

Lij. 229

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



Facultad de Contaduría y Administración

Sistema de Control Presupuestal en una Empresa Paraestatal.

Seminario de Investigación Contable
Que en Opción al Grado de:
LICENCIADO EN CONTADURIA

P r e s e n t a :

Ana Maria Meseguer Morales

Director del Seminario
C. P. GUILLERMO PRECIADO SANTANA



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

INTRODUCCION	1
I. ANTECEDENTES GENERALES	
1. HISTORIA DEL PRESUPUESTO	3
2. NECESIDAD DE ELABORAR PRESUPUESTO EN LAS DISTINTAS ENTIDADES	9
II. TIPOS DE PRESUPUESTOS	
1. PRESUPUESTO TRADICIONAL	12
2. PRESUPUESTO POR PROGRAMAS	25
a) CONCEPTO	25
b) OBJETIVOS	26
3. PRESUPUESTO BASE CERO	31
III. EL PRESUPUESTO POR TIPO DE ENTIDAD	
1. EL PRESUPUESTO EN ENTIDADES PRIVADAS	40
2. EL PRESUPUESTO EN ENTIDADES PUBLICAS	41
IV. CONTROL PRESUPUESTAL	
1. CONCEPTO	51
2. OBJETIVOS	51
3. SISTEMA DE CONTROL PRESUPUESTAL POR AREAS DE RESPONSABILIDAD	52
4. CONTROL PRESUPUESTAL EN EL SECTOR PUBLICO	52

V.	SISTEMA DE CONTROL PRESUPUESTAL EN UNA EMPRESA PARAESTATAL	
1.	ANTECEDENTES	56
2.	SISTEMA DE CONTROL POR AREAS DE RESPONSABILIDAD EN UNA EMPRESA PARAESTATAL, SUBSISTEMA: CONTROL DEL EJERCICIO PRESUPUESTAL	
a)	CONCEPTO DE SISTEMA DE CONTROL POR AREAS DE RESPONSABILIDAD	60
b)	ORIGENES DEL SISTEMA	61
c)	MARCO DE REFERENCIA	62
d)	PROPOSITOS, ALCANCE Y ESQUEMA GENERAL - DEL SISTEMA Y SUBSISTEMA	64
e)	PLAN GENERAL DE IMPLANTACION	67
	CONCLUSIONES	73
	BIBLIOGRAFIA	78

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

Debido a la creciente complejidad que la vida moderna va imprimiendo a las entidades tanto públicas como privadas, se ha ido haciendo cada vez más evidente la necesidad de realizar una adecuada planeación de sus actividades, lo cual resulta más notorio en lo relacionado con la eficiencia de su planeación financiera. Es por ello que reviste particular importancia el que cuente con una política correcta en lo concerniente a la elaboración de los presupuestos, los cuales deben estar en correspondencia con las necesidades de la entidad de que se trate.

Una vez elaborado un presupuesto con tales características, resulta necesario diseñar consecuentemente un Sistema de Control del Ejercicio Presupuestal, cuya aplicación, además de permitir una constante evaluación respecto a las previsiones establecidas, puede propiciar que dicho control se constituya en un valioso instrumento que incremente la eficacia de las actividades u operaciones de la entidad presupuestada.

El objetivo de este trabajo, es exponer un sistema de control presupuestal que se ha venido implantando en una empresa paraestatal, en el cual, en base a los requerimientos fi-

gados por determinadas leyes y acorde con los procedimientos establecidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto, se dan lineamientos para la formulación, control y evaluación del ejercicio del presupuesto asignado a dicho Organismo, el cual forma parte de un proyecto más amplio, incorporado a un Plan Integral para mejorar el control interno de las empresas públicas.

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES GENERALES

1. HISTORIA DEL PRESUPUESTO

El origen de los presupuestos es tan antiguo como el hombre mismo. Lo anterior obedece a la inquietud del ser humano respecto a que siempre ha tratado de anticiparse al futuro, por la necesidad de proveer lo que pudiera ocurrir - en el mismo.

Formular planes, es una función vital de todo organismo social. Sin planes para el futuro casi nunca se puede crecer ni prosperar.

Por estas razones, el proceso y evolución de los presupuestos ha ido de la mano con la historia de la humanidad. En un principio, los planes eran subjetivos o vagamente objetivos, y al paso de los años, cuando las relaciones humanas fueron complicándose, por la misma complejidad de la naturaleza humana, los factores que influían en las actividades se incrementaron vertiginosamente, al grado de llegar a perderse control sobre ellas. Fué necesario estructurar planes detallados, en los cuales se analizaran de manera clara, objetiva y analítica, los factores que pudieran influir en las actividades planeadas, con objeto de -

controlar v dirigir las mismas hacia las metas fijadas.

Si retrocedemos en el tiempo para encontrar las técnicas -
mas remotas del control presupuestal, es casi seguro que -
encontremos referencias aisladas a presupuestos preparados
para informar de las cuentas de un Estado. Pudiera decirse
que es antiquísima en la mente de la humanidad la idea de
presupuestar, lo cual es demostrado por el hecho de que -
los egipcios hacían estimaciones para pronosticar los re-
sultados de sus cosechas de trigo, con objeto de prevenir
los años de escasez, y de que los romanos estimaban inclu-
so, las posibilidades de pago de los pueblos conquistados.

Aparte de los muy variados esbozos de planeación presupues-
tal que llegaron a desarrollarse por parte de las diversas
organizaciones sociales de los pueblos de las distintas re-
giones del mundo, se puede referir que las instituciones -
presupuestarias gubernamentales en Europa se desarrollaron
grandemente como resultado de la lucha de fuerzas entre el
poder legislativo y el ejecutivo, instituciones que, a par-
tir de los procesos de creciente mercantilismo y naciente
industrialización que se operaban en dicho continente, se -
constituían y evolucionaban como un reflejo de la lucha -
que se daba entre la clase feudal en decadencia y la emer-
gente clase burguesa. entre el languideciente sistema feu-
dal y la ascendente organización capitalista.

La mayoría de los autores especializados en el tema, coinciden en que el origen de los presupuestos se encuentra en el gobierno de un Estado. Teniéndose presente la necesidad de realizar erogaciones diversas, los poderes gubernamentales se orientaban primariamente a elaborar previsiones presupuestales referidas en lo fundamental a la captación de recursos, poniéndose por tanto el acento en la cuestión impositiva, en los impuestos a recabar. Es en tal sentido que nos encontramos con una primera definición de presupuesto: "Es la planeación formal del pago de una obligación impuesta por el poder central para cubrir sus erogaciones". Formal, en el sentido de que, sustentándose en determinadas leyes o reglamentos, imponía una obligación por escrito.

Existiendo como marco de fondo las luchas y el proceso a que se refería antes, las condiciones fueron modificándose progresivamente en el transcurso de los siglos XVII y XVIII, modificándose también tales enfoques sobre los presupuestos. Los avances de la burguesía, la cual, además de presionar porque se incrementase la apertura del comercio entre los feudos (impulsando el crecimiento de las ciudades) y por la adopción de otras medidas que favoreciesen su desarrollo, se esforzaba por lograr el control de los gastos de la corona y de la nobleza, propiciándose que se modificara tal definición, surgiendo la siguiente: "Es el

pronóstico de los ingresos y gastos de un gobierno por un periodo dado".

Como ejemplos de las luchas vinculadas a los presupuestos que se generaban entre la presión burguesa y los poderes feudales, pueden encontrarse muchos pasajes en la historia de Inglaterra, de Francia y de otros países; de hecho, fue una de las causas motrices de la revolución de 1688 y de la de Julio de 1789.

Casi todos los tratadistas consideran que en el siglo XVIII fue cuando se originó el presupuesto como tal, como ayuda a la administración pública para el control de los gastos; surgió a raíz del sistema de organización del trabajo de Federico W. Taylor.

La técnica presupuestal fue adoptada por Francia en el año de 1820 y posteriormente en 1821, se formalizó al surgir el presupuesto nacional en los Estados Unidos como elemento de la administración oficial.

