avanzamos en la aplicación de la técnica, sino también en intentos por sustituirla, ya sea por otras más sofisticadas y novedosas, o por aquellas tradicionales que fueron hace ya tiempo desechadas, y que en la práctica vuelven a tener vigencia.

Por tal motivo, la necesidad de realizar una evaluación integral, sistemática y permanente de la aplicación del presupuesto por programas en los países de América Latina, cobra vital importancia y requiere del concurso y participación decidida y entusiasta de los especialistas de la Región para no caer en frustraciones que echen por tierra los avances obtenidos o se creen expectativas de solución con nuevas técnicas que no son adaptables al contexto económico, político y administrativo de nuestros países.

El trabajo que en esta oportunidad presentamos, se inscribe en este propósito y persigue alcanzar los siguientes objetivos específicos:

- Conocer los avances y la problemática que caracterizan la situación actual de los Sistemas de Administración Presupuestaria y sus Vínculos con la Planificación.

- Propiciar una reflexión crítica y profunda que fundamente y dé dirección a las acciones a seguir en los años venideros.
- Proponer criterios metodológicos homogéneos que desde una perspectiva integral, posibiliten en el futuro un seguimiento sistemático del desarrollo de la programación presupuestaria en la Región.

Este trabajo, tiene un carácter exploratorio y técnico exclusivamente.

Considera en principio como universo de análisis, la información de 14 países de la Región, proponiendo que a partir de ella, se continúen desarrollando mayores esfuerzos para conocer el total de experiencias de los países del área; difundirlas en su ámbito y propiciar con ello planteamientos comunes.

III. ASPECTOS TECNICO-METODOLOGICOS DE LA INVESTIGACION

Punto fundamental de toda investigación, lo constituye la determinación tanto de sus objetivos como del marco de referencia técnico conceptual, que conduzca bajo un criterio homogéneo y coherente, el análisis de los factores e indicadores que los fenómenos reales objeto de estudio proporcionan.

El desarrollo de la teoría y práctica en materia de programación presupuestaria de la región latinoamericana, si bien se ha fundamentado en un conjunto de premisas básicas, manifiesta aún en la actualidad, diversidad de criterios, enfoques y modalidades específicas para su tratamiento.

En consideración a lo anterior, el presente trabajo tomó dichas premisas y aplicó los principios generales de metodología de investigación en ciencias sociales, que permitiesen darle mayor homogeneidad y viabilidad al mismo.

Como aspectos más relevantes de los principios antes mencionados, se consideran fundamentalmente los siguientes: la elaboración por aproximaciones sucesivas de un marco normativo para el análisis cuantitativo y cualitativo y, la obtención y validación de información por vía directa e indirecta.

En este contexto y con fundamento en los objetivos y es-

estructura de la encuesta "Evolución, Situación Actual y Perspectivas de los Sistemas Presupuestarios y su Vinculación con la Planificación en América Latina", se diseñó un Esquema de Análisis para estar en posibilidad de procesar y ponderar, bajo criterios homogéneos y coherentes, la información referida a los sistemas de programación presupuestaria de los países de la Región.

Los trabajos que se efectuaron para el desarrollo del mencionado esquema, fueron los siguientes:

- Investigación de la teoría del presupuesto público en América Latina, a fin de consultar los diversos enfoques que sobre el tema, tienen los principales tratadistas.
- Investigación a través de los cuestionarios de los países, sobre los aspectos pragmáticos de cada uno de ellos.
- Elaboración de un marco de requerimientos básicos para la técnica del presupuesto por programas en América Latina.
- Consultas a especialistas en Planificación y Presupuesto de Organismos Internacionales.

Con base en lo anterior, el esquema de análisis se estructuró conforme los siguientes elementos: Esquema de Conceptualización del Sistema de Administración Presupuestaria; Matriz de Aproximación Metodológica Conceptual; y Matriz de Aproximación Metodológica Conceptual Ponderada Cuantitativamente.

A continuación se presentan en forma sintética cada uno de los elementos comprendidos en el citado esquema de análisis:

1. CONCEPTUALIZACION DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION PRESUPUESTARIA (Anexo I)

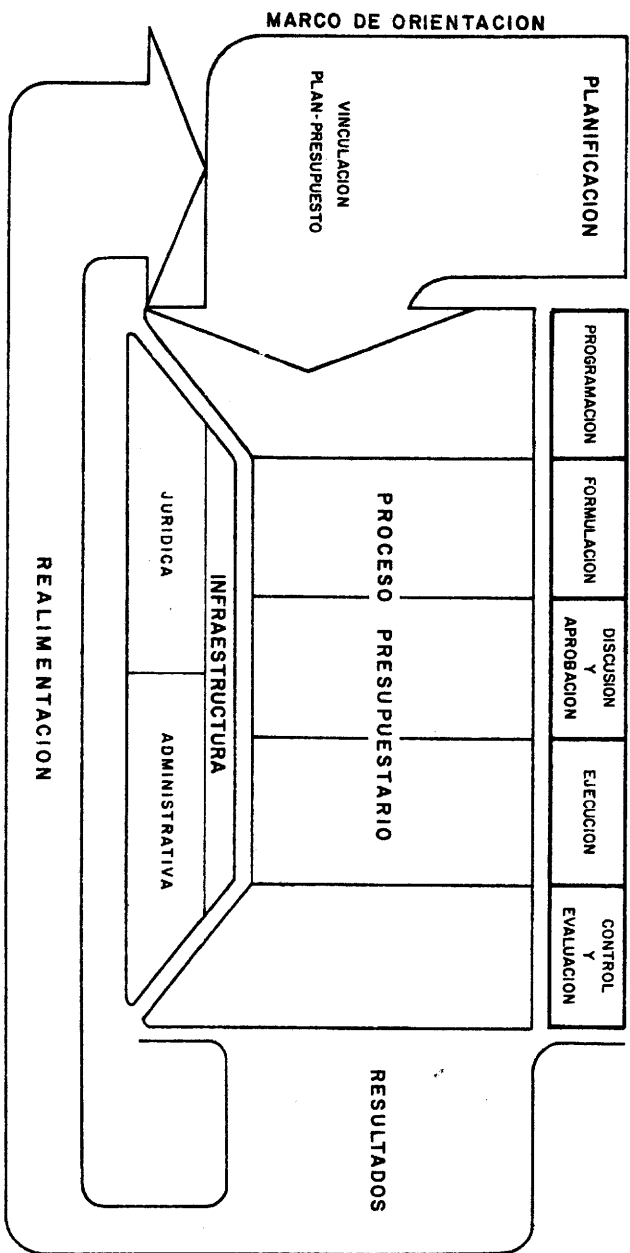
En primer término se procedió a elaborar un esquema conceptual del Sistema de Administración Presupuestaria, con el fin de visualizar en forma integral sus componentes; los procesos que en él se efectúan, así como sus interrelaciones, interacciones e interdependencias; y, con ello estar en posibilidad de establecer, bajo criterios homogéneos y coherentes, el análisis y evaluación de la información relativa a los sistemas de admi-

nistración presupuestaria de los países encuestados:

La elaboración de dicho esquema partió de las siguientes premisas:

- Considera a la administración presupuestaria como sistema y proceso, y dentro de ella particulariza las interrelaciones de sus componentes.
- Ubica a la Planificación y a la Vinculación Plan-Presupuesto, como dos aspectos que conforman el marco referencial básico que le da orientación y dirección al proceso presupuestario y requieren realimentación por los resultados y acciones del proceso.
- Concibe al proceso presupuestario en cuatro etapas: Programación-Formulación; Discusión y Aprobación; Ejecución y, Control y Evaluación; y lo define como el procesador de los insumos que le proporciona la Planificación a través de la Vinculación Plan-Presupuesto.
- Sitúa a la Infraestructura Jurídico-Administrativa como el soporte que permite al proceso presupuestario, fundamentación legal y operativa, respectivamente.
- Confiere a los resultados de dicho proceso, el papel de realimentador del sistema, en base a lo cual se ajusta y orienta el presente y siguiente ciclo presupuestario.

CONCEPTUALIZACION DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION PRESUPUESTARIA



2. MATRIZ DE APROXIMACION METODOLOGICA CONCEPTUAL (Anexo 2)

A partir de la Conceptualización del Sistema de Administración Presupuesaria, se diseñó una Matriz de Aproximación Metodológica Conceptual, para estar en posibilidad de procesar y ponderar bajo criterios homogéneos y coherentes, la información referida a los sistemas presupuestarios de los países de la Región.

En su elaboración, se tomaron en cuenta los siguientes objetivos:

- Establecer una imagen-objetivo, que permitiera la comparación y evaluación de la situación actual de los sistemas presupuestarios en América Latina.
- Analizar y valorar en detalle, los vínculos con la planificación; el instrumental técnico; la organización y las bases legales que operan en cada una de las fases del ciclo presupuestario.
- Servir como elemento de consulta para el análisis y evaluación, en posteriores estudios e investigaciones que sobre presupuesto se realicen.

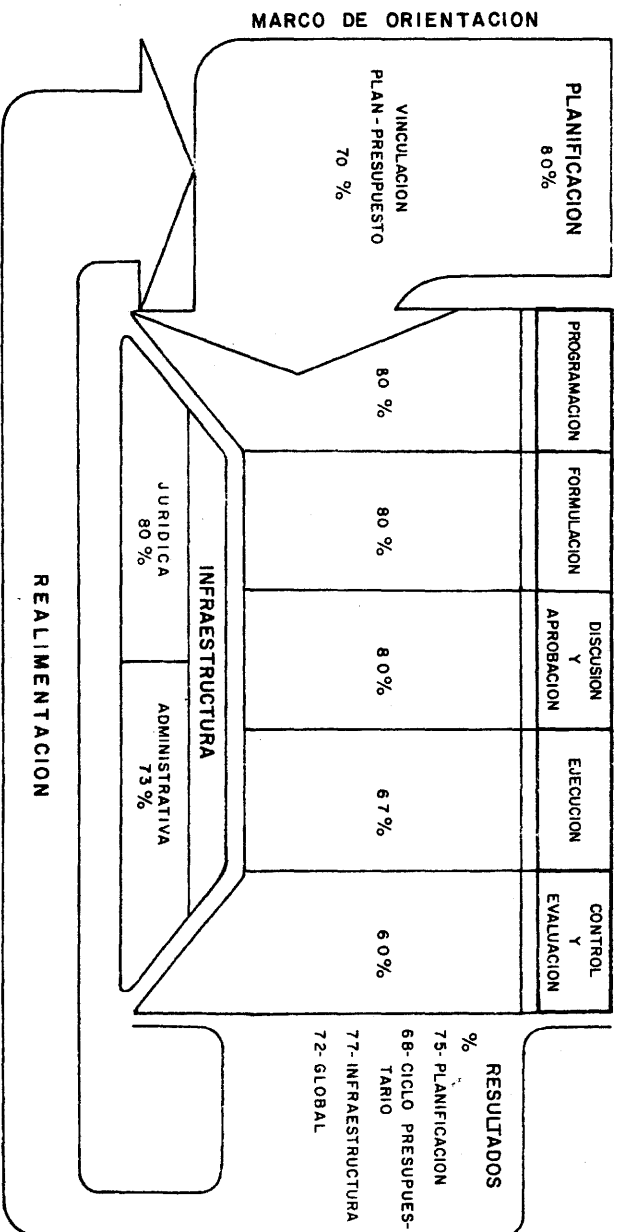
La Matriz de Aproximación Conceptual que permitió clasificar, relacionar y ponderar la información de los distintos países, se elaboró bajo las siguientes premisas:

- a) Se integró con las fases del proceso presupuestario y sus relaciones con otros sistemas, en el siguiente orden: Planificación; Vinculación Plan-Presupuesto; Legislación Presupuestaria; Programación y Formulación; Discusión y Aprobación; Ejecución; Control y Evaluación; en Infraestructura Complementaria y de Apoyo al mismo.
- b) Para cada una de las fases y sus relaciones descritas: se definieron los elementos básicos de carácter técnico, instrumental, de organización y procedimiento, que las sustentan conceptualmente; permiten su operación y posibilitan su interrelación dentro del proceso mismo y

con otros sistemas de la Administración Pública.

- c) A la Planificación se le considera única y exclusivamente como marco referencial básico en los aspectos relacionados con la Administración Presupuestaria; por consiguiente, su tratamiento está limitado a dichos aspectos.
- d) Considera a la Administración Presupuestaria como sistema y proceso y dentro de ello, al Programa-Presupuesto como la unidad básica de análisis.
- e) Otorga un tratamiento integral a la Administración Presupuestaria, poniendo mayor énfasis en cuanto al gasto se refiere.
- f) El enfoque metodológico utilizado se orienta al análisis del presupuesto por programas, en virtud de que la mayoría de los países latinoamericanos han implementado dicha técnica. No obstante, permite el análisis de países que aplican otras técnicas presupuestarias.