Las condiciones cambiantes en el desarrollo de la sociedad provocan que haya necesidad de modificar el concepto: Presupuesto, es el pronóstico formal de ingresos y gastos debidamente clasificados y desglosados de acuerdo con los patrones establecidos. Cada presupuesto debe someterse a la aprobación de las cámaras respectivas y se ejercerá con

trol sobre los ingresos y gastos aprobados -- fines del siglo XIX, principios del siglo XX --

Resulta claro que al crecer la importancia del Estado en la vida social, lo mismo sucede con el papel de las finanzas públicas, ya que esta disciplina se ocupa del estudio y forma de obtención de los ingresos monetarios y de la utilización de estos ingresos por el poder público y de sus efectos en la actividad económica y social de un país.

La implicación que tienen estos cambios en la elaboración y estructuración del presupuesto y por tanto en su concepto, es obvia. En la actualidad quedaría de la siguiente manera: "Es el sistema de planeación formal que prevé los recursos necesarios del Estado, para que éste cumpla con las funciones asignadas por la sociedad". Dicho sistema contempla la presunción de ingresos y gastos de la nación por cada concepto, y de acuerdo con los programas establecidos y aprobados por el Congreso de la Unión (o su equivalente), estableciendo metas y definiendo objetivos de trabajo.

El origen de los presupuestos de las empresas industriales debería encontrarse junto con la aparición de las empresas, cuando los hombres son separados de sus medios de producción teniendo que buscar su sustento, vendiendo su fuerza de trabajo en las empresas de las nacientes ciudades en

la Europa de los siglos XVII y XVIII. Sin embargo, no hay referencia escrita de planes o conjeturas sobre ingresos, gastos, etc., o la comparación de éstos contra alguna estimación.

Uno de los principales aspectos para definir los presupuestos es el de la formalidad de su presentación por escrito.

Las primeras referencias que se encuentran del presupuesto para la empresa industrial es después de la primera guerra mundial, cuando se descubre que puede ser aplicado el control presupuestal a los negocios. El primer antecedente - que se tiene es de Edward W. La Rose, que lo utilizó en la empresa Bausch & Lomb en 1920. En el siglo XIX se extendieron por toda Europa --Inglaterra, Francia, Suiza, etc.-- y en América Latina se extiende después que en los Estados Unidos.

Es decir, que a principios del siglo XX es cuando las empresas mercantiles utilizan el presupuesto como un medio de controlar sus gastos; posteriormente vemos que ya no va a ser la misma apreciación, ya que su campo de acción se amplía utilizándose esta técnica además para presupuestar las ventas, compras, producción y otras.

En la actualidad la técnica presupuestal, de gran importan

cia en las empresas, se refleja en las expresiones formales de los planes administrativos y que abarcan todas las fases de las operaciones --ventas, producción, distribución, administración y financiamiento-- para trazar el curso que se espera habrán de seguir las actividades: Con ello, podría definirse al Presupuesto como: "La expresión que se da en términos financieros a los planes de la gerencia para el funcionamiento y financiamiento de la empresa en un periodo determinado". Es un plan de operación detallado, formulado y distribuido para establecer un mejor control gerencial, así como la base parcial de valoración posterior del desempeño del trabajo.

2. NECESIDAD DE ELABORAR PRESUPUESTOS EN LAS DISTINTAS ENTIDADES.

El planear y predeterminar situaciones futuras, ha sido en la historia del hombre algo inherente a su naturaleza, -- puesto que basado en la imaginación, madurándola con la experiencia y más tarde soportándola en base a elementos de cálculo, previsiones y conocimiento aproximado de los elementos de que dispone, el hombre construye y edifica grandes tareas, las cuales de no haber sido por una planeación anterior, difícilmente llegarían a buen término.

Sin embargo, la planeación y predeterminación de las actividades a realizar implica el considerar a tal elaboración conceptual como algo sujeto a un proceso, ya que las previsiones originales requieren ser confrontadas o comparadas con los hechos reales, para así definir el posible éxito o fracaso que se vaya logrando en tal proceso.

La idea original puede variar constante y radicalmente, - por las diversas circunstancias que influyen ya sea en la conducta humana, en el comportamiento de un organismo o en las operaciones de una empresa, por lo que si estas ideas originales no son revisadas, analizadas y comparadas periódicamente, la secuencia de los hechos nos puede hacer perder nuestro objetivo y de esta manera no alcanzar el éxito previamente fijado.

La necesidad del presupuesto y sus fines también pasan por los conductos de la organización, es por eso que, al igual que se reparte la responsabilidad, también se reparte la - autoridad en el trabajo.

El presupuesto ha tenido generalmente la connotación de - control de los gastos y al principio únicamente lo utilizaron los gobiernos. Pasó mucho tiempo antes de que el control de presupuestos se generalizara; las aportaciones de Edmon S. La Rose --iniciador de la técnica presupuestaria- fueron aceptadas hasta los años cincuenta.

Los métodos seguidos, varían con mucho de una compañía o una entidad a otra. La elección del mejor método es todavía causa de controversia.

En la época actual, debido a las necesidades, se ha recurrido a la técnica de presupuestos para complementar a la administración, y aunque la misma había venido siendo aplicada a algunos aspectos, no se formalizaba, pero al incrementarse ha ido convirtiéndose en los negocios como parte integral en el funcionamiento de las formas de control y en otros casos como un sistema implantado.

C A P I T U L O I I

TIPOS DE PRESUPUESTOS

1. PRESUPUESTO TRADICIONAL

La implantación de un sistema efectivo de presupuestos, - constituye la clave de éxito de una empresa. Si no se tiene un sistema de presupuestos debidamente coordinado, la administración tendrá solo una idea muy vaga respecto a - donde quiere llegar la entidad, financieramente hablando. Dentro de la información proporcionada a través del proceso presupuestal se incluyen: las necesidades mensuales de efectivo, los requerimientos de materias primas, las temporadas de plena ocupación de la fuerza de trabajo y las fechas en que se efectuarán las inversiones en bienes de capital. Al finalizar un periodo contable, los presupuestos ayudarán a determinar cuales son las áreas fuertes y débiles de la empresa. Se realizan comparaciones entre - los resultados de operación reales con los resultados proyectados o presupuestados, para determinar los motivos - por los cuales no se alcanzaron las expectativas de utilidades. El proceso de control presupuestal consiste en la elaboración de los presupuestos de operación y su utilización para evaluar la actuación real. Para que el proceso de control presupuestal funcione de manera apropiada, se requiere un conjunto de presupuestos de operación debidamente coordinados.

Los presupuestos son útiles tanto para las grandes sociedades anónimas como para los comercios pequeños, así como -- también para los organismos gubernamentales.

Un presupuesto es la estimación programada, en forma sistemática, de las condiciones de operación y de los resultados a obtener por un organismo, en un periodo determinado.

Ahora bien, el presupuesto tradicional se lleva a cabo mediante un Presupuesto Maestro o Presupuesto Integral, el cual se integra con distintos presupuestos para cada una de las áreas funcionales de actividad; estos presupuestos se resumen de tal forma que presenten una proyección de las operaciones totales de una empresa para un periodo futuro.

La elaboración de un presupuesto de operación se basa en los pronósticos de los costos e ingresos de un periodo contable futuro, el cual generalmente es de un año.

La elaboración de presupuestos es una parte integral de las actividades administrativas. Con base en los objetivos a largo plazo de la empresa, se elabora un plan maestro a 5 ó 10 años, para facilitar el logro de dichos objetivos. Tales planes a largo plazo muestran las metas de utilidades a largo plazo, nuevas líneas de productos y expansiones proyectadas en bienes de capital.

Los presupuestos de operación son los medios que permiten que se alcancen los planes a largo plazo. Estos presupuestos incorporan la porción de los planes a largo plazo que deben realizarse en el próximo periodo, dentro del conjunto de objetivos de operación para el próximo periodo contable.

Los nuevos productos, los cambios en la producción, las inversiones de capital, las expectativas de ventas y los requerimientos de personal para el próximo año, juegan un papel importantísimo dentro del proceso de elaboración del presupuesto de operación.

En cuanto a la planeación de las utilidades y el pronóstico de la posición financiera a través de los presupuestos, asentaremos que un presupuesto maestro representa todas las estimaciones de ingresos y gastos para un periodo contable subsecuente. En esencia, el presupuesto revela una proyección de todas las transacciones para un periodo futuro. Si todas las transacciones quedan incluidas, lo lógico será incluir al presupuesto maestro estados financieros proforma o proyectados --un balance general y un estado de resultados--.

El estado de resultados proforma señala la utilidad planeada para el periodo. Si la utilidad proyectada no se considerase adecuada después de que todos los presupuestos se

hayan elaborado, la administración solicitará al director de presupuestos que lleve a cabo un análisis especial para detectar áreas de costos excesivos.