Una vez elaborada la matriz "imagen-objetivo", se sometió a la revisión y análisis de especialistas en materia de Planificación y Presupuesto, cuyas observaciones y recomendaciones permitieron su conformación definitiva. Sin embargo, cabe señalar que si bien este esfuerzo constituye un importante avance, debe considerarse como una aproximación metodológica conceptual susceptible de ser enriquecida por futuras aportaciones.



%

VALORES = COEFICIENTES DE EFICACIA (VALOR REAL / VALOR IDEAL)

3. *MATRIZ DE APROXIMACION METODOLOGICA CONCEPTUAL PONDERADA CUANTITATIVAMENTE (Anexo 3)*

A fin de contar con indicadores cuantitativos que permitiesen establecer el análisis comparado entre la "imagen-objetivo" y la realidad de los países, se procedió a ponderar porcentualmente cada una de las fases y elementos que conforman la Matriz de Aproximación Metodológica Conceptual.

En el caso de las etapas del proceso presupuestario, se ponderó en forma horizontal bajo los siguientes criterios:

- Las etapas sustantivas del proceso: Programación y Formulación; Ejecución y, Control y Evaluación, fueron ponderadas con un 15%, al igual que las columnas Vinculación Plan-Presupuesto; Legislación Presupuestaria e Infraestructura Complementaria y de Apoyo, por considerar que los elementos, conceptos e instrumentos que los integran, constituyen las unidades básicas que inciden en el eficiente funcionamiento del sistema.
- A la etapa de Discusión y Aprobación, se le otorgó un 5%, ya que constituye una fase de naturaleza fundamentalmente política, sujeta a los procedimientos específicos que se establecen en cada país. En este sentido, lo que se pretende es analizar el contenido técnico que acompaña a los mecanismos e instrumentos de aprobación, considerándolos como una consecuencia de las etapas anteriores y como punto de partida para la ejecución, control y evaluación del presupuesto aprobado.
- De igual manera y de conformidad con las premisas básicas, en el sentido de considerar a la Planificación como el marco de referencia de la presupuestación, se le otorgó un 5% de ponderación lineal. Sin embargo, cabe señalar que dicha ponderación viene a complementarse con la correspondiente a la Vinculación Plan-Presupuesto (15%), por su alta incidencia en los Sistemas de Planificación y Presupuesto.
- Finalmente, se estableció un 100% como resultado de la sumatoria de los componentes a nivel horizontal.
- Por otra parte, a cada uno de los componentes teóricos,

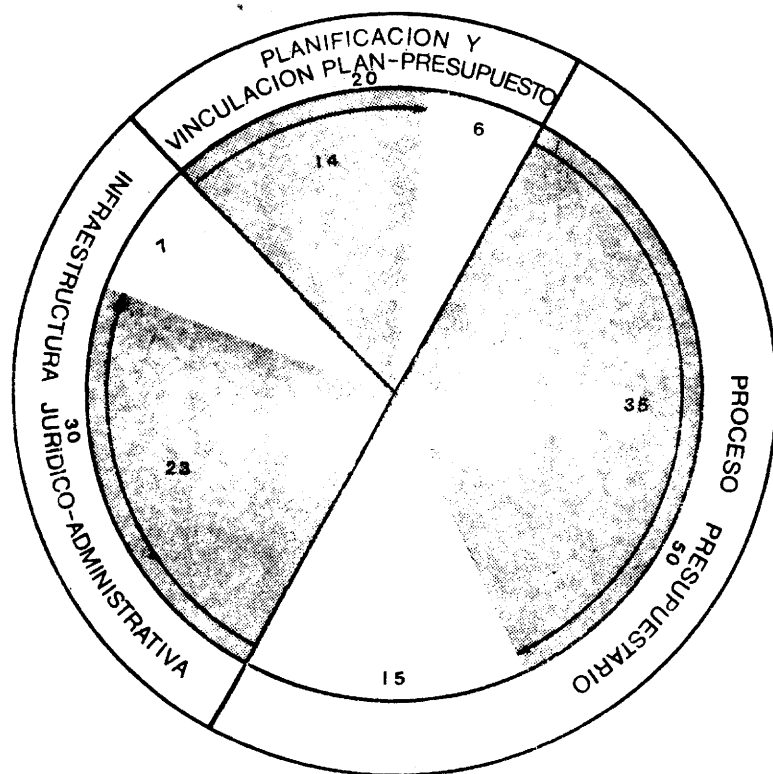
instrumentales, de procedimiento y organización de cada columna, se les otorgó un porcentaje de acuerdo a su importancia técnico-metodológica, así como en relación a su grado de operatividad. La sumatoria de los valores de los componentes en todas las columnas fue de 100% a nivel vertical.

En base a estos criterios, fue posible determinar en primera instancia, el grado de avance en todas las fases del proceso presupuestario y el nivel de interrelación de los mismos, detectando el predominio y/o rezago de alguna de ellas. De esta manera se fundamentó con mayor objetividad la inferencia cualitativa y cuantitativa de la situación actual y perspectivas de los sistemas presupuestarios en cada país.

Asimismo, se hizo factible determinar el grado de profundidad consistencia y congruencia de los elementos básicos que conforman cada fase, para la reflexión cualitativa de su problemática.

SISTEMA DE ADMINISTRACION PRESUPUESTARIA DE AMERICA LATINA

(Avance Porcentual)



PARTICIPACION RELATIVA REAL



PARTICIPACION RELATIVA IDEAL

4. CRITERIOS DE APLICACION

Conformadas las Matrices antes mencionadas, los criterios de su aplicación práctica en los trabajos de la investigación fueron los siguientes:

- De acuerdo con sus características de homogeneidad y flexibilidad, fueron utilizadas tanto para el análisis y evaluación particular de cada país, así como a nivel regional y global del ámbito latinoamericano.
- Para el análisis regional se definieron tres regiones bajo la siguiente conformación:

Andina: Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

Atlántico Sur: Argentina, Brasil y Uruguay.

Centro América: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

- La conformación anterior, obedeció en primera instancia, a un criterio de ubicación geográfica y en segunda, a experiencias de agrupación regional en estudios similares realizados.
- En cuanto al caso de México, si bien los resultados de su situación, se contemplan en el análisis integral latinoamericano; no se incluye en ninguna de las regiones, ya que su ubicación geográfica no responde a las características que de acuerdo con la investigación conforman una región y, por otra parte, su experiencia en la implantación de la técnica de presupuesto en base a programas, es reciente.

5. DESARROLLO DE LA INVESTIGACION

El desarrollo de la investigación se efectuó conforme tres etapas básicas:

1. En la primera, se elaboró una matriz por país, en la

que se especifican los indicadores fundamentales del Sistema de Administración Presupuestaria, a partir de los insumos de información proporcionados por la encuesta y de fuentes documentales específicas, dando por resultado la elaboración de un documento descriptivo, así como una matriz síntesis de los aspectos mencionados.

2. En la segunda, se realizó la validación de dichos documentos en los respectivos países, para complementar los trabajos previamente desarrollados.

El grupo técnico designado para tal fin, mantuvo contacto con los niveles directivos y técnicos responsables del sistema presupuestario de los países visitados, en donde se procedió en forma conjunta a realizar los ajustes y enmiendas que las autoridades consideraron necesarias.

Los documentos que se obtuvieron de este trabajo fueron los siguientes:

- Matriz de información validada y complementada;
- Acta de validación suscrita por las partes; y,
- Documentación legal y técnica sobre el sistema presupuestario.

Por cada uno de los países que conforman la muestra de la investigación, se elaboró un documento que con la información validada describe en forma analítica, las características principales que reflejan la situación actual del Sistema de Administración Presupuestaria respectivo del sistema y componentes de los mismos, resaltando su interrelación, su nivel de equilibrio y los desfases entre las diferentes etapas, sin perder la visión panorámica que da la Matriz de Análisis.

Tomando como base los trabajos mencionados para cada una de las tres regiones, así como los realizados para el caso mexicano, se elaboró un documento de análisis

global de la situación presupuestaria en América Latina.

Resulta necesario reiterar que el esquema de análisis descrito a través de sus diversos componentes, constituye un esfuerzo para dar una visión integral y articulada de la situación de la programación presupuestaria en América Latina.

Resulta necesario reiterar que el esquema de análisis descrito a través de sus diversos componentes, constituye un esfuerzo para dar una visión integral y articulada de la situación de la programación presupuestaria en América Latina, con base en un tratamiento de información bajo criterios uniformes. Como tal, representa un instrumento susceptible de modificaciones y afinaciones que permitan reflejar y actualizar en forma continua, bajo criterios teórico-pragmáticos, el desarrollo de los sistemas presupuestarios a nivel latinoamericano.

3. En la tercera etapa, se procedió a la elaboración de documentos regionales, en base a las tres regiones previamente conformadas y a partir de la información de los documentos por países, tomando como base la Matriz de Aproximación Metodológica Conceptual. Se diseñaron dos Matrices: una denominada Resumen por Columna, que contiene la síntesis informativa que muestra la situación presupuestaria de los países de cada región en su conjunto.

Otra denominada Matriz de Análisis, que aborda la situación regional por cada uno de los apartados básicos que integran las columnas. En esta última se especifican los porcentaje reales alcanzados por cada región; lo cual sirve de base para la descripción del avance a nivel regional en relación a la "imagen-objetivo" y con ello evaluar la situación actual de los Sistemas de Administración Presupuestaria de las respectivas regiones.

Una vez procesada la información de los respectivos países, de acuerdo a los resultados alcanzados tanto por columna como por renglón, se realizaron observaciones analíticas de carácter cuantitativo y cualitativo, por elementos integrantes del sistema y componentes de los mismos, resaltando su interrelación, su nivel de equilibrio y los desfases entre las diferentes etapas, sin perder la visión panorámica que da la Matriz de Análisis.

Tomando como base los trabajos mencionados para cada una de las tres regiones, así como los realizados para el caso mexicano, se elaboró un documento de análisis global de la situación presupuestaria en América Latina.

Resulta necesario reiterar que el esquema de análisis descrito a través de sus diversos componentes, constituye un esfuerzo para dar una visión integral y articulada de la situación de la programación presupuestaria en América Latina, con base en un tratamiento de información bajo criterios uniformes. Como tal, representa un instrumento susceptible de modificaciones y afinaciones que permitan reflejar y actualizar en forma continua, bajo criterios teórico-pragmáticos, el desarrollo de los sistemas presupuestarios a nivel latinoamericano.

IV. ANALISIS DE LA SITUACION PRESUPUESTARIA

Es indiscutible que el análisis de los sistemas presupuestarios en América Latina, deberá ser una tarea permanente que nos invite a la reflexión crítica y objetiva sobre sus características más sustantivas.

El tiempo transcurrido desde los inicios en que se vio la necesidad de mejorarlos, se ha visto traducido en aciertos y desaciertos que deben ser considerados como fundamento y guía en su perspectiva para los años venideros. El análisis que se presenta, señala con mayor énfasis aquellos aspectos en donde el avance ha sido menor, toda vez que nuestros futuros esfuerzos deben centrarse hacia su mejoramiento más que al perfeccionamiento de lo ya alcanzado.

El grado de avance que muestran los Sistemas de Administración Presupuestaria en la Región es parcial, dado que existe un desequilibrio en el desarrollo alcanzado entre cada uno de los elementos que los conforman.

En este sentido, se aprecia que tanto lo relativo a la planificación, como lo concerniente a la infraestructura jurídica, manifiestan un mayor avance que el ciclo presupuestario en su conjunto, lo cual, pone en evidencia en principio, una falta de armonía entre los elementos que interactúan en los sistemas, en donde el mayor desequilibrio detectado se presenta en la vinculación plan-presupuesto, la infraestructura en su aspecto administrativo y las fases de ejecución, control y evaluación, fundamentalmente.

Cabe señalar que si bien la planificación ha logrado un adecuado avance en cuanto al marco jurídico y normativo que la sustenta; en su consistencia metodológica y técnica, así como en relación al alcance y contenido de los planes; sin embargo, la implementación de mecanismos e instrumentos necesarios para la efectiva traducción, coordinación y ejecución de los mismos en los distintos niveles institucionales responsables, constituyen una limitante para hacer efectivo el vínculo plan-presupuesto en sus distintos niveles. Asimismo, dicha vinculación se ve limitada por sus elementos básicos propios, en donde destacan Marcos Macroeconómicos parciales e instrumentos y metodologías de ensamble insuficientes, los cuales limitan las orientaciones programáticas, base primordial de la instrumentación de los planes.

Esta situación conlleva a formular la siguiente reflexión: el avance logrado, se ha orientado con un marcado énfasis al desarrollo de bases conceptuales y metodológicas, en detrimento de aspectos instrumentales que posibiliten el ensamble de los planes y presupuestos y su efectiva coordinación interinstitucional. En otras palabras, la situación de la planificación en su vinculación con el presupuesto se da en un sentido formal, que lo lleva a convertirse en una interrelación estática, con limitaciones en su implementación operativa e insuficiencia de indicadores efectivos de realimentación.