La mejor manera para comprender las diversas fases del presupuesto maestro completo, es elaborar uno. Contiene un conjunto integrado de cédulas departamentales respecto a las operaciones, presupuestos detallados, así como los estados financieros proyectados resultantes. Las empresas pueden diferir en cuanto a los procedimientos; sin embargo, los siguientes presupuestos individuales contienen el tipo de información que se requiere para poder elaborar un presupuesto maestro completo.

Las partes de un Presupuesto Maestro son las siguientes:

1. Presupuestos de Operación:

a) Presupuesto de Ventas

Siendo el presupuesto de ventas generalmente el eje de los demás presupuestos, así como, la fase inicial del proceso presupuestal, se acude en la actualidad a diversos procedimientos que permiten preveer con buen grado de precisión las ventas a realizar en determinado periodo, los cuales son obtenidos a partir de la experiencia acumulada en el curso de los años, mediante la aplicación de técnicas científicas en la

administración empresarial, así como en base a la captación o previsión acertada de situaciones de carácter general y particular que habrán de influir como factores en el proceso de ventas que se programa.

Tales factores pueden subdividirse en: los específicos de ventas, en los de fuerzas económicas generales y en los de influencias administrativas. Los primeros pueden clasificarse a su vez en: de ajuste, que son promovidos por causas fortuitas o no consuetudinarias y que pueden ser favorables o perjudiciales; de cambio, que se refieren a modificaciones que van a efectuarse, ya sea como cambios en los materiales, en los productos, de presentación, rediseños, etc., o como cambios en la producción, en los mercados o en los métodos de venta; y, de crecimiento, los cuales se refieren a la superación en las ventas, por el desarrollo o expansión de la propia industria, la ampliación del crédito mercantil, etc.

La segunda, como su nombre lo indica, son factores externos referidos al conjunto de condiciones económicas que prevalecen en el entorno donde opera la empresa y a las tendencias básicas de desarrollo de tales condiciones. Para la determinación adecuada de tales factores, es necesario un análisis concienzudo de los datos, indicadores y demás elementos corres--

pondientes aportados por las instituciones, ya sean públicas o privadas, que procesan dicha información.

Los terceros, las influencias administrativas, son de carácter interno y se refieren a las decisiones que deberán adoptarse por parte de la dirección de la entidad a partir de la consideración de los factores específicos de venta y las fuerzas económicas generales, ya mencionadas, y que pueden consistir en cambiar la naturaleza o tipo de producto, en aplicar una nueva política de mercados o de publicidad, en variar la política de producción, de precios, etc.

El presupuesto de ventas se elabora tanto en unidades como en valores. Se cuantifica primero en unidades, en especie, por cada tipo o línea de artículos; una vez afinado y depurado, se procede a su valuación, de acuerdo a los precios de mercado, regidos ya sea por la oferta y la demanda o bien por el precio unitario determinado. Puesto que el presupuesto de ventas representa los ingresos estimados para el periodo, es utilizado también para elaborar el Presupuesto de Efectivo y el Estado de Resultados Proyectado.

b) Presupuesto de Inventarios

Ya predeterminado el volumen de ventas, se hace nece

sario presupuestar la producción de los artículos re queridos para satisfacer la demanda proyectada en el presupuesto de ventas. Para ello, es indispensable - también la predeterminación de la existencia necesaria de dichos artículos en el inventario.

Tal adecuación de inventarios requiere que se consideren factores como la duración del periodo de producción, la fluidez de la fabricación, etc., de tal manera que al mantenerse un ritmo de producción, se provea la cantidad suficiente de inventarios para cu brir eficientemente los pedidos, persiguiéndose al - mismo tiempo evitar la acumulación excesiva de existencias.

Un procedimiento que se utiliza para medir la eficiencia de dicha operación es la denominada "rota- ción de inventarios", la cual es una medida de análi sis para determinar las veces que los inventarios en existencia se han rotado en relación con las ventas; cuanto mayor sea la rotación, menor será el capital de trabajo necesario. Siendo la rotación estándar de inventarios la relación que se pretende entre las - ventas de un año y el inventario en un momento deter minado, la comparación de lo real con lo estándar posi bilita detectar si un inventario es excesivo o insu ficiente.

Es imperioso determinar el inventario adecuado para cubrir la demanda del departamento de producción; -- puesto que la falta de materia prima traería como consecuencia la interrupción de la producción, así como no cubrir los pedidos a tiempo. Asimismo, no es factible mantener un exceso de inventarios, puesto que generalmente se tiene una determinada capacidad de almacenamiento, además de que tal exceso normalmente incrementaría los costos de operación, pues ocasionaría gastos innecesarios.

c) Presupuesto de Producción

La planeación del volúmen de producción se determina en base a los pronósticos de ventas en unidades, por la capacidad de producción, por la disponibilidad de mano de obra y por la capacidad para almacenar productos terminados.

La valuación del presupuesto de producción es sencilla y rápida si se tiene implantada la técnica de costos estimados o costos estándar, puesto que en cualquiera de los dos casos existe hoja de costos unitaria, por lo cual con solo multiplicar el volúmen de producción por los costos unitarios, se conoce el costo de producción. En el caso de que se tenga la técnica de costos históricos, entonces es necesaria

la experiencia para determinar estimativamente un costo unitario, requiriéndose hacer un estudio de gastos constantes y variables, en relación con la producción presupuestada.

Una vez hecha la valuación del presupuesto de producción, se formula el calendario de elaboración, el cual es la determinación de las cantidades a producir mensualmente para cubrir el programa de ventas, considerando el inventario base.

d) Presupuesto de Compras

Este presupuesto se refiere exclusivamente a las compras de materias primas. Para elaborarlo es necesario hacer en primer término el presupuesto de materiales en unidades, para determinar las cantidades que se requerirán de acuerdo al volumen establecido en el presupuesto de producción. A partir de ello y basados en los inventarios iniciales, y en los finales que se consideren adecuados, se podrá estimar el presupuesto de compras. Obtenidas las compras anuales, se procede a la predeterminación de los mensuales, en base a la producción presupuestada para cada mes, teniendo en cuenta los inventarios base y los máximos y mínimos de cada materia prima, así como señalándose las fechas para recibir los ma-

teriales.

e) Presupuesto de Costo de Distribución (Gastos de Venta)

Comprende las operaciones que se realizan desde que el producto es fabricado, hasta que es entregado al cliente; por lo tanto, integra los gastos correspondientes a erogaciones por remuneración a vendedores, gastos de oficinas de ventas, publicidad y propaganda, de transporte, del almacén de artículos sujetos a la venta, etc.. Dichos gastos se pueden clasificar en constantes (fijos y regulados) y variables (en relación con las ventas).

f) Presupuesto de Costo de Mano de Obra Directa

El costo se determina multiplicando los requerimientos proyectados de horas de mano de obra directa por la tarifa estándar de mano de obra por hora.

g) Presupuesto de Gastos de Administración

En este presupuesto, se incluyen los gastos que se derivan directamente de las funciones de dirección y control de las diversas actividades de la empresa; - por lo tanto, sirve como una restricción al gasto para fines administrativos, siendo un medio de control

de costos.

h) Presupuesto de Inversiones

Este presupuesto reviste singular importancia, por las necesidades presentes y futuras que deben ser previstas en función del plan de operaciones a corto y largo plazo. La determinación de las necesidades concernientes a inversiones en bienes de capital y la obtención de los recursos para poder llevar a cabo tales inversiones, son actividades administrativas muy complejas, ya que tienen como objetivo fundamental la correcta planeación y el estudio racional de los factores que intervienen en la decisión de realizar dichas inversiones, tales como urgencia y necesidad, de acuerdo a los planes de expansión, avance en el aspecto tecnológico, etc.; también, la época de realización, fuentes de financiamiento, así como la administración de los fondos y su disponibilidad.