Como se puso de manifiesto al inicio de este análisis, el desequilibrio de los Sistemas de Administración Presupuestaria, está dado fundamentalmente por el estado actual del ciclo presupuestario en cuanto a su desarrollo como proceso integral.

Hemos afirmados que este desbalance obedece principalmente a un rezago en las fases de ejecución, control y evalua-

ción. Sin embargo, siendo el ciclo presupuestario un proceso interconectado y dinámico, esta problemática si bien se origina por el inadecuado funcionamiento de algunos elementos inherentes a las fases mencionadas, también se deriva por el nivel parcial de interrelaciones técnicas, organizacionales y procedimentales que se establecen con las fases de programación y formulación fundamentalmente.

La programación y la formulación, en especial esta última han alcanzado en términos generales niveles adecuados de evolución. No obstante, se observa que este desarrollo se ha dado en los elementos técnicos y de funcionamiento propios de cada fase, sin alcanzarse aún un nivel suficiente de interrelación entre ellas, y de éstas con las demás fases del proceso presupuestario.

En este sentido, la estructura interna de los programas, la compatibilidad del ingreso-gasto; especialmente en su aspecto financiero; los criterios de asignación de recursos; y los instrumentos técnico-operativos para la formulación de presupuestos, entre otros, han mantenido un nivel creciente de mejoramiento técnico-metodológico. Sin embargo, los aspectos medulares de la programación global, sectorial y regional y su correspondiente presupuestación, muestran todavía un alcance limitado, debido en primera instancia, a los vacíos del marco de referencia que existen en la etapa de vinculación plan-presupuesto, en especial, la insuficiencia con que todavía se desarrollan las tareas de la planificación operativa anual y la falta de integridad en cuanto a la cobertura y concurrencia simultánea en las políticas globales, sectoriales y regionales, que den sustento a la definición de orientaciones programáticas para la asignación de recursos.

Asimismo, se manifiestan limitaciones o insuficiencias en las aperturas de programas y en los mecanismos e instrumentos de congruencia intra e intersectorial.

A pesar de la problemática mencionada, es innegable que los mayores logros en las fases de programación y formulación, han proporcionado una plataforma instrumental y metodológica, que en los términos mencionados da fundamento y orientación al proceso presupuestario en su conjunto.

Las tareas de previsión desarrolladas en un determinado momento, van a concretarse y a probar su factibilidad y fun-

cionalidad a lo largo de la fase de ejecución, la cual viene a hacer realidad el papel del presupuesto como instrumento fundamental de administración y pone de manifiesto el rol que éste cumple, posibilitando el accionar de la Administración Pública en su conjunto.

En este contexto, se puede analizar con mayor precisión, el desequilibrio que desde un principio se mencionó existía en cuanto al desarrollo de esta etapa. Si bien es cierto, y de todos conocido, que el avance en materia de ejecución presupuestaria es relativo, el análisis efectuado determina que las limitaciones, no tan sólo obedecen a aspectos intrínsecos de ésta, sino también están dados por el nivel de interacción con las etapas precedentes.

En este sentido, se puede afirmar que la programación de la ejecución constituye la entrada, en donde en función de los programas aprobados y su correspondiente asignación de gasto, se realizan las tareas para preparar la movilización de los recursos necesarios para dar cumplimiento a las metas establecidas.

Las deficiencias en las aperturas programáticas, en la cuantificación de sus metas, y en la distribución espacial de su cobertura, entre otras, dan como resultado que en la mayoría de los casos, se efectúen adecuaciones a los presupuestos aprobados, retrasando la ejecución de los programas con su consecuente desfase en el cumplimiento de metas y variación en los niveles de gasto previstos.

Asimismo, la efectividad de la programación de la ejecución, se ve limitada en virtud de la parcialidad de insumos que proporcionan la programación-formulación, en cuanto a subpresupuestos de recursos humanos, divisas, adquisiciones, etc., con lo cual, el cálculo y distribución de recursos a lo largo del período fiscal correspondiente, no responde a criterios adecuados de racionalización y de congruencia físico-financiera.

Las situaciones descritas, influyen en que la ejecución esté orientada aún en la mayoría de los casos, a dar más atención a los aspectos financieros, que al seguimiento del cumplimiento de los objetivos y políticas que establece la programación, propiciándose un distorsionamiento en la concepción de la misma, como orientadora del proceso presupuestario.

Por otro lado, se observa un vacío en el instrumental y mecanismos que permitan programar la aplicación de los recursos tanto financiera como físicamente, siendo las que muestran un avance superior las relativas a la ejecución de proyectos de inversión, en la mayoría de los casos en forma parcial y selectiva. En consecuencia, predomina un tipo de calendarización tradicional para el resto del presupuesto equivalente a la utilizada para los gastos fijos, por lo cual, también por ese lado la ejecución se caracteriza, por ser primordialmente de tipo financiero, tendiendo en el mejor de los casos a esfuerzos de interrelaciones físico-financieras de carácter más formal que operativo.

Por lo que respecta a las normas y lineamientos propios de la ejecución, éstas si bien manifiestan un grado de avance adecuado en la mayoría de los casos, se observa que su diseño e instrumentación alcanza un mayor desarrollo a nivel de los órganos centrales, con limitaciones para su funcionalidad en el conjunto de los órganos ejecutores, donde existen imprecisiones que dificultan su cabal cumplimiento.

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

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

En este sentido, vale la pena destacar que la organización para la ejecución constituye el medio fundamental para traducir en acciones concretas dentro de un marco de racionalidad y disciplina presupuestal, los objetivos y metas que dan direc-

ción al proceso presupuestario en su conjunto.

Esto es así, porque a través de la ejecución se debe promover la coordinación, complementariedad y congruencia de las acciones de los órganos públicos.

Con base en lo anterior, se puede afirmar que los esquemas de organización para la ejecución prevalecientes, se han constituido en los principales obstáculos para avanzar en esta etapa, toda vez que la modernización de las estructuras y procedimientos para la ejecución puede por sí misma, generar efectos multiplicadores que induzcan el mejoramiento de los sistemas de apoyo, auxiliares y operativos interrelacionados con el proceso presupuestario; y por otro lado, se propicia que las reformas presupuestarias adquieran una vigencia operativa permanente y no queden circunscritas a los marcos de la planificación y programación.

Mención especial, merece el tratamiento de la problemática relativa a la información, la cual por un lado constituye el elemento que permite el adecuado desarrollo de la ejecución y por otro, representa el insumo básico para el control y la evaluación.

En otras palabras, si bien la ejecución constituye el elemento motriz que permite el desplazamiento del presupuesto y el control y la evaluación representan el tablero de control para verificar y regular su comportamiento, realimentando la programación, la información viene a ser el elemento de enlace y pulsador que hace funcionar el tablero con indicadores sobre las realizaciones cuantitativas y cualitativas que a lo largo del desarrollo de los distintos programas se han obtenido.

De acuerdo con lo anterior, el control y la evaluación forman parte integrante de un mismo proceso de medición de eficiencia y eficacia, y constituyen en sí las fases, en las cuales a través de un conjunto de indicadores, se da dinámica, realimentación y perspectiva a la gestión presupuestaria.

Conforme este razonamiento, no es extraño encontrar que los avances y problemas inherentes a una, tengan reflejo en la otra.

Una de las principales limitantes para el adecuado funcionamiento del control y la evaluación, lo constituye el tipo y nivel de la información que se genera a lo largo de la ejecución.

En este sentido, se observa que en la mayoría de los casos la información es básicamente contable, —de carácter financiero y patrimonial— siendo escasos los esfuerzos de incorporar aspectos programáticos, lo cual aunado a las deficiencias en cuanto a oportunidad, representatividad y uniformidad en su conformación y emisión, inciden en la amplitud y profundidad del control y evaluación del presupuesto.

Por otro lado, en lo relativo a la información sobre las realizaciones físico-financieras, éstas fundamentalmente se han derivado de sistemas de seguimiento. Sin embargo, los avances en este sentido pueden calificarse de parciales, ya que estos sistemas presentan diferentes grados de cobertura y profundidad y se encuentran primordialmente relacionados a ciertos proyectos prioritarios de inversión. Se puede concluir que en general están en su fase de diseño e instrumentación con un carácter selectivo.

Asimismo, en algunos casos, la operación de los distintos sistemas de información, tanto los de carácter contable como los de seguimiento físico-financiero, se han venido instrumentando con deficiencias de compatibilización entre los elementos que cada uno maneja, lo cual aunado a limitaciones para su integración con los sistemas de información Macroeconómicos y Estadísticos, inciden en la integridad y coherencia de las acciones de control y evaluación.

Al igual que en la ejecución, la organización para su desarrollo se encuentra inserta en un esquema centralizado, lo cual propicia que esta función se efectúe básicamente por los órganos centrales, limitando el desarrollo de órganos y mecanismos de nivel sectorial y regional que realicen con efectividad esta función.

Por otra parte, cabe destacar que en esta etapa se manifiesta el mayor rezago en cuanto al diseño, desarrollo e instrumentación de material técnico y metodológico, sobre todo en lo relativo al desarrollo de indicadores de eficiencia y eficacia, que permitan medir la racionalidad y efectividad de las acciones, y el alcance y efecto del gasto en el contexto socioeconómico.

Las consideraciones anteriores de alguna manera demuestran el por qué, el control y la evaluación continúan poniendo mayor énfasis en los aspectos financieros globales, más que en

la interrelación de las realizaciones físico-financieras. Asimismo, se explica que si bien se realizan en general los tres tipos de control: previo, concomitante y final, prevalece este último; en tanto que, para la evaluación existe mayor inclinación, en la toma de decisiones y de medidas correctivas durante la ejecución; lo cual aunado a la falta de un análisis final de resultados, evidencia las limitaciones para una efectiva realimentación del proceso en su operación sistémica.

Finalmente, por lo que respecta a la infraestructura jurídico-administrativa para el proceso presupuestario, como se señaló al inicio de este análisis, en materia de legislación la mayoría de los países en la Región, han prestado especial atención en dar vigencia a sus procesos de modernización presupuestaria, mediante la adecuación y mejoramiento de las disposiciones jurídicas que regulan el proceso. En este sentido, existen ordenamientos que emanan directamente de las Constituciones Nacionales de cada país, de Leyes Orgánicas, de Reglamentos, Normas y Disposiciones diversas, que dan legitimidad al proceso; cubren los aspectos relativos a la organización y funcionamiento de los sistemas presupuestarios; establecen los mecanismos y fundamentos básicos de la programación; los aspectos técnicos y operativos que abarcan el nivel del gobierno federal o central, incluyendo su sector descentralizado.

Sólo cabe mencionar como limitación, que no en todos los casos se precisan la relación y coordinación con las otras instancias de gobierno que posibiliten la integración de un Presupuesto Nacional.

En relación con lo anterior, cabe reflexionar que si bien se cuenta con un marco jurídico-normativo suficiente y adecuado, se podría afirmar que el factor común de limitación al desarrollo integral del sistema presupuestario, es el relativo a la infraestructura administrativa, que en todos los casos, manifiesta un desarrollo parcial.

Aquí destacan las limitaciones de los sistemas de administración de recursos humanos, de recursos materiales, de información, la deficiente vinculación de los procesos de reforma administrativa en relación al presupuesto, la parcialidad e insuficiencia de los programas de investigación y desarrollo, así como de las acciones de capacitación y asistencia técnica.

De las consideraciones anteriores, se pueden establecer las siguientes conclusiones:

- Si bien para la planificación y su vínculo con el presupuesto se tienen las bases metodológicas y conceptuales como el marco orientador que da dirección única al proceso presupuestario en su conjunto, aún quedan por afinarse los instrumentos y mecanismos que posibiliten el ensamble con el presupuesto y concreten operativamente sus objetivos y políticas y permitan su control y evaluación.
- En cuanto al proceso presupuestario, se han tenido avances crecientes en aspectos técnicos, normativos y procedimentales principalmente en las etapas de Programación y Formulación. Sin embargo, en la Ejecución aún se manifiestan deficiencias para administrar los recursos bajo un enfoque programático y de acuerdo a esquemas de mayor racionalidad y disciplina presupuestal.

Lo anterior incluye en el control y la evaluación dificultando un seguimiento permanente de los resultados físicos y financieros para conocer el desarrollo de los programas y regular sus desviaciones y un análisis de los resultados finales de eficiencia y eficacia para la realimentación efectiva del proceso.

- La infraestructura jurídico-administrativa, si bien en términos generales da fundamento legal y operacional al sistema, no ha sido capaz de sustentar operativamente una adecuada coordinación, complementariedad y congruencia de las acciones inherentes a la gestión presupuestaria, sino por el contrario, ha impuesto rigideces y obstáculos que a la vez de limitar un avance efectivo, han transferido tradicionales vicios burocráticos a los componentes del sistema presupuestario.

V. CONSIDERACIONES FINALES

Los resultados del análisis sobre la situación actual de los

Sistemas de Administración Presupuestaria en la Región, descritos en el capítulo anterior, nos han permitido tener una visión general acerca de los desequilibrios en su desarrollo y efectivo funcionamiento.

Desde este punto de vista, es necesario señalar que a lo largo de la investigación se fueron comprobando los planteamientos críticos y reflexiones que la comunidad presupuestaria, en foros de alto nivel técnico, ha puesto a discusión sobre la aplicación de la técnica de Presupuesto por Programas.

El análisis presentado constituye una ratificación de los problemas que aún se confrontan, siendo su aporte básico el presentar bajo una óptica integral de interacción e interdependencia, la situación de los sistemas presupuestarios en un sentido de causa y efecto y no de descripción de la situación de sus componentes.

Asimismo, al sustentarse en una muestra altamente significativa de 14 países, con información validada por los responsables de la gestión presupuestaria de los mismos, se tuvo una mayor aproximación a la realidad y con ello se contribuye a contar con material valioso para futuras investigaciones.

En estas circunstancias, se considera que lo más importante, después de 20 años de experiencia, debe ser el encontrar soluciones definitivas y viables para superar la problemática prevaleciente a lo largo de este período.

Lo anterior adquiere en el momento actual una dimensión y perspectiva histórica, dado que la situación expuesta, las expectativas para la instrumentación y orientación integral y dinámica del Presupuesto por Programas en nuestros países, presentan en términos generales, matices con un grado significativo de dificultad para su desarrollo en el corto y mediano plazos. De hecho, en algunos casos la programación presupuestaria ha sido abandonada en otros, se aplica sólo en términos formales y en los más, se continúan desarrollando esfuerzos con frecuentes altibajos.

Ante este panorama, y con objeto de comprender y fijar con mayor fundamento las perspectivas, se requiere ubicar el análisis de la problemática en una dimensión más amplia, que contemple no sólo la viabilidad técnica y operativa del Presupuesto por Programas, el costo de su instrumentación, así como las

dificultades metodológicas y administrativas que enfrenta.

Desde este punto de vista, las características actuales del contexto económico financiero prevaleciente en la Región, constituyen el punto más relevante, a partir del cual, se pueden derivar reflexiones y conclusiones que induzcan a un conjunto de presupuestas sobre la ubicación presente y perspectivas de esta técnica.

CONTEXTO ECONOMICO-FINANCIERO

La intervención del Estado en la actividad socioeconómica de los países latinoamericanos se hace más notoria a fines de la década de los 50's y principios de los 60's, como consecuencia fundamentalmente de la pérdida de vigencia de los modelos económicos de la época y del desarrollo de la teoría macroeconómica. Las nuevas políticas económicas demandaron la necesidad de fijar objetivos sociales y económicos a través de los procesos de planificación del desarrollo.

En este contexto, el gasto público entendido como una variable que posibilita la regulación, la producción de bienes y servicios, la acumulación de capital, el financiamiento, así como la redistribución del ingreso obtuvo una relevancia predominante, y se le incorporó a los procesos de planeación que se iniciaban en el área. Específicamente, se manejó el gasto público dentro de un programa general de inversiones orientado a la creación de infraestructura como un soporte básico al proceso de desarrollo. Por otra parte, se le utilizó para promover las áreas de mayor rezago, para favorecer una mejor distribución del ingreso y asimismo, se canalizó en forma de subsidios hacia algunas actividades de promoción y regulación.

Se puede mencionar que en ese período histórico el consenso de los países del área en cuanto a la importancia del gasto público fue muy notorio, lo cual se vio reflejado en su creciente participación en el Producto Interno Bruto.

La nueva orientación del gasto público demandaba un esfuerzo de racionalización en su instrumentación, distinto a las técnicas tradicionales que hasta ese entonces se habían utilizado. La programación presupuestaria fue la respuesta para dar otra dimensión, estructura y dirección al gasto público, de con-

formidad a las prioridades del desarrollo. En este sentido, como ya se mencionó la mayoría de los países de la Región adoptaron la técnica de Presupuesto por Programas a partir de los sesentas.

Durante la década de los setentas la importancia tanto del gasto público y el presupuesto, como uno de sus instrumentos de racionalización, empezó a deslizarse en algunos países, debido a las sucesivas modificaciones de las políticas de desarrollo derivadas fundamentalmente de la recesión e inflación mundiales (estanflación). Esta circunstancia condujo a la agudización de los problemas socioeconómicos de la Región y a un creciente endeudamiento externo.

Para la década de los ochentas además de los problemas estructurales no resueltos de la Región, se presentan aspectos de índole coyuntural caracterizados por la tendencia hacia el desequilibrio crónico externo, como consecuencia de la reducción en los precios de las materias primas; el incremento tanto del nivel de las tasas de interés, como de los servicios de la deuda pública. Por otro lado, se manifiestan elevados niveles de inflación así como considerables pérdidas del poder adquisitivo de las monedas.

Este panorama ha conducido a enfrentar estrangulamientos financieros al presupuesto público, que en alguna medida obstaculizan la eficiencia del gasto público como una variable de política económica.

En semejantes circunstancias, el gasto público se ve afectado por dos fuerzas que operan en sentido opuesto, y que ejercen presiones sobre el presupuesto. Por un lado, el deterioro de los recursos que lo financian y por otro, el incremento de las necesidades de bienes y servicios públicos, como una consecuencia de los problemas coyunturales y estructurales respectivamente.

El deterioro de los recursos financieros se explica en términos del endeudamiento externo del sector público. las condiciones bajo las cuales se contrata y los términos en los que se recurre a ellos.

Asimismo a este deterioro contribuyen los efectos de la reducción relativa de los precios de los productos primarios, lo que constituye un serio problema que tiende a desestabilizar

a las economías latinoamericanas, mientras las altas tasas de inflación conducen a disminuir en términos reales la disponibilidad de fondos, puesto que el nivel de precios crece en mayor proporción que los ingresos del sector público.

Por otra parte, la fuerza opuesta que presiona al presupuesto está representada tanto por factores estructurales como coyunturales, entre los primeros, se puede mencionar la política de empleo para dar cobertura a los déficits preexistentes y a los generados por el crecimiento de la población. Concurren a este proceso, el incremento de la demanda social y de bienes y servicios básicos que proporcionen mínimos de bienestar y la sustitución en áreas prioritarias de la inversión privada por la inversión del sector público.

Ante tal problemática, las experiencias en el área nos demuestran que los programas de estabilización presupuestal se orientan en forma primordial hacia un redimensionamiento financiero del presupuesto. Tal acción muchas veces se realiza por la naturaleza y urgencia de las crisis en forma precipitada, tendiendo con ello, en alguna medida, a desarticular el proceso de programación presupuestaria.

En consecuencia, constituye un reto técnico-profesional el ofrecer alternativas que permitan principios de solución a la problemática, para lo cual, hay necesidad de retomar los esfuerzos de la planificación y programación presupuestaria, entendiéndola como efectivos instrumentos de gestión que hagan concurrentes y compatibles las políticas económica, social y financiera.

Ante tal circunstancia, el papel que debe jugar la técnica de la programación presupuestaria en el manejo racional de los recursos, es el de ofrecernos a través de sus instrumentos y mecanismos, la posibilidad de una evaluación seria y oportuna, que permita la reprogramación orgánica y coherente del Presupuesto en los períodos de crisis financiera. Lo anterior evitaría acudir a recortes unilaterales que tienden a distorsionar las estructuras básicas de los programas presupuestarios.

Además, propiciaría el máximo beneficio en la utilización de los escasos recursos, todo ello, en favor del alcance de los objetivos y metas del desarrollo socioeconómico de nuestros países.

CONTEXTO TECNICO-ADMINISTRATIVO

De la misma manera en que se señalaron algunos aspectos sobre la situación económico-financiera actual que está determinando el desarrollo y orientación de la programación-presupuestaria en nuestros países, se requiere comentar algunos aspectos que se encuentran vinculados más directamente a la técnica misma.

En primer término, cabe señalar que al iniciarse la aplicación del Presupuesto por Programas en la Región Latinoamericana, se manifestó una excesiva dosis de expectativas en cuanto a los resultados que su implantación produciría.

Sin embargo, no se consideró en ese momento o quizás no se valoró en toda su magnitud, la relación de estrecha dependencia que debería existir entre la institucionalización y operación de la técnica y el contexto específico en que ésta se insertaría.

En este sentido, la organización de la Administración Pública, sujeto y objeto de aplicación del Presupuesto por Programas, respondía a una concepción tradicional, que si bien se fue transformando como resultado del papel protagónico del Estado promotor del desarrollo, no ofrecía las condiciones suficientes para la aplicación y funcionamiento de la técnica.

La reforma presupuestaria iniciada en aquel entonces, puso de manifiesto tales deficiencias, y promovió su modernización aún cuando los resultados en general, demostraron que lo que se produjo fue una adaptación de la técnica a la organización existente con la consecuente asimilación de sus defectos. Como resultado se encontraron no pocos obstáculos en sus procesos de instrumentación y en algunos casos se postergaron los beneficios que de ella se esperaban.

Por tanto, el proceso de transferencia tecnológica, consistió fundamentalmente en una adopción, más que adaptación, de acuerdo a las condiciones existentes en los diferentes países, en cuanto a su nivel de desarrollo administrativo; el de recursos humanos y los avances en los sistemas colaterales.

Si bien la implantación e instrumentación de la nueva técnica generó el inicio de investigaciones y nuevas conceptualizaciones, éstas, no siempre fueron sistemáticas y adecuadas a

cada situación dentro del área. Además, en la mayoría de los casos, hubo resistencias al cambio, lo que produjo desarrollos limitados por las propias condiciones en que su operación se daba.

Todo lo anterior, lleva a la siguiente consideración: el marco de organización del sector público no tuvo una adecuada interacción con el nuevo sistema de presupuesto; lo que se tradujo en una inconveniente institucionalización de la programación presupuestaria. Por su parte, la inadecuada adaptación en la transferencia técnica y la actitud de la burocracia frenaron la internalización del Presupuesto por Programas. Ha quedado de manifiesto que la innovación ha sido más bien un instrumento de dirección central y no se ha constituido totalmente en una herramienta de administración descentralizada y desconcentrada de la gestión pública.

En lo relativo a los aspectos técnicos y de instrumentación propiamente dicha del Presupuesto por Programas, cabe reflexionar en dos puntos fundamentales. Por un lado, el desequilibrio ya mencionado en cuanto a su aplicación en las distintas fases que comprende el proceso presupuestario, ha traído como resultado, que esta aplicación se quede en las actividades de previsión, descuidándose su desarrollo integral en las fases de ejecución, control y evaluación.

La coyuntura económico-financiera que viven nuestros países exige agilidad en acciones y respuestas. Estas no se podrán conseguir en la medida en que prevalezca la desarticulación entre las fases del proceso presupuestario.

Por otra parte, es necesario señalar que con independencia de la estrategia adoptada para aplicar la técnica, se manifiesta un desequilibrio en cuanto al grado de profundización y de difusión en los distintos niveles de la Administración Pública. En este sentido, la cobertura de aplicación ha sido limitada, ya que ha quedado a nivel central, fundamentalmente, sin haber penetrado en forma integral en el sector descentralizado, el cual en términos porcentuales absorbe cada vez más un monto significativo del gasto público. Igual situación se manifiesta en relación a los niveles descentralizados de gobierno tales como provinciales, departamentales y/o estatales, locales y municipales.

Hoy, ante la cada vez más creciente complejidad de nuestros aparatos públicos, tanto por su amplitud como por la especialización de sus funciones, nos obliga a retomar con mayor decisión el papel del presupuesto como instrumento básico de administración para dar respuestas oportunas y eficaces a las demandas derivadas de la coyuntura.

HACIA UNA ESTRATEGIA

Con base en las consideraciones anteriores, resulta necesario replantear que nuestros Sistemas de Administración Presupuestaria, deben estar inscritos en un marco de referencia general en donde se les conciba como parte integrante de un sistema de planificación cuyos propósitos últimos estén orientados hacia el logro de mejores y mayores niveles de bienestar colectivo; como elementos de concreción y articulación de la política económica que enfrente la coyuntura sin perder la perspectiva del desarrollo y como elementos centrales de administración que posibiliten el orden, la congruencia y la complementariedad de las acciones públicas sin rebasar un marco de racionalidad y disciplina en el manejo y aplicación de los recursos.

¿Cómo actuar para que los Sistemas de Administración Presupuestaria respondan con efectividad a los anteriores requerimientos?

La acción futura debe sustentarse en una nueva estrategia de carácter integral, si bien flexible, en la que a través de la participación decidida y comprometida de los expertos, organismos y cuadros responsables, tengamos la posibilidad de una efectiva y permanente retroalimentación de las acciones desarrolladas y resultados obtenidos para su cabal consecución.