2. El Plan de Utilidades

a) Presupuesto de Costo de Ventas (Costo de Producción de lo Vendido)

Este presupuesto es indispensable para elaborar un -

Estado de Resultados Proyectado. Debido a que la información requerida ya está recopilada en otros presupuestos, y es conocido el costo de inventarios iniciales, se procede a valorizar los inventarios finales, de acuerdo con los valores que sirvieron de base para obtener el costo de producción, presupuestado. Con estos datos y una vez que se formula el presupuesto de inventarios iniciales y finales de productos terminados, se procede a la elaboración del presupuesto de costo de producción de lo vendido.

b) Estado de Resultados, Presupuestado

La base para elaborar el estado de resultados presupuestado, es la formulación de los presupuestos relativos a las cuentas de resultados, ya que es un estado - resumen, de una serie de presupuestos parciales como son: Presupuesto de Ventas, de Otros Ingresos, de Costo de Ventas, de Inventarios, de Producción, de Compras, de Costo de Distribución, de Gastos de Administración, de Inversiones, así como los Presupuestos para Impuesto sobre la Renta y para Aplicación de Utilidades.

c) Presupuesto de Impuesto sobre la Renta

La preparación de este presupuesto es sumamente sen-

cilla. Se toman como base los presupuestos de ventas y de costos, y se les aplica la tarifa en vigor a la fecha de su realización.

3. Presupuesto Financiero

a) Presupuesto de Efectivo (Caja)

Este presupuesto está constituido por saldos disponibles en caja y bancos, inversiones temporales de fácil realización, estimaciones de dinero a recibir, - así como los desembolsos a realizar acorde a las políticas financieras.

Su realización se efectúa con base a los demás presupuestos, elaborándose al final.

Tiene como objetivos: conocer la estimación correcta de los cobros; precisar financiamiento exterior; palpar el cumplimiento de los aumentos de capital y emisión de obligaciones; obtener líneas de crédito. También: cumplir con las obligaciones regulares; establecer provisiones necesarias para obligaciones derivadas de otros presupuestos; fijación de políticas de pago; economías por pagos anticipados. Igualmente: mantener saldos a bajos niveles; decidir sobre inversiones en activos de operación; escoger cuando

decidir aumento de capital, emisión de acciones, créditos, etc.; pronosticar flujo de efectivo para determinar inversiones a corto plazo; realización coordinada de cobros y pagos. Asimismo, persigue otros dos objetivos: sirve para determinar el saldo proyectado de la partida de efectivo, que aparecerá dentro del balance general proyectado y, su principal función, que es la de detectar los periodos en que habrá saldos excesivos y deficitarios de efectivo.

b) Balance General, Proyectado

Una vez que todas las demás cédulas se hayan terminado, se elabora el Balance General Proyectado. Este Estado incluye todas las transacciones financieras planeadas para el año, y representa la posición financiera proyectada para la empresa, suponiendo que todos los eventos planeados sucedan.

2. PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

a) CONCEPTO

El Presupuesto por Programas "Es un sistema en que se presta particular atención a las cosas que un gobierno realiza, mas bien que a las cosas que adquiere; cosas -

tales como: servicios personales, provisiones, equipos, medios de transporte, etc., no son, naturalmente, sino medios que emplea para el cumplimiento de sus funciones que pueden ser: carreteras, escuelas, casos tramitados, etc.". Este concepto es de la División Fiscal de las Naciones Unidas. (1)

Presupuesto por Programas es un conjunto de técnicas y procedimientos que, sistemáticamente ordenados en forma de programa y proyectos, muestran las tareas a efectuar señalando objetivos específicos y sus costos de ejecución, además de racionalizar el gasto público, mejorando la selección de las actividades gubernamentales. (2)

En la programación presupuestaria, el Presupuesto por Programas, es el instrumento que cumple el propósito de combinar los recursos disponibles en el futuro inmediato con las metas a corto plazo, creadas para la ejecución de los objetivos de largo y mediano plazo.

b) OBJETIVOS

Estados Unidos fué el país que inició la aplicación del Presupuesto por Programas y Actividades, como una necesidad orientada a la racionalización de los gastos de

(1) Martner, Gonzalo. Planificación y Presup. por Programas

(2) Del Río Glez., Cristobal. Técnica Presupuestal

guerra y defensa, así como a una reducción de los costos de operación de las empresas productoras de armamento.

En 1946, el Departamento de Marina presentó un presupuesto con dos sistemas de clasificación: uno, por objeto del gasto y otro por programas, trabajo que consistió fundamentalmente en la búsqueda de una reducción de los renglones del gasto.

El Presupuesto por Programas presenta una orientación clara y objetiva de la política económica y fiscal de una entidad, mediante el establecimiento de programas y la clasificación de los gastos en gastos de funcionamiento y gastos de inversión.

Este presupuesto contiene una distribución de sectores o funciones, con el señalamiento de los programas a realizar, tomando como base las metas a alcanzar.

Tanto en México como en América Latina, se ha considerado la conveniencia de llegar al uso del Presupuesto por Programas dentro del sector público, por considerarlo una herramienta eficaz de planificación y desarrollo.

Esta técnica expresa el gasto en función de los objetivos que se persiguen en cada nivel de organización. Es

decir, con este sistema se interrelacionan los programas y los presupuestos y se determinan los costos de las actividades concretas que cada dependencia debe realizar, para llevar a cabo los programas o subprogramas a su cargo.

Así, podemos decir que el Presupuesto por Programas es:

- Una técnica que dá suma importancia a los resultados obtenidos.
- Basa su operación en el cálculo de costos, por lo que al implantarse, permitirá mejorar sensiblemente la eficiencia y productividad, pues el uso de dicha técnica persigue mejores resultados.
- Este sistema permite los estudios de costos a todos los niveles de la acción programada y proporciona los antecedentes necesarios para el análisis de los mismos. El cálculo de costos puede referirse a costos unitarios, por orden o lote de producción, costo por actividad, por proyecto, costos unitarios por servicio prestado en los programas y subprogramas, costos por proceso, costos departamentales, costos de tareas, etc. Cada costo que deba calcularse, debe responder a las necesidades de cada unidad de programación.
- El trabajo propuesto, su objetivo y costos anexos, se elaborarán en función de metas a largo plazo. Al res-

pecto cabe señalar que los planes de largo y mediano plazo deben ejecutarse en el corto, por lo general un año, a través de programas específicos de acción inmediata, de ahí que cuando se trate de programas de operación o de inversión, deban incorporarse al Presupuesto por Programas. De acuerdo con los principios de la programación presupuestaria, un plan de desarrollo debe expresarse en el presupuesto anual, de manera que refleje, en la acción inmediata, las orientaciones y el sentido de los planes de desarrollo a largo y mediano plazo.

El Presupuesto por Programas expresa el gasto en función de objetivos precisos que se persiguen en cada nivel de la organización, por lo que su implementación en el sector público obliga a los directores o gerentes de los organismos descentralizados o de las empresas de participación estatal, a los Secretarios de Estado, etc., a formular y coordinar los programas de acción de sus diferentes dependencias y los compromete a cumplir metas de trabajo congruentes con el desarrollo económico del país.

Cabe destacar que el Presupuesto por Programas contiene una serie de índices de rendimiento, unidades físicas y precios, que hacen posible la comparación entre proyec-

tos similares y permiten determinar el grado de aprovechamiento de los recursos y de los precios que se pagan por ellos.

Con esta técnica se interrelacionan los programas y los presupuestos, y se determinan los costos de las actividades concretas, que cada dependencia debe realizar para llevar a cabo los programas o subprogramas a su cargo, por lo que se infiere que el Presupuesto por Programas es un método que permite ligar los fondos obtenidos con las realizaciones que se persigan con ellos, combinando los recursos financieros y reales con objetivos seleccionados.

Por lo anterior, se concluye lo siguiente:

El Presupuesto por Programas es un conjunto armónico de programas y proyectos con sus respectivos costos de ejecución, a realizarse en el futuro inmediato.

El Presupuesto por Actividades es el presupuesto por programas detallado hasta el nivel de actividades, de tal forma que suministre los antecedentes de costos, el volumen del trabajo ejecutado y los logros.

Dicha técnica permite producir bienes o servicios, a los mejores costos y con la mayor eficiencia posible, y

emplear los recursos --propios o ajenos-- en forma óptima para cumplir los objetivos señalados en los programas y proyectos. Asimismo, admite mejor control de los resultados y contabilización de los gastos, estableciendo una comparación entre los gastos proyectados y gastos efectivos, entre metas propuestas y alcanzadas, para evaluar la eficiencia de operación del organismo.

3. PRESUPUESTO BASE CERO

El Presupuesto Base Cero es el concepto que trata de revaluar cada año todos los programas y gastos; este concepto se usó en el presupuesto base cero desarrollado por Peter A. Pyhrr, el cual fué utilizado tanto en la industria como en el gobierno y tuvo éxito en ambas partes.