Esta estrategia debería abarcar en principio los siguientes puntos:

- Plantear una conceptualización de la técnica del Presupuesto por Programas propia para el contexto latinoamericano a partir de sus grandes postulados y principios.
- Concientizar a los distintos niveles que conforman la Administración Pública Latinoamericana en el imperativo

que reviste el manejo del gasto público orientado hacia su máxima racionalización.

- Intensificar el desarrollo en las áreas y aspectos que muestran un grado mayor de rezago, más que reforzar aquéllas en las que se han tenido avances relativos.

A través de la investigación se pudo constatar que, entre otros, los ámbitos que han quedado a la zaga son:

- Programación y Presupuestación Sectorial y Regional.
 - Ejecución Físico-Financiera a través de Programas Presupuestarios.
 - Control y Evaluación Programática de Eficacia y Eficiencia.
 - Desarrollo de Modelos de Organización para el Sistema de Administración Presupuestaria.
 - Programación y Administración de los Recursos Humanos y Materiales.
- Otorgar un primer rango a las prioridades nacionales en la aplicación de la técnica. Vale más programar con rigor una actividad estratégica, que tratar de contemplar programáticamente todas las acciones, algunas de naturaleza eminentemente administrativa.
 - Centrar el interés en los elementos básicos del sistema que cumplen un papel mayor de intercomunicación, tales como los sistemas de información, las políticas globales, sectoriales y regionales, los criterios y aperturas programáticas, los procesos de descentralización y desconcentración, etc., y no atomizar esfuerzos en aquellos que posiblemente se mejorarán como efecto del avance de éstos.
 - Tratar de reorientar la cooperación técnica que brindan los organismos internacionales especializados hacia aquellos aspectos de menor desarrollo técnico y por lo tanto de mayor prioridad que se han detectado en el presente trabajo.
 - Aprovechar la experiencia alcanzada por los países de la Región en el desarrollo de aquellos aspectos que para

otros han quedado con un mayor rezago. Para ello, sería conveniente promover la cooperación técnica a través de convenios bilaterales y/o multilaterales que coadyuven hacia un mejoramiento integral de los sistemas a nivel regional, mediante un esfuerzo conjunto.

- Reiterar que la investigación que nos ha llevado a los anteriores planteamientos constituye el punto de partida y requiere de una continuidad para que los esfuerzos realizados no queden como una simple expresión de deseos de alcanzar.

Las consideraciones anteriores, no pretenden ofrecer una versión acabada de soluciones a la compleja problemática presupuestaria. Constituyen los apuntamientos más importantes que ha sugerido la confrontación de una realidad.

Los propósitos iniciales de esta indagación, —compartidos por muchos de los aquí presentes— se verán altamente cumplidos, si a partir de estas bases se pueden derivar diálogos fructíferos que redunden, al final de la reunión, en compromisos efectivos y compartidos que periódicamente se revisen y se enriquezcan. Sólo hasta entonces, se podrá afirmar con satisfacción y certidumbre, que América Latina ha consolidado una estrategia renovada para el fortalecimiento de los sistemas presupuestarios.

Para la futura construcción que de ésta se haga, es importante advertir, que con facilidad se puede caer en el error de buscar la técnica por la técnica. Su adecuada implementación implica una actitud humana, de participación y de consecuencia. La Administración Pública, en todos sus niveles debe reintegrar en políticas, acciones y efectos, lo que la sociedad en su conjunto le ha confiado.

HACIA UN PRESUPUESTO INTERAMERICANO DE ENERGETICOS*

Por:

GERARDO FERRANDO BRAVO
ALBERTO MENENDEZ GUZMAN
Funcionarios del Consejo
Ejecutivo de ASIP.

* Documento presentado durante el XI Seminario Interamericano de Presupuesto Público; en San José de Costa Rica, Abril de 1982.

Importante han sido a través de 10 Seminarios Interamericanos, las aportaciones que en materia de presupuesto se han hecho en todas las etapas del proceso. El intercambio de experiencias, la investigación y desarrollo de opciones, la aplicación de sistemas y mecanismos adecuados a la técnica y la discusión de los diversos temas que conforman la tarea presupuestaria, han sido elementos de avance y fortalecimiento.

De estos aportes queremos derivar nuestro trabajo, considerando que son ellos los que pueden permitir la integración de un presupuesto, con las características que ahora pretendemos en un enfoque distinto a cuanto se han intentado y con una gran posibilidad de apoyar mediante este instrumento, el desarrollo interamericano.

Durante la celebración del II Seminario, en Lima, Perú, el año de 1972,* se estableció la convivencia de considerar el presupuesto con una proyección más amplia que la que hasta ese momento se le venía otorgando; esto es, en el sentido de que el presupuesto forma parte de un proceso general de toma de decisiones y que está particularmente relacionado con la planeación; de igual modo, se estableció que el presupuesto nacional es la principal herramienta de asignación de recursos públicos en el corto plazo y que constituye por lo tanto, la expresión real de las prioridades del sector público.

Presupuestar entraña la determinación de fines, pero también, la selección de medios que permitan alcanzar tales fines. Richard A. Musgrave,* Establece que las metas del presupuesto público son las de satisfacer prioritariamente las necesidades y carencias sociales, permitir ciertas correcciones a la distribución del ingreso, y a través de determinadas políticas, lograr la estabilización económica.

La magnitud y la complejidad cada vez mayor de las distintas funciones que debe atender el Estado moderno para cumplir con las metas de desarrollo socio-económico que se le exige, han obligado a enfocar dentro de grandes sectores la actividad de

* Conclusiones del Segundo Seminario Interamericano de Presupuesto, Lima, Perú, del 24 al 27 de julio de 1982.

* The Theory of Public Finance, Nueva York: Mc Graw-hill.

un país, permitiéndose así, el análisis de conjunto, pero también el estudio analítico de sus partes. Ahora bien, debemos reconocer que el importante desarrollo de las entidades paraestatales en los últimos años, si bien ha contribuido a fortalecer la capacidad de dirección política y económica de nuestros gobiernos, ha generado también problemas de coordinación entre las dependencias centralizadas que fungen como autoridad en los distintos sectores de la actividad económica y social del país, y las entidades paraestatales que tienen encomendadas funciones operativas dentro de dichos sectores.

Ya en el Seminario de Montevideo,* Albano y Canessa, advertían que el Estado y sus organismos en casi todos los países de América, han ampliado su campo de acción, asumiendo en muchos casos el papel de responsables y promotores directos del desarrollo económico y social y han desplegado sus acciones, no solamente en el área de la regulación de las actividades económicas, sino que han asumido en forma directa, tareas de producción de bienes y servicios, realizando acciones de creación de capital social y concretando el financiamiento de otras actividades y proyectos considerados imprescindibles para lograr el crecimiento económico y el desarrollo social.

Dentro de esta posición cae la responsabilidad que los gobiernos han asumido en lo que corresponde al recurso energético; y, aunque en algunos países este recurso es utilizado como palanca para promover el desarrollo, en otros es fundamentalmente la materia prioritaria para la satisfacción mínima de sus carencias.

En ello se fundamenta la propuesta de presupuestar este escaso recurso y aprovechar racionalmente su uso en beneficio de las economías nacionales.

La planeación y la presupuestación deben constituir, como se acordó durante el III Seminario, en Santiago de Chile,* un único proceso decisional e institucional del sector público. La toma de decisiones a base de dicho proceso, deberá realizar el total sustento del poder gubernamental que requiere apoyarse en la continuidad de la política y dirección económica.

* Memoria. IX Seminario Interamericano de Presupuesto, Montevideo, República Oriental del Uruguay. Del 23 al 27 de junio de 1980.

* Consideraciones y Recomendaciones. Tercer Seminario Interamericano de Presupuesto. Santiago de Chile, del 7 al 11 de mayo de 1973.

El adecuado financiamiento de los sectores que componen la economía de nuestros países es un problema principal que debe atenderse en la programación a corto plazo. Para poder lograrlo es necesario que se efectúe una proyección al menos elemental de las necesidades reales de cada sector, en este caso, en los países poseedores de recursos energéticos, el financiamiento de su actividad se logra a través del producto obtenido por la venta de petróleo, por otra parte, en los países que carecen de dicho recurso, sucede lo contrario, se motiva un desfinanciamiento de los sectores de prioridad nacional para poder afrontar la compra de energéticos.

Al gasto público se le reconoció en el IV Seminario, celebrado en México,* alta capacidad de incidencia en la evolución del proceso económico en cuanto a: la aceleración del ritmo de crecimiento global, sectorial y espacial de la economía; la redistribución progresiva de ingresos de riqueza; la disminución del desempleo; el mejoramiento del nivel de vida de la población a través de la mayor y mejor prestación de servicios como educación, salud y vivienda; el incremento del capital social básico y productivo, la superación de situaciones de dependencia; y, en general, el desarrollo de actividades preferentes.

Al considerar de importancia el concepto de gasto público, las fuentes de financiamiento, la planeación y el presupuesto como instrumentos de gobierno, se considera indispensable la búsqueda de mecanismos que permitan realizar tales funciones al máximo nivel posible de eficacia y eficiencia, exigiéndose que éstos se desarrollen en forma tal que implique un cambio sustantivo y no de transformación meramente formal. Por consiguiente el proponer que el presupuesto sea utilizado como un mecanismo que permita aprovechar los recursos, en este caso de energía, que la naturaleza distribuyó desigualmente en nuestro continente, se plantea la sugerencia de que sean compartidos por nuestros países en relación a las necesidades de desarrollo.

* Conclusiones Técnicas. Cuarto Seminario Interamericano de Presupuesto. México, D.F., del 4 al 10 de mayo de 1974.

Los Energéticos

El alza extraordinaria en los precios del petróleo a raíz de los acontecimientos marcados por las guerras del Yom Kippur en 1973-1974, entre países árabes e Israel que desembocan en el embargo petrolero árabe, el "boom" del oro, y la guerra entre Irán e Irak; así como la organización de los países productores y exportadores de petróleo, en la OPEP, como mecanismo para que estos países recibieran lo justo en la venta de ese preciado energético, han producido la llamada crisis de los energéticos, en efecto, el precio oficial del petróleo ligero en el año de 1972 se cotizó a un precio promedio de 2.43 dólares por barril, alcanzó en 1981 un precio promedio de 34 dólares, crecimiento que en términos relativos significa un 1300% de aumento en un periodo de sólo nueve años y aún cuando a partir de la segunda mitad de 1981 se apunta una clara tendencia a la disminución de los precios internacionales del crudo, es evidente que no disminuirán mucho más allá de los 34 dólares por barril, a que está cotizando Arabia Saudita, país dominante dentro de la OPEP, en el mes de marzo del año de 1982, pues el poderoso cartel petrolero internacional ha mostrado poseer la suficiente flexibilidad para adaptarse de manera ordenada a las nuevas condiciones de la economía internacional manejando volúmenes de producción y exportación, y también precios, a efectos de protegerse de caídas profundas en los niveles de precios que hicieran disminuir gravemente los ingresos de los países integrantes de la organización.

Es evidente, por otro lado, que las necesidades de energéticos en el momento actual dependen en alto grado del petróleo; de acuerdo con el estudio del Banco Mundial sobre la producción de energía en el mundo, en el año de 1980, se señalaba que cerca del 46% de la producción total de energía correspondía al petróleo, el 30% al carbón, el 20% al gas, y el restante 4% a otras fuentes de energía, entre ellas la hidroeléctrica y la nuclear.

El efecto del alza espectacular en los precios del crudo, ha impactado de manera importante tanto en países industrializados, como a países en vías de desarrollo en su sector externo; los países en vías de desarrollo, en términos generales, han visto crecer la participación del hidrocarburo dentro del total de sus importaciones, en 1980 al 25% situación que se agrava al ver disminuidos sus ingresos por exportaciones a causa de la ten-

dencia a la baja en los precios de sus productos destinados al exterior, produciéndose de esta manera, déficits permanentes en su cuenta corriente y el consecuente crecimiento de su deuda externa, situación en suma que debe desembocar en una disminución de sus importaciones, muchas de ellas esenciales para el crecimiento económico, y lógicamente en menores crecimientos de su PIB.

La evolución en los precios internacionales del petróleo, ha conducido a los países industrializados a instrumentar políticas, cuyos propósitos son disminuir el grado de dependencia de las importaciones de crudo a través de medidas concretas para una mayor conservación del combustible y la diversificación de las fuentes de energía, algunas de las cuales se consideraban con anterioridad incosteables y que ahora se consideran más viables. Los resultados de las políticas conservacionistas han mostrado resultados en los países industrializados donde en los últimos años el consumo de petróleo se ha reducido cerca del 14%.