Es una metodología de jerarquización para decisiones presupuestales, apoyada en el principio costo-beneficio.

El proceso requiere que cada gerente justifique el presupuesto solicitado, completo y en detalle; además de tener que comprobar en que se utilizarán los fondos requeridos.

Cada gerente debe preparar un "paquete de decisión" de cada actividad en operación, el cual debe incluir un análisis de costos, propósitos, alternativas, evaluación de re-

sultados, consecuencias de la no adopción del paquete y - beneficios obtenidos.

Los gerentes deben identificar primero las diferentes formas en que puede llevar a cabo cada actividad. Además, el presupuesto base cero requiere que los gerentes identifiquen los niveles de esfuerzo necesarios para realizar cada actividad. Deben determinar el nivel mínimo de gastos, e identificar los costos y beneficios (en otro paquete de decisión) de los niveles adicionales de gastos de dicha actividad.

Una vez preparados los paquetes de decisión, se deberán clasificar o enumerar según su orden de importancia; esto permite a cada gerente que identifique explícitamente sus prioridades.

Debe existir un calendario de actividades de dichos proyectos, así como supuestos de planeación y directrices para erogaciones.

Mediante este presupuesto se pretende establecer planes a corto y largo plazo, identificando costos y evaluando consecuencias de los objetivos estratégicos --traducidos éstos en necesidades de tiempo-- y económicos por cada departamento y convertir estos dos elementos en requisitos financieros, de tal manera que puedan analizar los puntos

principales de las políticas a seguir e identificar las compensaciones entre los programas cuyos objetivos sean similares, para lograr:

- Identificación, precisión y prioridad de las metas.
- Desarrollo y análisis de otros medios para la consecución de objetivos.
- Proyección de costos y relación de éstos con los beneficios de cada producto.
- Especificación de planes a corto, mediano y largo plazo, con objetivos establecidos.
- Ejercer un mayor control de su elaboración, mediante el análisis y medición del costo a incurrir.

El método base cero especifica los aspectos de mayor prioridad existentes en los departamentos y divisiones y entre ellos; permite hacer comparaciones entre unos y otros con respecto a las actividades financiadas, y hace posible una auditoría de los resultados, para determinar si cada actividad u operación rindió lo esperado.

A la larga, el impacto mas significativo que implica el uso del método base cero se presentará en el nivel medio o inferior, donde los gerentes deberán evaluar detenidamente su planeación, operaciones, eficiencia y funcionalidad de costos en forma ininterrumpida.

En la industria, los programas de mayor prioridad en parte serán financiados debido a una mejor eficiencia, eliminando o reduciendo las actividades menos importantes para la organización.

Por otra parte, en el gobierno, el contribuyente se beneficiará debido a que los programas de mayor prioridad se podrán financiar a expensas de programas obsoletos, sin que ésto implique una reducción significativa en el servicio.

Existen problemas y beneficios en la implantación del Sistema de Presupuestos Base Cero.

Los problemas de la implantación se deben, en gran parte, a la capacidad de los gerentes que se ocupan de ella, aunque algunos problemas son resultado de la magnitud y la naturaleza de cada operación. Mediante una administración eficaz se puede eliminar o reducir al mínimo la mayoría de dichos problemas, de manera que los beneficios del sistema base cero superen los obstáculos que presente su implantación.

Los problemas de implantación que se pueden esperar al introducir el sistema base cero son:

- Temores y problemas administrativos.

Los administradores sienten aprensión ante cualquier - proceso que los obligue a tomar decisiones y que requiera de una revisión detallada de sus funciones, el proceso requiere la participación de todos los gerentes; - - cuando las políticas no son conocidas por quienes preparan los paquetes de decisión, los problemas inherentes se complican aún más.

- Problemas en la formulación de paquetes de decisión

Determinar las actividades, funciones u operaciones que requieren que se elabore un paquete de decisión, porque se tendrá que saber qué es significativo para la gerencia. Al establecer un nivel mínimo de esfuerzo, esto - está sujeto a discusión.

Reducir el costo al mínimo en el paquete de decisión y conservar el personal al nivel presente.

Identificar las medidas de trabajo y los datos de evaluación para cada actividad; esto es difícil y a veces imposible.

Desarrollar paquetes de costos y de auditoría a fin de determinar el nivel de gastos para cada actividad propuesta; tienden a sobrestimar sus costos para permitirse cierto margen.

- Problemas en el proceso de clasificación

Determinar quien hará la clasificación, a qué nivel de la organización será clasificado cada uno de los paquetes, y que método o procedimiento se utilizará para revisar y clasificar dichos paquetes.

Evaluar las funciones desemejantes.

Clasificar los paquetes considerados como de gran importancia o bien como requisitos.

Manejar grandes volúmenes de paquetes de decisiones.

Beneficios del sistema base cero:

El beneficio principal que se deriva del sistema de elaboración de presupuestos base cero, es el de poder manejar los criterios y habilidades de los gerentes en todos los niveles de la organización.

- Mejores planes y presupuestos

No sólo los aumentos o reducciones del nivel de operaciones existentes, sino también la identificación, evaluación y justificación de todas las actividades propuestas, promueven una asignación más eficaz de los recursos.

La alta gerencia tiene un criterio bastante amplio al reasignar recursos y permite mayores cambios presupuestales entre las organizaciones, debido a la clasificación consolidada de las actividades y las susodichas organizaciones.

Al eliminar o reducir algunas actividades existentes, se puede financiar, en forma parcial o total, los nuevos programas de gran prioridad.

La combinación de la planeación, el establecimiento de objetivos, la elaboración del presupuesto y la toma de decisiones en un mismo proceso, dá como resultado un enfoque integrado de la organización en total, en su búsqueda por una asignación más eficaz de recursos.

Se debe identificar la duplicación de esfuerzos de las áreas, para eliminar o centralizar las funciones.

La falta de planteamiento eficaz, y una mala coordinación de actividades, podrán ser identificadas de inmediato, y permitirá corregir estas situaciones.

Los modelos de planeación o los objetivos iniciales de gastos podrán modificarse.

Los paquetes de decisión aprobados ofrecen las bases pa

ra la realización de un presupuesto detallado, controlar y establecer variables dentro de las actividades de producción, y para la preparación de otros documentos.

La identificación de la carga de trabajo y de los costos impuestos por las políticas generales, de los procedimientos, los requerimientos de información y de las necesidades legales del gobierno, ayudan a la alta gerencia a tomar medidas para eliminar o aliviar las limitaciones que se impusieron a los gerentes de operaciones.

- Beneficios continuos (durante el año de operaciones)

Al evaluar detalladamente las operaciones, eficiencia y efectividad de costos, durante el año de operación, se hacen estudios y mejoras.

Los paquetes de decisión sirven como punto de partida para identificar las actividades que se deben reducir, eliminar o aumentar, así como para reducir costos.

Se pueden identificar las actividades mal operadas o mal administradas, con lo cual se solucionará tal problema.

- Desarrollo del equipo de administración

Constituye un proceso educativo que promueve el desarrollo del equipo administrativo.

Los gerentes evalúan continuamente la efectividad de su planeación y sus operaciones.

Los gerentes encargados de preparar los paquetes de decisión también estimularon a su personal a participar en la identificación y evaluación de alternativas, medidas de trabajo y efectividad de sus operaciones.

C A P I T U L O I I I

EL PRESUPUESTO POR TIPO DE ENTIDAD

1. EL PRESUPUESTO EN ENTIDADES PRIVADAS

El propósito de este trabajo, no es el de profundizar en los aspectos de la metodología presupuestaria que se utiliza en las entidades del Sector Privado, ya que fundamentalmente nuestro interés reside en los sistemas idóneos para el control presupuestal del Sector Público, por lo que solo referiremos con brevedad que las empresas privadas utilizan generalmente los métodos presupuestarios tradicionales, variando los mismos en función de la magnitud de las operaciones de las empresas.

El proceso de desarrollo de los presupuestos y el grado de detalle de los diferentes presupuestos varía entre una compañía a otra. Cuando se trata de empresas pequeñas, es factible que una sola persona elabore todo el presupuesto. A medida que el tamaño de la empresa es mayor, el proceso presupuestal se hace más complejo, requiriendo del talento y esfuerzo de muchas personas. En las compañías multinacionales en que se tiene una forma de administración descentralizada, se crean direcciones de presupuestos que se encargan de la formulación y coordinación de -

los presupuestos para toda la compañía.

La elaboración de un presupuesto total permite que todos los administradores visualicen las metas y los objetivos de la alta gerencia. A medida que los diferentes gerentes elaboran sus presupuestos, también establecen sus propias metas y se responsabilizan de ellas. Al finalizar el período contable se les considerará responsables de las variaciones en los costos que están bajo su control. Además de utilizar el presupuesto como medio de planeación, sirve como mecanismo de control. La precisión en la elaboración de los presupuestos, generalmente se mejora cuando se responsabiliza a los administradores de sus metas personales y estimaciones presupuestadas. Será necesario que los administradores justifiquen las variaciones entre los resultados reales obtenidos y los presupuestos correlativos.

Aunque no resulta frecuente, algunas empresas han optado por la utilización de los sistemas de presupuestos por Programas y Base Cero, llegándose también en ocasiones a utilizarse la combinación de diversas técnicas presupuestales.

2. EL PRESUPUESTO EN ENTIDADES PUBLICAS

En México, tradicionalmente se le llama presupuesto únicamente a la previsión de los egresos del Gobierno Federal o de las entidades locales, en tanto que las estimaciones de los ingresos federales y estatales así como las disposiciones legales relacionadas con ellos, se presentan en un documento llamado Ley de Ingresos de la Federación.

Se entiende por Presupuesto de Egresos de la Federación a la autorización expedida por la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para costear las actividades -- oficiales, obras y servicios públicos a cargo del Gobierno Federal, durante el periodo de un año, a partir del -- primero de enero de cada ejercicio fiscal.

A partir de 1965, el Proyecto de Presupuesto General de -- Egresos de la Federación incluye el gasto total del go -- bierno federal y la erogación de los principales organismos descentralizados y empresas propiedad del Gobierno -- Federal.

El gasto directo del Gobierno Federal, el de los organismos descentralizados y empresas paraestatales, así como -- el gasto total del sector público federal sujeto a con -- trol presupuestal, se presentan desde los puntos de vista geográfico o territorial, económico, funcional o por actividades y administrativo.

La clasificación del presupuesto desde el punto de vista administrativo, consiste en un simple desglose del gasto por dependencias. Pese a su amplitud, dicha clasificación no comprende a la totalidad de las entidades que integran el sector público federal.

El gasto directo del Gobierno Federal se cubre con sus ingresos ordinarios, complementándose usualmente con la deuda o el déficit públicos, en tanto que el gasto de los organismos descentralizados y empresas paraestatales se cubre con sus propios ingresos, siendo requeridos en ocasiones los subsidios gubernamentales. Los ingresos ordinarios provienen de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y otros ingresos.

La distribución y magnitud del gasto ejercido no corresponde generalmente al aprobado en el presupuesto original.

La sustancial diferencia que normalmente existe entre los Presupuestos de Egresos e Ingresos previstos y los gastos e ingresos efectivamente ejercidos y percibidos, invalida en lo esencial a los primeros y convierte a los segundos en verdadera fuente para el análisis de los efectos de la política financiera del Sector Público Federal en la economía del país.

Las clasificaciones del gasto, al presentarse con cifras

globales, no permiten programar adecuadamente las actividades del Sector Público Federal ni controlar el gasto público de manera oportuna, confiable y relevante.

A pesar de que la clasificación del gasto público, desde el punto de vista económico, se presenta en cuenta doble, con desglose de cuentas corrientes y de capital, carece - muchas veces de metas cuantificables y de elementos que permitan identificar programas de acción; de ahí que no se puedan conocer con precisión los propósitos específicos del Sector Público Federal, ni evaluar los efectos del - del gasto público.

El Presupuesto de Egresos tal como se presentaba, no contenía ni permitía establecer un sistema de normas y coeficiente de medida que sirviese para evaluar la productividad real de los recursos materiales, humanos y financieros del Sector Público Federal sujeto a control presupuestal; dada su misma naturaleza se impedía que pudieran programarse propósitos definidos y cuantificados de mejoramiento de tal productividad. Dicha deficiencia no permitía que, a través del Presupuestos de Egresos, se pudiese medir el grado de eficiencia del Sector Público Federal como impulsor de la utilización racional de los recursos humanos y del gasto público.

Finalmente, los resultados de la gestión financiera se -

presentaban en Estados Financieros que muchas veces resultaban difíciles de interpretar, incluso para los mismos analistas del Gobierno Federal.

En suma, los Presupuestos de Egresos y de Ingresos previstos en México, han estado diseñados para facilitar su administración, la contabilización y auditoría de sus cuentas, lo cual se realizaba en tal forma, que perjudicaba su utilidad para fines de política económica y fiscal y para la programación y planeación económica y social del país.

La implantación del Sistema de Presupuestos por Programas, no involucra únicamente la decisión de cambiar sistemas, sino que implica que deberá efectuarse una alteración en la conciencia y comportamiento de la entidad estatal en sus diversos niveles jerárquicos y de responsabilidad.

Es imperativo revisar o diseñar una sólida infraestructura administrativa, que apoye la funcionalidad y éxito del nuevo sistema presupuestal, para proceder a su implantación progresiva.

El estudio y aplicación del nuevo sistema presupuestal sólo podrá ser realidad, si se aborda con la participación activa de toda la organización correspondiente de cada entidad del Sector Público.

Es importante contemplar la coordinación de funciones como base de funcionalidad de toda reforma presupuestal. Debe considerarse que tanto la operación como los beneficios de un sistema de Presupuestos por Programas deben concebirse a mediano y largo plazo, ya que por principio su implantación debe hacerse en forma gradual y de acuerdo con la estrategia definida.

Por lo anterior, el Gobierno Federal emitió unas normas legales para el control del proceso de programación-presupuestación, las cuales me permito citar a continuación:

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. La cual establece que a la Secretaría de Programación y Presupuesto le corresponde vigilar financiera y administrativamente las operaciones de los organismos descentralizados.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. La Secretaría de Programación y Presupuesto a través de esta ley --vigente a partir de enero de 1977-- , controla el presupuesto, la contabilidad y el ejercicio del gasto público federal.

Por la importancia que reviste es conveniente señalar algunos aspectos significativos:

Se formulará el presupuesto con base en programas, - objetivos, metas y unidades responsables de ejecu- - ción, así como la evaluación estimada por programas.

Cada entidad --ramo del presupuesto-- llevará su con- tabilidad para registrar sus operaciones, asignacio- nes, compromisos y ejercicios correspondientes a los programas bajo su responsabilidad.

Los sistemas de contabilidad deben ser diseñados de tal forma, que permitan medir la eficacia y eficien- cia del gasto público federal.

Es obligación que las entidades que realicen gasto - público, cuenten con una unidad que se encargue de - planear, programar, presupuestar, controlar y eva- - luar sus actividades respecto al gasto público.

Las entidades remitirán la información a la Secreta- ría de Programación y Presupuesto --con la periodici- dad que ésta lo determine--, los datos presupuesta-- les, contables y financieros.

Será consolidada por la Secretaría de Programación y Presupuesto, toda la información financiera, conta- - ble y presupuestal de las entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación para for- mular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal

y someterla a consideración del Presidente de la República, para ser presentada ante la H. Cámara de Diputados.

- Ley de Obras Públicas. Vigente a partir de 1981, abrogó la ley de inspección de contratos y obras públicas.

Establece que su objeto es la regulación del gasto público y de las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición y control de la obra pública.

- Acuerdo Presidencial de Sectorización del 17 de enero de 1977. Este documento establece las relaciones de la empresa paraestatal que analizamos con el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, que funge como Coordinador de Sector para que por medio de ésta se realicen las siguientes actividades:

- . Planear, coordinar y evaluar la operación de las actividades.
- . Orientar y coordinar la planeación, programación, presupuestación, evaluación y control del gasto.
- . Vigilar el cumplimiento de los presupuestos y programas anuales de operación.

- . Inspeccionar los sistemas y procedimientos de trabajo y producción de las entidades.

Por lo anteriormente citado, estas entidades en la actualidad demandan un sistema de control con capacidad de respuesta acorde a los sistemas operativos y administrativos. Asimismo, requieren de acciones de apoyo y orientación equivalentes al impulso que también debe proporcionarse a las funciones de planeación, programación, presupuestación y evaluación. La capacidad de respuesta mencionada debe facilitar la efectiva observancia a las disposiciones vigentes a que están sujetas.