Los países en vías de desarrollo tienen, sin duda, menos margen para obtener los resultados que están obteniendo los países desarrollados, y sin embargo, algunos como es el caso de Brasil, ya están adoptando políticas para la conservación de los energéticos y para la utilización de fuentes alternativas de energía, la exploración en la búsqueda de yacimientos de gas y carbón, las posibilidades de la hidroeléctrica, la utilización de las fuentes renovables de energía, la energía nuclear, son opciones sobre las cuales los países deben decidir, pero que finalmente requieren para canalizar, de inversiones cuantiosas y algunas de tiempo para su maduración; cada país deberá hacer un recuento de sus recursos energéticos y de sus posibilidades de desarrollo, así como de su utilización, en el largo plazo, para plantear las necesidades de recursos financieros, técnicos, humanos y materiales en el mediano plazo, de manera que los complementos evidentes en materia de energía, entre los países de Latinoamérica se llegasen a concretar en un presupuesto regional de energéticos, el camino que hay que recorrer requiere a falta relativa de recursos económicos un recurso que siempre está presente en América Latina: la imaginación; seguramente con capacidad técnica y voluntad, fundamentalmente política, se alcanzarán resultados positivos, ya que de otra manera la alternativa será la detención del proceso de crecimiento económico.

El Plan

Partiendo del principio de que ningún país de la tierra es autosuficiente, ya que todos necesitamos de todos, podemos distinguir cinco tipos de condiciones que caracterizan a los diferentes países:

1. Los que son grandes productores y simultáneamente exportadores de petróleo, casi todos en desarrollo.
2. Los que son productores e importadores, de elevado o mediano desarrollo económico, que les permite contar con recursos para cubrir sus faltantes, a pesar de las alzas en los precios.
3. Los de escaso desarrollo que producen, pero también importan y para hacerlo se enfrentan a dificultades para adquirir petróleo extranjero, sin cancelar proyectos económicos y sociales de beneficio social.
4. Los que son sólo importadores, de gran o mediano desarrollo, que han podido ajustar su crecimiento a sus necesidades de energéticos.
5. Y aquellos que son exclusivamente importadores y subdesarrollados, y deben hacer enormes sacrificios, aún de sus proyectos nacionales, para conseguir petróleo y sus derivados.

Este último es el caso de casi todos los países Latinoamericanos y de allí la preocupación por establecer un mecanismo que permita el ejercicio de un recurso limitado en su provecho y el aprovechamiento de toda la experiencia y la tecnología de que se dispone en la zona.

La idea anterior ha llevado a nuestro país, México, a presentar ante el organismo, de Naciones Unidas, un plan que establece las políticas y sugiere los mecanismos para hacer posible el que las necesidades de todos sean satisfechas con las potencialidades de todos.

Dicho plan contempla una serie de programas para:

- Garantizar la soberanía plena y permanente de los pueblos sobre sus recursos naturales.
- Racionalizar la exploración, producción, distribución, consumo y conservación, de las fuentes actuales de suministro energético, particularmente hidrocarburos, facilitando recursos financieros y tecnológicos.
- Asegurar e incrementar la explotación sistemática de las reservas potenciales de toda índole, tradicionales y no convencionales, que por falta de financiamiento o inversión aplicada, no han podido aprovecharse.
- Brindar la posibilidad de que todas las naciones, integren planes energéticos coherentes con la política mundial, a fin de asegurar la congruencia y eficacia de objetivos, contenidos e instrumentos.
- Diseñar las medidas que propicien, en los países en desarrollo, la formación e integración de las industrias auxiliares y especialmente de bienes de capital, del sector energético.
- Establecer un sistema que a corto plazo y como acción inmediata, para resolver el problema de los países en desarrollo importadores de petróleo, les garantice suministro, respecto a contratos; detenga la especulación, establezca compensación por los incrementos de precio, e incluso, trato considerado por parte de los países exportadores.
- Crear fondos de financiamiento y fomento, que podrían constituirse con aportaciones proporcionales y equitativas de países desarrollados consumidores y de productores exportadores, para atender tanto los objetivos de largo plazo, como los apremios de los países subdesarrollados importadores de petróleo.

- Instituir un sistema de proyección y transferencia de tecnología y sus correspondientes capacitaciones, en el que se incluya el registro mundial de avances y seguimiento de las investigaciones y experiencias en materia de energéticos.

Algunas orientaciones de las señaladas antes han cristalizado en acuerdos específicos como el Programa de Colaboración Energética para países de Centroamérica y el Caribe, mejor conocido como el Acuerdo de San José, suscrito el 3 de agosto de 1980, por los presidentes de México y Venezuela, que consiste en el abastecimiento de 200 mil barriles diarios de petróleo a nueve países del área, con créditos a tasas preferenciales de interés del 5% anual sobre el 30% de las ventas totales, a 5 años de plazo, ampliándose tal plazo, hasta 20 años si tales créditos se destinan a proyectos prioritarios de desarrollo, pasando a ser la tasa de interés, en este caso, de 2% anual.

En los tiempos que corren, con una ya prolongada recesión de los países industrializados, que afecta seriamente a los países en vías de desarrollo, y específicamente a Latinoamérica, se impone como necesario el incremento de los vínculos de cooperación y ayuda mutua en las áreas más fundamentales, entre los países del área con una fórmula viable para hacer posibles tasas de crecimiento económico altas. La propuesta que aquí se señala es sólo una de las opciones, aunque muy importante en el camino por fortalecer el regionalismo, con posibilidades prácticas.

La Conclusión

La tarea de presupuestar implica la responsabilidad de programar. La escasez de recursos exige su rigurosa y adecuada distribución en beneficio de las mayorías sociales, de este modo, el presupuesto-programa de un país se convierte en el instrumento de política económica que le permite alcanzar las metas de desarrollo establecidas en los planes de mediano y largo plazo.

Pero si presupuestar los recursos disponibles es una necesidad, presupuestar aquéllos de los que no se dispone y que son fundamentales, como es el caso de los energéticos, es además una responsabilidad prioritaria de los gobiernos.

El mundo actual busca apresuradamente sustitutos a las fuentes de energía que no siendo renovables están próximas a su agotamiento; sin embargo, la situación real es que las reservas existentes deberán apoyar el desarrollo de nuestros países en las próximas décadas, hasta en tanto la capacidad creadora del hombre descubre nuevas opciones energéticas.

En estas circunstancias nuestro mundo se divide como hemos visto, entre los países poseedores de petróleo y los que carecen de esta importante fuente; entre los que se ensayan otras formas de energía y los que carecen de recursos y tecnología para hacerlo.

Por tal razón, es necesario que conforme a los planteamientos que ya han hecho algunos países poseedores de recursos, se establezca la solidaridad y el apoyo hacia los carentes de estos medios, por ello, en este foro interamericano de preocupaciones relacionadas con la materia presupuestal, queremos ofrecer una idea que ojalá sea un propósito, y después un hecho, algo que pueda servir de norma a una nueva experiencia internacional: la elaboración de un *Presupuesto Interamericano de Energéticos* que integre como programas de *ingreso* la producción y reservas probadas, así como la capacidad de generación de las diversas fuentes de energía y como programas de *egresos* los consumos actuales y el proyecto de necesidades futuras en todos los países de esta área.

Lo anterior no lleva, desde luego, la intención de separar el continente de las potencialidades y necesidades del resto del mundo, lleva más bien como propósito, el ayudar por este meca-

nismo a la integración solidaria con que han soñado desde hace muchos años nuestros países, y aprovechar en su beneficio los propios recursos que le permitan impulsar su desarrollo y mejorar consecuentemente los niveles de vida de sus pueblos.

Este presupuesto a nivel interamericano, permitirá conocer de lo que en este momento disponemos en materia de energéticos, lo que necesitamos y lo que habremos de requerir para llegar al siglo XXI en capacidad y posibilidad de afrontar los desafíos, que sin duda, habrán de plantearse a nuestros países.

AVANCES Y PERSPECTIVAS DE LA CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL EN MEXICO

**C.P. Gregorio Guerrero Pozas
Director de Normas
Dirección General de Contabilidad
Gubernamental
Secretaría de Programación y
Presupuesto**

Noviembre de 1982.

1. Antecedentes

La historia de la contabilidad gubernamental, como en general la de la administración pública, comprende periodos de inestabilidad y desarrollo relacionados siempre con la evolución del estado mexicano y de sus instituciones públicas. De ahí que en el proceso de la contabilidad pública en nuestro país, puedan distinguirse cinco grandes etapas que van de la consumación de la Independencia en 1821 hasta nuestros días.

Etapas

- Primera 1821-1880** Lucha civil y armada; la contabilidad pública se vió afectada y su desarrollo fue precario.
- Segunda 1881-1910** Se incorporan avances de legislaciones anteriores y existen cambios de ubicación y funcionamiento de la contabilidad.
- Tercera 1910-1935** Comprende el movimiento revolucionario y la formación de las instituciones del estado moderno mexicano.
- Cuarta 1935-1976** Periodo estable de la Contaduría de la Federación.
- Quinta 1976-1982** Con fundamento en las disposiciones legales que dan vigencia a la Reforma Administrativa se revalúa la contabilidad y se le descentraliza, en las dependencias del Sector Central de la administración pública, desprendiendo las funciones contables de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y asignándolas a una nueva dependencia: la Secretaría de Programación y Presupuesto.

A partir de 1821 y durante tres años, las finanzas públicas se manejan a través de las disposiciones y normas contables de

la Colonia. En 1824 se expide un decreto para el "Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública" al que no es posible darle vigencia sino 60 años después debido a las constantes luchas políticas por el poder.

Este decreto forma parte de la legislación hacendaria y de la contabilidad pública de 1824-1826 y que marca el punto de referencia más significativo en la historia de la contabilidad gubernamental, ya que tuvo vigencia en diversos períodos del siglo XIX, e incluso durante los primeros veinticinco años del siglo XX.

Esta legislación crea la Tesorería General de la Federación para manejar directamente los caudales públicos y el Departamento de Cuenta y razón para formular los Presupuestos y la Cuenta General de Ingresos y Egresos destinada a la Cámara de Diputados, además de constituir la Contaduría Mayor de Hacienda como el órgano encargado de la revisión y glosa de las cuentas anuales, con facultades para exigir responsabilidades.

De esta manera, se pretende diferenciar, en dos dependencias hacendarias, el manejo de los fondos y las funciones de la contabilidad pública.

La legislación de 1830-1831 suprime el Departamento de Cuenta y Razón y distribuye sus funciones en la Tesorería y en la Dirección General de Rentas, creando como resultado un sistema de contabilidad inoperante.

En 1851, mediante los decretos de 24 y 28 de febrero, se establece que las comisarías y subcomisarías lleven su contabilidad por partida doble. Un año después se reorganiza la Tesorería y se dispone que su contabilidad sea llevada también por partida doble.

En la legislación de 1881 se establecen los postulados de la legislación de 1824-1826 y se incorporan otras disposiciones, cuyos antecedentes se encuentran en la legislación liberal de 1867; con ello, se logra un funcionamiento regular del sistema de contabilidad. El estado mexicano dispone en esa época, por primera vez, de información confiable y oportuna sobre las finanzas públicas.

Durante la etapa de 1910-1935 se produce un hecho de especial interés para la contabilidad gubernamental. Con la promulgación de la Ley de Secretarías de Estado, en diciembre de 1917, se crea el Departamento Autónomo de Contraloría, adscrito directamente a la Presidencia de la República, que permite ejercer un control riguroso sobre la totalidad de las operaciones que afec-

tan a la Hacienda Pública. En el transcurso de su vigencia institucional, hasta 1932, el Departamento Autónomo de Contraloría estableció los sistemas de contabilidad y glosa y de fiscalización y de control previo, con la finalidad de mantener los ingresos y egresos de la Federación dentro de los límites de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.

Pero no es sino hasta 1935, año en que se forma la Contaduría de la Federación y se promulgan las leyes Orgánica de la Contaduría de la Federación y la de Presupuesto de Egresos de la Federación, cuando comienza el periodo más largo de estabilidad y desarrollo de la contabilidad gubernamental, que duraría 41 años. Sin embargo, el sistema contable vigente durante esta etapa a la vez que logra satisfacer las necesidades de información y fiscalización exigidos por los poderes Ejecutivos y Federal, no escapa a la acumulación de deficiencias y limitaciones, lo cual origina, en 1976 una nueva legislación para la contabilidad gubernamental.

Las funciones encomendadas a la Contaduría de la Federación estaban contenidas en la Ley Orgánica de esa dependencia y en forma general eran las siguientes:

- I. Dirigir la contabilidad que como parte integrante de la Contabilidad de la Federación lleven las oficinas y agentes de ésta con manejo de fondos, valores o bienes.
- II. Glosar las cuentas de las oficinas y agentes señalados en la fracción anterior.
- III. Llevar la contabilidad de la Federación.
- IV. Constituir las responsabilidades en favor de la Federación que resulten de la glosa de las cuentas.
- V. Formar la Cuenta Pública Anual.
- VI. Suministrar la información que requiera la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y deba obtenerse directamente de la contabilidad.

La Contaduría de la Federación trabajó bajo el sistema contable llamado "centralizador", vigilando y controlando fundamentalmente la ejecución de la Ley de Ingresos y el ejercicio del Presupuesto de Egresos, registrando al mismo tiempo el gasto corriente de la administración pública, las adquisiciones, las ventas, las recepciones de activo, la contratación y pago de pasivo y las altas y bajas de bienes inventariables del Gobierno Federal.

A grandes rasgos, el sistema centralizado consistía en llevar en una sola entidad la contabilidad del Gobierno Federal; la información era recibida mensualmente, a través de los resúmenes de operaciones de caja que efectuaban los manejadores de fondos, bienes y valores, una vez que las operaciones eran pagadas; la información se dividía de acuerdo a las mesas especiales de glosa y se les remitía a estas áreas para su revisión, una vez que la documentación era glosada se efectuaba el asiento contable y éstos eran enviados a una oficina especial para que con base en ellos se elaboraran los registros en los libros de contabilidad y se formulara la Cuenta Pública.

Es necesario dejar anotado que la centralización del registro contable de las operaciones del Gobierno Federal en una sola entidad provocó problemas para fines de información y control, entre los cuales destacaron: la falta de oportunidad con que se producía la información, así como el escaso aprovechamiento de la misma; un ciclo de contabilización demasiado extenso, y la información resultante no era oportuna para las decisiones, provocando que las medidas correctivas se generaran extemporáneamente. Por otro lado, las entidades no utilizaban su propia información financiera, ya que no conservaban la totalidad de la documentación contable; asimismo, se trabajaba con duplicidad de esfuerzos y los criterios de registro eran insuficientes para hacer confiable la estadística, ya que sólo se asentaban las operaciones pagadas que habían pasado por caja, dejando fuera compromisos previos o devengados. Todo lo anterior, desde luego, repercutía en las tareas de auditoría y fiscalización, las cuales se desfasaban y resultaban en ocasiones inoperantes.

Un aspecto que cabe puntualizar es que las entidades para-estatales, desde que comenzaron a participar en la contabilidad gubernamental en 1965, lo han hecho en forma descentralizada. Únicamente al fin de cada ejercicio las entidades comprendidas

en el Presupuesto de Egresos de la Federación, remiten su información para ser consolidada y presentada en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Todas estas inconveniencias fueron razones de peso para que en 1977 se promoviera un cambio radical en las prácticas contables establecidas, a fin de sustituirlas por sistemas técnicamente fundamentados y oficialmente enmarcados bajo el amparo de nuevas disposiciones legales; todo ello encaminado a establecer las bases para que la contabilidad de las entidades cumpliera, de manera óptima, con los requerimientos de información y control demandados por la Reforma Administrativa de 1977.

La sustitución del sistema tradicional de contabilidad por el descentralizado, en virtud de las razones antes expuestas, así como por la necesidad de ajustarse a los lineamientos que establece el actual presupuesto por programas, dieron la oportunidad de delegar a cada entidad la función de efectuar el registro de sus operaciones, responsabilizándolas de mantener el adecuado funcionamiento del mismo; de esa manera, la contabilidad proporciona sistemática y oportunamente, la información financiera que facilita a los administradores públicos la toma de decisiones.

Las bases que sirven de apoyo a la descentralización de la contabilidad gubernamental se dan principalmente en los cambios operados en las materias de contabilidad, presupuesto y gasto público federal; el creciente número de entidades del Sector Paraestatal; la enorme influencia económica que ejerce en el país la contratación de créditos, así como en la necesidad de evitar duplicidades de esfuerzos y precisar responsabilidades.

2. Sistema Descentralizado

2.1 Fundamentación Legal

Desde el punto de vista legal, la contabilidad gubernamental está enmarcada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que en ella (Artículo 74) se encuentra establecida la obligación del Poder Ejecutivo de rendir, dentro de los diez primeros días del mes de junio de cada año, la Cuenta Pública al Poder Legislativo.

Así, dentro del Poder Ejecutivo se ha designado a la Secretaría de Programación y Presupuesto como el órgano rector de la contabilidad, al conferirle la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 32, fracción XIII las siguientes facultades:

- Emitir o autorizar, según el caso, los catálogos de cuentas para la contabilidad del gasto público federal.
- Consolidar los estados financieros que emanen de las contabilidades de las entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal.

El ordenamiento legal que en forma directa regula la contabilidad gubernamental es la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en su capítulo IV, De la Contabilidad, donde se establecen las facultades y atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto para normar, emitir instrucciones y consolidar la información; las características técnicas fundamentales que debe observar el sistema contable, y la obligación de las entidades de llevar la contabilidad y proporcionar información.

El reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal señala en su título IV, De la Contabilidad, los requisitos que deberá observar la contabilidad gubernamental durante todo su ciclo, es decir, en la captura, procesamiento y emisión de información.

2.2 Subsistemas que lo conforman.

El sistema descentralizado de contabilidad gubernamental se compone de cuatro subsistemas principales, a través de los cuales se registra la totalidad de las operaciones financieras y presupuestales de las entidades centrales de la Administración Pública Federal. Estos subsistemas son: Egresos, Ingresos, Administración de Fondos Federales y Deuda Pública.

Con relación a la contabilidad de las entidades paraestatales, es oportuno reiterar que ésta ha sido siempre descentralizada. De esta manera, comprende lo mismo operaciones de egresos como de ingresos no tributarios y del movimiento de sus pro-

pios fondos; en el caso de las operaciones de deuda pública, éstas se informan por medio de los registros de las mismas entidades y de la administración del crédito público, conforme a los controles y autorizaciones previstas en la Ley General de Deuda Pública.

Corresponde a las dependencias del sector central el registro de las operaciones derivadas del ejercicio del Presupuesto de Egresos y, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Control y suministro de información generada por la administración de la recaudación fiscal, el movimiento de fondos federales y la contratación y pago de la deuda pública.

A continuación se detallan los rasgos más generales de la operación de los cuatro subsistemas.

El Subsistema de Ingresos tiene como propósito satisfacer los requerimientos de información de la administración de recursos financieros; esto es, proporcionar elementos útiles de orientación y evaluación de las políticas de obtención de recursos, particularmente de las fiscales. Este subsistema capta y procesa la información derivada de los ingresos, a través de las unidades manejadoras de fondos y valores, por las operaciones estimadas y ejecutadas de la Ley de Ingresos con un desglose a nivel de fracción, inciso y subinciso, exceptuando las correspondientes a la deuda pública; asimismo, registra los ingresos ajenos; su control y manejo están a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El subsistema de Egresos persigue disponer de información oportuna y veraz para los titulares de las entidades públicas, como elementos de juicio para decisiones en el lugar y momento en que ocurren las operaciones de gasto. El subsistema está operado bajo la responsabilidad de cada una de las dependencias del sector central (Secretarías de Estado, Presidencia de la República, Procuraduría General de la República, Suprema Corte de Justicia y Cámara de Diputados y de Senadores) y permite registrar y procesar las transacciones que se efectúan, conforme al ejercicio del presupuesto que se les asigna mensualmente.

El Subsistema de Deuda Pública, bajo la coordinación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se encarga del registro de las operaciones de ingresos provenientes de financiamientos y de aquellas otras correspondientes a los egresos obligatorios destinados a la amortización, pago de intereses, gastos y comi-

siones de la deuda, así como de las repercusiones de estas operaciones en las cuentas de pasivo y resultados. Los registros de este subsistema se traducen también en un conjunto de estados financieros sobre la situación de la deuda pública del Gobierno Federal.

El Subsistema de Fondos Federales, cuya operación también compete a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aporta la información sobre el estado de las existencias y movimientos de los fondos monetarios públicos. La importancia de que esta información sea fidedigna y oportuna radica en que de ella depende la disposición de recursos financieros para los programas de las entidades. La base de la información sobre fondos la forman los registros de las concentraciones, por recaudación y financiamientos, y las ministraciones por ejercicio del presupuesto, efectuadas por la Tesorería, de donde se obtienen las disponibilidades en caja, bancos y numerario en tránsito.

En síntesis, estos cuatro subsistemas conforman el sistema de contabilidad gubernamental. Por su parte, la Dirección General de Contabilidad Gubernamental recibe, durante los primeros meses del año siguiente a cada ejercicio presupuestal, la información procesada de los subsistemas. Dicha información consolida para formular la Cuenta Pública, que se entrega a revisión a la Cámara de Diputados del Poder Legislativo.

2.3 Información.

La información financiera gubernamental se constituye por un conjunto de datos que emanan de los registros de las operaciones que llevan a cabo las entidades de la Administración Pública. Pero esta sola acumulación, por muy completa que sea, no reporta validez si no se le da el enfoque y la utilización debida; esto es, que a través de estudios y análisis sistemáticos se interpreten los hechos asignados y cuantificados.

Ahora bien, la contabilidad como instrumento de control debe servir para medir las desviaciones financieras en relación a lo programado y detectar alteraciones en el ejercicio presupuestal, esto es, debe suministrar información para la evaluación del sector público, que no es otra cosa que una comparación entre aspiraciones y realidades, que permite tomar conciencia de lo que se ha hecho y la forma como fue hecho.

A efecto de desarrollar este apartado, se hará una división en Información Periódica e Información para Cuenta Pública.

Información Periódica: Uno de los objetivos principales de la contabilidad es proporcionar información oportuna para la toma de decisiones; en este sentido se tienen diseñados, en la unidad rectora de la contabilidad, una serie de indicadores recurrentes, a partir de la información contable generada en las entidades, para proveer de mayores y más significativos elementos de juicio a titulares y funcionarios de la administración pública.

Durante la primera etapa se eligieron aquellos indicadores que cubren aspectos generales de los rubros a evaluar, fijando como requerimientos una fácil obtención, determinación e interpretación. Entre los rubros más importantes que hasta ahora se han contemplado se pueden señalar los siguientes: cumplimiento de calendarios y estimaciones, cumplimiento respecto al ejercicio anterior, liquidez financiera, apalancamiento financiero, productividad financiera, aspectos programáticos, productividad, empleo, comercio exterior.

Asimismo, estos indicadores aplicables al Sector Público Presupuestario tienen la intención de constituirse en insumos de otros indicadores de carácter macroeconómico, que representan una pieza fundamental en el proceso de análisis para la evaluación global.

Para la formulación de los indicadores anteriormente mencionados, la Dirección General de Contabilidad Gubernamental toma como base la información que le remiten las entidades y dependencias del Sector Público Presupuestario, en los términos de los artículos 112 al 121 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Información para la Cuenta Pública: Como quedó expresado anteriormente, la Dirección General de Contabilidad Gubernamental recibe la información procesada de los subsistemas y la consolida para formular este importante documento. Por ser la Cuenta Pública la más trascendente estadística que emana de la contabilidad, a continuación y en capítulo por separado se da una explicación amplia al respecto.

3. La Cuenta Pública

3.1 Concepto

Año con año se discute la Cuenta Pública en la Cámara de Diputados. Este es uno de los temas que mayor interés y debate suscita entre los representantes populares. Como es natural, en nuestro sistema democrático es de mucho interés saber cuánto gasta el Gobierno Federal, en qué, cómo y para qué, lo gasta.

La Constitución establece como obligatorio este informe. Se diferencia del Informe Presidencial en que la Cuenta Pública es básicamente un informe financiero, en tanto que el Informe Presidencial, si bien contiene algunos elementos, de esa naturaleza no se circunscribe a ellos, sino que se extiende a una consideración más general de lo ocurrido en el gobierno y el país durante el mismo periodo anual.

Tomando en consideración los argumentos anteriores y otros que se anotarán posteriormente en este documento, haremos dos definiciones de la Cuenta Pública: una desde el punto de vista general y la otra desde el punto de vista técnico-administrativo.

La Cuenta Pública es el informe que rinde anualmente el Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados para mostrar los resultados de su gestión financiera y los alcances que la acción reguladora del Estado ha tenido en el desarrollo económico y social del país.

La Cuenta Pública es el documento en el cual la Secretaría de Programación y Presupuesto consolida los estados financieros y demás información financiera, presupuestal, programática y económica que emana de las contabilidades de las entidades y dependencias comprendidas en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, para someterla a la consideración del Presidente de la República, quien, a su vez, debe presentarla a la Cámara de Diputados. Este documento muestra, mediante cifras razonadas, la actuación del Gobierno Federal.

3.2 Su participación en el proceso programación-presupuestación-evaluación y control.

Un adecuado análisis del documento a que nos hemos referi-

do, permite un progresivo enfoque del proceso citado ya que cuenta con información muy amplia y con diversos tipos de clasificaciones.

- La Cuenta Pública cierra el ciclo que se inicia con la información, prosigue con la programación, continúa con la presupuestación y culmina con la evaluación. Este ciclo operativo se realiza mediante la acción diaria de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y el papel de esta dependencia es clave y fundamental para la Reforma Administrativa y la planeación del desarrollo socioeconómico del país.

En otro aspecto, la Cuenta Pública también remata el círculo de operaciones que se inicia con la autorización, por el Poder Legislativo, de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos (obtención de recursos y aplicación de los mismos) en el año de que se trate. Una vez ejercido el Presupuesto de Egresos y ejecutada la Ley de Ingresos, el Presidente de la República envía la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados para revisión y análisis.