De tal manera, como parte del proceso tendente a dar cumplimiento a las metas señaladas por el Gobierno Federal, se emitió un documento de "Reforma Administrativa", en el cual se señalan importantes acciones, como las siguientes:

- . Las adecuaciones, ajustes o cambios totales en materia de estructura de organización interna.
- . Las relativas a medidas de descentralización - desconcentración.
- . Las que se refieren al manejo y desarrollo de los recursos humanos.
- . Las que tratan de los sistemas de administración apli-

cados.

En síntesis, se persigue conducir a niveles óptimos de -
rendimiento, al conjunto de sistemas técnicos y adminis--
trativos que resulten mas convenientes para apoyar la ex-
pansión actual y cumplir con los programas dictados por -
el Gobierno Federal.

C A P I T U L O I V

CONTROL PRESUPUESTAL

1. CONCEPTO

El Control Presupuestal es el proceso de planear las actividades de operación de una entidad pública o privada, - así como el control de dichas operaciones con el fin de - alcanzar los planes trazados.

2. OBJETIVOS DEL CONTROL PRESUPUESTAL

- 2.1. Ayudar a establecer procedimientos para determinar - los ingresos y costos planeados de la entidad en - - cuestión.
- 2.2. Ayudar a coordinar y comunicar tales planes a los diversos niveles de la administración.
- 2.3. Establecer bases para un control efectivo de las operaciones.
- 2.4. Garantizar que los planes y metas definidas sean cumplidas con oportunidad, a los costos y con la calidad previstos.

El Control Presupuestal es efectivo sólo si se puede ana-

lizar la eficacia de los administradores y la eficiencia del sistema establecido y en operación.

3. SISTEMA DE CONTROL PRESUPUESTAL POR AREAS DE RESPONSABILIDAD.

Debido a la necesidad que tenemos en la actualidad en nuestro país y en especial en el Sector Público de controlar eficazmente los gastos presupuestados, ha surgido el imperativo de elaborar una estrategia y programas que satisfagan esta necesidad, por lo que se ha promovido la elaboración de un sistema de control presupuestal por Areas de Responsabilidad, para supervisar los gastos de cada una de éstas.

De tal manera, este nuevo sistema es bastante adecuado en cuanto a que por medio de él es posible el análisis y medición de la eficiencia y eficacia de las diferentes áreas y saber donde radican las fallas para subsanarlas; asimismo, nos permite un mejor conocimiento del costo en que se ha incurrido en el proceso y establecer en donde se pueden reducir los gastos para que a su vez el costo resulte menor.

4. CONTROL PRESUPUESTAL EN EL SECTOR PUBLICO

En la medida que se incorporan al Sector Público nuevas

funciones y se extienden las ya existentes para satisfacer las crecientes necesidades del país, el control presupuestario dentro de la administración gubernamental adquiere aún mayor importancia, por lo que es indispensable realizar un esfuerzo conjunto para disponer, cada vez en mayor grado, de una adecuada herramienta en la integración y dirección de los planes y programas, así como en el control de su ejecución y en la evaluación de los resultados obtenidos. Resultaría paradójico no lograrlo en la actual etapa de desarrollo, la que exige, de manera particular, por la magnitud de las tareas emprendidas y por los constantes y profundos cambios a que se enfrenta la sociedad, un más rápido conocimiento de los efectos financieros de las nuevas situaciones y un mayor nivel de eficiencia en la administración y de productividad en los sistemas, como bases indispensables para un empleo justo y armónico de los recursos disponibles.

De una manera general, el presupuesto ha evolucionado paralelamente a las diversas transformaciones del Estado, adecuando sus características a los nuevos requerimientos de información y control, mejorando constantemente los procedimientos de cálculo e integración y, particularmente, los criterios para la clasificación de elementos.

En los albores de la administración pública, el prespues-

to invariablemente presentaba una situación equilibrada - entre el ingreso y el egreso, clasificando los gastos de acuerdo a su aplicación primaria o naturaleza, con el propósito de facilitar el manejo y fiscalización de los fondos asignados.

La necesidad de estimular ciertas actividades consideradas esenciales para acelerar el desarrollo económico del país, dió origen a una nueva era, donde encontramos que - el presupuesto, además de comprender el gasto de todo el sector central gubernamental, consideraba tanto recursos propios, como financiamientos internos y externos, para atender la demanda de servicios y cubrir la necesaria inversión en obras de infraestructura. A partir de este momento, cambia el planteamiento de ajustar la acción gubernamental al límite de los recursos, sin tener la limitante de un presupuesto equilibrado. A la anterior clasificación por objeto del gasto, se adicionó la clasificación de naturaleza económica, cuya finalidad atendía al conocimiento de la influencia que las finanzas públicas pudieran ejercer sobre el resto de la economía nacional.

Los cambios y transformaciones al presupuesto, tuvieron una característica de forma y no de fondo, pues su preparación atendía a criterios de cálculo en base a datos históricos y no en función a los planes por desarrollar, y -

su control continuó permaneciendo limitado al aspecto de vigilancia de fondos.

Firalmente, se ha encontrado que el presupuesto puede - - constituir la herramienta idónea para disciplinar todo el proceso administrativo que requiere tal propósito, de don - de resulta evidente que la insuficiencia y limitaciones - del actual procedimiento hacen obligado el encarar una - profunda reforma a los criterios con que se maneja el pre - supuesto público; no se trata ya únicamente de efectuar adiciones o adecuaciones, sino debe plantearse toda una - estrategia que contemple los postulados del proceso de la reforma administrativa y permita la consecución de objeti - vos mediante la orientación cada vez más precisa del gas - to público.

Es en tal sentido que las instancias responsables en el - aparato estatal, han ido promoviendo en los últimos años toda una serie de políticas encaminadas al logro de los - objetivos de una mayor funcionalidad y eficacia en la ac - tividad presupuestal, lo cual fué parcialmente mencionado en el capítulo anterior y a lo que nos referiremos con - más detalle en el siguiente.

C A P I T U L O V

SISTEMA DE CONTROL PRESUPUESTAL EN UNA EMPRESA PARAESTATAL

1. ANTECEDENTES

Dada la problemática referida en anteriores capítulos en relación con el Gasto Público y el Presupuesto de Egresos Federales, el interés y preocupación por la misma y su su peración fué extendiéndose en los últimos años entre funcionarios responsables de la Administración, así como entre diversos especialistas en la materia y sectores informados de la opinión pública. En virtud de ello y de la importancia que reviste para el funcionamiento del aparato estatal, se fueron generando variadas propuestas tendientes a lograr un mejoramiento administrativo del conjunto de la actividad gubernamental y, de manera específica, - una modernización y racionalización de todo el proceso de programación y presupuestación y, lo que va implícito, - del control y evaluación del ejercicio de los presupuestos.

De tal manera, se fueron adoptando diversas medidas de carácter institucional, incluyendo la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, el desarrollo de una llamada Reforma Administrativa, así como la emisión -

de distintos planes, leyes, reglamentos, acuerdos, etc., todo ello con el propósito de modernizar o hacer más eficientes los mecanismos de operación del aparato administrativo. Por otra parte, habiéndose puesto en evidencia a partir de 1982 que el país se encuentra inmerso en una crisis económica de considerables proporciones --con la deuda externa y sus intereses como un factor de primordial incidencia--, y siendo la reducción y el control del gasto público un elemento central en el manejo de tal crisis, los planteamientos, reclamos e intentos de la mencionada racionalización se han incrementado acentuadamente, llegándose en los últimos tiempos a promoverse y legislar se la emisión de numerosos planes gubernamentales.

Retomando la temática específica de este trabajo, mencionaremos que la Secretaría de Programación y Presupuesto ha desempeñado un destacado rol en el referido proceso, principalmente en todo lo relacionado con la problemática enunciada con el nombre de la Secretaría.

Una de las principales tareas asumidas por la Secretaría de Programación y Presupuesto, ha sido la de promover la política de "descentralización del gasto público en términos corresponsables" como elemento esencial de sus actividades encaminadas a mejorar el instrumental presupuestario y la metodología del proceso de Programación - Presupuestación.