3.3 La acción fiscalizadora en base a la Cuenta Pública.

Como ya ha quedado anotado, la Cuenta Pública se entrega a la Cámara de Diputados, e internamente, a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, se somete a un proceso muy importante de análisis y revisión que tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y si ha cumplido con los objetivos contenidos en los programas.

En virtud del extenso contenido en materia de información que posee, el multicitado documento proporciona una serie de elementos de gran validez que permiten comparar planes con realidades, comportamiento del ingreso y del gasto público en relación al desarrollo económico del país, cumplimiento de los programas de trabajo de las dependencias y entidades. Por otro lado, es claro que partiendo de los datos genéricos y analíticos que proporciona la estadística incluida en la Cuenta Pública pueden efectuarse verificaciones, así como el correspondiente seguimiento y comprobación de cifras. Además de la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano técnico del Poder Legislativo, dentro del Poder Ejecutivo existen los siguientes organismos encargados de la fiscalización del ejercicio presupuestal:

—Secretaría de Programación y Presupuesto - Dirección General de Control y Auditoría Gubernamental.

—Secretaría de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Vigilancia de Fondos de Valores.

—Unidades de Auditoría Interna.

—Contadores Públicos Independientes.

3.4 El contenido de la Cuenta Pública.

El contenido de la Cuenta Pública ha variado especialmente en los últimos cinco años. A continuación daremos a conocer su conformación en relación a 1981.

Por lo que se refiere a la integración de su contenido, la Cuenta Pública de 1981 consta de un tomo de "Resultados Generales" y de 17 tomos sectoriales, con lo que, entre otras ventajas, uniforma su presentación con la de Presupuesto de Egresos de la Federación. Además, incluye un anexo de Programas Especiales.

El tomo de "Resultados Generales" contiene dos apartados: uno eminentemente cualitativo y otro exclusivamente cuantitativo, a efecto de presentar los datos e indicadores más agregados para el análisis de cada sector y su relación con el sistema económico. El primer apartado está integrado por el Panorama Económico que en este año incorpora las principales variables de las cuentas económicas. Asimismo, contiene la estructura financiera del Sector Público Presupuestario, e individualmente la del Gobierno Federal y la de Organismos y Empresas. El segundo apartado comprende los Estados Financieros, Presupuestarios y Económicos Consolidados, así como los relativos al Gobierno Federal y a los Organismos y Empresas. Por último, se incluye un capítulo de información complementaria.

Los tomos sectoriales presentan un análisis de la política sectorial, donde se destacan los logros obtenidos por cada sector, durante los cinco años de vigencia del actual régimen gubernamental. A continuación, y en forma integral, se incluye la información de los principales programas de la entidad coordinadora de sector y la de sus correspondientes entidades coordinadas,

así como el análisis y explicación de las desviaciones más sobresalientes registradas en los programas del año, el grado de cumplimiento de los objetivos sectoriales y su vinculación con los planes sectoriales y Global de Desarrollo. Por último, se incluyen en forma individual los estados presupuestarios, económicos, programáticos y financieros de la coordinadora sectorial y de cada una de sus coordinadas, así como los estados de flujo de efectivo de 451 entidades que se incorporaron por primera vez en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 1981.

El anexo de Programas Especiales contiene información analítica de las principales estrategias seguidas por el Gobierno Federal, para proporcionar a la población los mínimos de bienestar social.

4. El Control Legislativo

En este capítulo se abordará lo relativo al proceso de revisión por parte del Poder Legislativo y acerca de quiénes son los encargados de formular el Dictamen y elaborar el Informe Previo y el de Resultados, además de señalar brevemente cómo se realiza el debate de la Cuenta Pública en la Cámara de Diputados.

4.1 Fundamentación Legal.

La acción fiscalizadora y evaluatoria del Poder Legislativo respecto de la Cuenta Pública se basa primordialmente en la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual, en razón a su importancia, transcribimos:

Art.74 Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

IV.....

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Si del exámen que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del Presupuesto, o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Comisión Permanente del Congreso dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y de los proyectos de presupuesto de egresos, así como de la Cuenta Pública cuando medie solicitud del ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer, en todo caso, el Secretario del despacho correspondiente, a informar de las razones que lo motiven.

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda contiene disposiciones que regulan la intervención de esa entidad del Poder Legislativo para la revisión de la Cuenta Pública, fundamentalmente en los siguientes artículos: 3, fracciones VII y IX; artículo 7, fracción VII; artículos 11, 14, 16 y 17.

Otra base legal, en la que se fundamenta la participación del poder Legislativo en la verificación del documento, la constituye el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. En este instrumento jurídico se establece la integración, actividades, objetivos y atribuciones de las distintas Comisiones legislativas que examinan e instruyen los negocios de las Cámaras hasta ponerlos en estado de resolución.

Existen dos comisiones cuyas actividades están íntimamente relacionadas con la revisión de la Cuenta Pública: la de Vigilancia, de la cual depende la Contaduría Mayor de Hacienda (Art. 69 del Reglamento) y la de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública (Arts. 80 y 81) cuyas atribuciones son las siguientes:

Comisión de Vigilancia:

Recibir de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal.

Turnar a la Cuenta Pública a la Contaduría Mayor de Hacienda para su revisión.

Presentar a la Cámara de Diputados, dentro de los diez días de noviembre, el informe que le rinda la Contaduría Mayor de Hacienda sobre la Cuenta Pública del año anterior.

Someter a la consideración de la Cámara de Diputados, el Presupuesto anual de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Estudiar y revisar mensual y anualmente el ejercicio del presupuesto de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Las demás atribuciones que se confieren a las otras Comisiones.

Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública:

Recibir los Proyectos de Presupuesto del año próximo siguiente.

Recibir las Cuentas Públicas del año anterior que remita el Ejecutivo.

Examinar los documentos anteriores y emitir Dictamen sobre los mismos.

Recibir a través de la Comisión de Vigilancia el Informe Previo que elabora la Contaduría Mayor de Hacienda.

Las demás atribuciones conferidas a las otras Comisiones.

4.2 Proceso de revisión de la Cuenta Pública.

Las tareas que se llevan a cabo desde que el Ejecutivo Federal entrega, por medio del titular de la Secretaría de Programación y

Presupuesto, la Cuenta Pública a la Comisión Permanente, hasta que la Contaduría Mayor de Hacienda rinde su Informe de Resultados a la Cámara de Diputados, puedan dividirse en 4 etapas:

1. La primera etapa comienza con la recepción de la Cuenta Pública, en los primeros diez días de junio, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, quien turna el documento a la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Vigilancia, encargada de remitirla a la Contaduría Mayor de Hacienda.

La Contaduría Mayor de Hacienda debe entregar en los primeros días del mes de noviembre siguiente el Informe Previo sobre la revisión hecha a la Cuenta Pública. Este informe debe incluir comentarios generales, acerca de si la Cuenta Pública se presentó en concordancia con los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental; sobre los resultados de la gestión financiera; con relación a la comprobación de si las entidades se apegaron a los criterios señalados en las leyes de ingresos y egresos y sobre el análisis de las desviaciones presupuestales.

2. Una vez elaborado el Informe Previo, la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública debe emitir un Dictamen sobre la Cuenta Pública, cerrándose así la segunda etapa del proceso de revisión.
3. La tercera etapa se desarrolla después que se ha concluido el Dictamen y la Cámara de Diputados convoca al pleno de sus miembros para la discusión del documento.

Las conclusiones que se obtienen de este debate se formalizan en un decreto que se expide y publica en el Diario Oficial de la Federación, en el cual se hace constar la revisión y el apego de la Cuenta Pública a los términos constitucionales, además de las recomendaciones de la Cámara de Diputados a la Secretaría de Programación y Presupuesto sobre la presentación y contenido del documento revisado.

4. La Contaduría Mayor de Hacienda es la encargada de realizar la última etapa de revisión del documento.

En efecto, la Contaduría Mayor debe efectuar una labor ininterrumpida de examen, que se extiende hasta septiembre del año siguiente que es entregada la Cuenta, fecha en que presenta el Informe de Resultados a la Cámara de Diputados.

El informe de Resultados contiene el señalamiento de las irregularidades que se hayan advertido al realizar visitas y auditorías, y el resultado de la revisión de libros, informes y otros documentos solicitados a las dependencias y entidades del Ejecutivo.

Cabe señalar, en este punto, que la Contaduría Mayor está facultada para establecer, durante el tiempo que dure la revisión de la Cuenta Pública, las observaciones legales encontradas, cuando los términos jurídicos y administrativos para su resolución no prescriban.

5. Perspectivas de la Contabilidad Gubernamental

El sistema de contabilidad gubernamental es, dada la estructura y funcionamiento de la Administración Pública Federal, un insumo de carácter imprescindible para cualquiera de las etapas del proceso administrativo, ya que sistematizado, es una herramienta de análisis y verificación micro y macroeconómica, alimenta la planeación, permite la adecuada programación, así como la corrección o confirmación del camino trazado.

La Dirección General de Contabilidad Gubernamental, como órgano rector de la información contable, está permanentemente interesada en emitir lineamientos generales que permitan a las entidades diseñar sus procedimientos de contabilidad destinados a acumular, clasificar, medir y declarar los tipos de información que exigen los objetivos de la administración pública. Con tal propósito, esta dependencia lleva a cabo el desarrollo de un Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental.

Actualmente la contabilidad gubernamental tiene algunas carencias en su metodología y operatividad por lo que se ha hecho necesario sanear las limitaciones que enfrenta el sistema descentralizado y reorientar los objetivos confiados a la contabilidad de esta administración gubernamental.

En tal sentido, se han estructurado las bases de un Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental que permitirá dar mayor fluidez a las tareas contables, redundando esta situación en una mayor eficacia de las actividades sobre el control y evaluación del gasto público.

- *Partes fundamentales y ámbito de operación del Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental.*

El Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental parte de un esquema conceptual que recoge la totalidad de las funciones que esta materia desarrolla en el Sector Público Presupuestario, haciendo posible, de esta manera, la implantación de una estructura operativa capaz de captar, procesar y suministrar en forma oportuna y confiable toda la información requerida.

- *Propósitos del Sistema Integral.*

El Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental pretende, en primera instancia, subsanar la problemática detectada, a través de:

Clasificar y ordenar en un marco general todas las actividades, operaciones y transacciones sujetas a registro contable.

Determinar criterios y medidas uniformes para el registro y repercusión contable del ingreso, gasto y endeudamiento públicos

Diseñar la estructura operativa de la contabilidad en la que precisen los sistemas y subsistemas que le conformarán.

Definir los controles que deberán implantarse y la responsabilidad que deba asumirse para el registro, procesamiento y emisión de la información.

Otro de los propósitos importantes del Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental es incorporar a la contabilidad tradicional, elementos que sustenten las funciones de planeación y evaluación. Ello implica la determinación de principios y bases para instrumentar sistemas de costos, para las actividades que así lo ameriten; mecanismos que permitan vincular el ejercicio financiero de los programas con sus avances físicos; indicadores de eficiencia por áreas de responsabilidad, y modelos para generar información estadística utilizada por el Sistema Nacional de Planeación y el de Cuentas Nacionales.

Finalmente, otro propósito del Sistema Integral es constituirse en modelo de referencia para la implantación de instrumentos similares en los Estados y Municipios, de forma tal que pueda disponerse de información homogénea en todo el país.

- *Fundamentos Conceptuales.*

El Sistema Integral contempla dos grandes actividades; la definición de los fundamentos conceptuales en que habrá de sustentarse y la estructura operativa que deberá adoptar.

Los fundamentos conceptuales son el conjunto de disposiciones de carácter general, propias de la contabilidad gubernamental, que serán instrumento idóneo para unificar criterios y donde quedarán delimitados su alcance y ámbito de competencia. Podría decirse que esta parte conceptual constituye en sí, la filosofía del Sistema al que nos hemos venido refiriendo y contempla objetivos generales y específicos, ámbito de competencia y opción, marco legal y prodedimiento normativo, así como los principios de contabilidad, los sistemas y procedimientos específicos, los atributos de la información y los mecanismos de supervisión del Sistema, procurando, de esta manera, la producción de información confiable a todos los niveles y la estrecha coordinación entre los sistemas componentes.

- *Estructura Operativa del Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental.*

La estructura operativa del Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental quedará conformada por sistemas, con estrechos vínculos de correspondencia e interrelación, partiendo de un enfoque total de los aspectos que los componen. Esto es, contemplará integralmente todas las etapas: desde la captura, registro y procesamiento de datos del ingreso, gasto y otras operaciones que tienen lugar en el Gobierno Federal, hasta el suministro de información en sus diferentes tipos, grados de análisis y presentación.

Hasta ahora se ha concluido internamente la etapa de diseño del Sistema Integral y se iniciará en 1983 la correspondiente a la

autorización, prueba y consolidación del diseño, para estar en condiciones de implantar el Sistema en 1984, aunque todo, muy bien sería materia de otro artículo.