En el desarrollo de las mismas, tal dependencia ha destacado la implantación de la corresponsabilidad en el Gasto Público Federal, para lo cual se elaboró un Manual, en el que se establece que las Dependencias y Entidades son responsables de la ejecución de sus presupuestos, imprimiendo así flexibilidad y oportunidad en la atención de las acciones Sectoriales y Regionales, con la posibilidad efectiva de que las ejecutoras de los programas y proyectos asuman plenamente, la responsabilidad de su administración, al disponer de los recursos en tiempo y suficiencia.

Tal corresponsabilidad persigue, fundamentalmente:

- a) El manejo participativo del gasto.
- b) Flexibilidad para que las entidades cumplan con las metas planteadas y evalúen sus acciones programadas y resultados, al facultarlas con amplitud para distribuir, ejercer y controlar sus respectivos presupuestos.
- c) Una liberación paulatina y gradual del gasto.

Es claramente perceptible como tales disposiciones se vinculan estrechamente con el Sistema de Presupuestos por Programas, al que hemos hecho referencia con anterioridad.

Nos dice la Secretaría, en tal contexto, que "a fin de apoyar a las diferentes instancias de decisión y opera-

ción de las fases de Programación-Presupuestación-Ejecución-Control-Evaluación, se hizo imprescindible el diseño de un Sistema de Control y Seguimiento Físico - Financiero del Gasto Público" ⁽¹⁾ (COSEFF), el cual, fortaleciendo específicamente las etapas referentes al control y evaluación, tendrá el objetivo de suministrar información oportuna, confiable y relevante sobre el comportamiento del Presupuesto.

El Sistema COSEFF se define como un instrumento que capta, procesa y suministra información sobre la ejecución de programas y proyectos autorizados en el Presupuesto, de tal forma que permite identificar los avances en su ejecución y, en su caso, las desviaciones entre lo programado y lo realizado, proporcionando así elementos de juicio para la toma de medidas correctivas pertinentes y oportunas. Se mencionan como sus principales características:

- La sencillez en su aplicación y operación.
- Propicia la oportunidad en la aplicación de medidas correctivas.
- Es flexible, pues admite el establecimiento de nuevos procedimientos.

(1) Sistema de Control y Seguimiento Físico - Financiero del gasto público federal (COSEFF), S.P.P.

- Proporciona la capacidad de retroalimentar y actualizar la información.
- Permite integrar a las áreas participantes en la toma de decisiones, y
- Su uso y aplicación es de carácter general para toda la Administración Pública Federal.

Estando tal sistema en íntima afinidad con el Sistema de Control por Areas de Responsabilidad (CAR), tan solo agregaremos que con el COSEFF se pretende, fundamentalmente, sentar las bases cualitativas y cuantitativas, a través de las cuales pueda realizarse un análisis más racional y objetivo de la información presupuestaria, cuyos resultados deberán retroalimentar a las fases del proceso y a los niveles responsables de la toma de decisiones.

2. SISTEMA DE CONTROL POR AREAS DE RESPONSABILIDAD EN UNA EMPRESA PARAESTATAL, SUBSISTEMA: CONTROL DEL EJERCICIO PRESUPUESTAL.

a) CONCEPTO DE SISTEMA DE CONTROL POR AREAS DE RESPONSABILIDAD.

El Sistema de Control por Areas de Responsabilidad consiste en un conjunto de procedimientos de captación, proceso, elaboración e información relativa al ejerci-

cio del presupuesto y el avance de las metas, en forma comparativa, como base del control y evaluación de los programas y presupuestos del Organismo en que se aplica.

b) ORIGENES DEL SISTEMA

Dadas las facultades y atribuciones conferidas a la SPP, conforme a los ordenamientos legales contenidos en distintas Leyes, al realizar la misma, un exhaustivo análisis y evaluación del funcionamiento de determinada empresa paraestatal, de la mayor importancia económica para el país, en las conclusiones correspondientes se pone de manifiesto la presencia de serias deficiencias, irregularidades y debilidades en la operación y controles existentes en esa Institución. Es a partir de ello que tal Secretaría y dicha Empresa, conjuntamente con la Secretaría que coordina el Sector al que pertenece el Organismo en cuestión, establecen un convenio de "Bases para la coordinación de acciones en materia de programación, presupuestación y evaluación".

En función de ello y en virtud del acelerado crecimiento e importancia que había ido adquiriendo en los últimos tiempos el Organismo o la Empresa de que tratamos, se fué generando todo un proceso de autoevaluación del

control interno en la Institución, lo que condujo a la formulación, de un "Plan Integral para Mejorar el Control Interno", en cuyas conclusiones más relevantes se destaca: "La falta de un sistema integrado de control del ejercicio del presupuesto, basado con estricto apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, que faciliten el control eficiente de los recursos y sirva como instrumento que permita el conocimiento oportuno del avance físico - financiero del gasto".

c) MARCO DE REFERENCIA

Como parte de tal "Plan Integral", se elaboraron poco después unos "Lineamientos Generales para la Formulación y el Ejercicio del Presupuesto", en cuya introducción se plantea que se requiere un esfuerzo máximo de organización, coordinación y control de las actividades, tanto productivas como de apoyo administrativo, - compatibilizando las acciones y políticas que se realizan institucionalmente, con los planes, programas y objetivos establecidos por el gobierno federal. Asimismo, se destaca que ellos se emiten para regular las acciones relativas a la formulación, ejercicio, control y evaluación de los aspectos físicos - financieros del presupuesto devengable y para regular el con-

trol del presupuesto de efectivo a nivel institucional asignado al Organismo.

Como objetivos básicos de tales "Lineamientos", tenemos los siguientes:

- Establecer orden y disciplina en el ejercicio del gasto.
- Enlazar los sistemas dispersos de información existentes en un sistema institucional programático-presupuestal, que proporcione datos confiables y oportunos.
- Controlar los programas, el avance de la realización de metas institucionales y el ejercicio del presupuesto.
- Permitir el seguimiento físico-financiero de los proyectos prioritarios.
- Generar los indicadores recurrentes y utilizar coeficientes financieros y operativos para medir la eficiencia y eficacia.
- Proporcionar elementos de juicio para la autoevaluación y toma oportuna de decisiones.
- Proporcionar información para la integración de la Cuenta Pública --"y otras demandas de información de carácter institucional", se mencionaba en otro docu-

mento--

- Cumplir con las demandas derivadas del convenio de -
Bases para la Coordinación de Acciones.

Estos "Lineamientos Generales" se subdividen en tres - capítulos. El primero se refiere a la "Formulación y mo-
dificación del presupuesto", con sus dos incisos res-
pectivos. El segundo al "Ejercicio Presupuestal", que
contiene los incisos: Disposiciones generales; Origi--
nal autorizado; Modificado; Comprometido; Devengado; -
Ejercido; Pagado; Saldo por Ejercer; Registro Contable
Presupuestal y, Auditoría del Ejercicio Presupuestal. -
El tercer capítulo, "Control y Seguimiento Físico-Fi--
nanciero del Gasto (COSEFF) y su evaluación", especí-
fica en 13 puntos como se establecería tal Sistema en
relación con las particularidades orgánicas de la em--
presa de que tratamos.

d) PROPOSITOS, ALCANCE Y ESQUEMA GENERAL DEL SISTEMA Y -
SUBSISTEMA

En cuanto al primer aspecto, en los documentos inter--
nos de la paraestatal que estudiamos, se nos plantea -
que el propósito fundamental que se persigue con el --
Sistema de Control por Areas de Responsabilidad y con-
cretamente con el Subsistema: Control del Ejercicio -

Presupuestal, consiste en disponer de un conjunto de - herramientas y técnicas que permitan responder de los - requerimientos de toma de decisiones del Organismo, - así como a las demandas del Sector Público Federal en - materia de programación, presupuestación, control y - evaluación. Y se agregaba que, en la fase inicial, es- - te sistema habría de correr en paralelo con el actual - para el control del ejercicio del presupuesto, hasta - que pueda consolidarse la conversión del mismo. Respec- - to al Alcance, de manera más específica, se expone -- que: El sistema, a través de su implementación gradual, - permitirá captar la información confiable y oportuna - por áreas de responsabilidad a nivel de departamento y - partida presupuestal, referida a programas, subprogra- - mas y metas debidamente calendarizados, lo que consti- - tuye la base para la captación de las diferentes fases - del ejercicio presupuestal y el control y seguimiento - físico-financiero del gasto; convirtiéndose éstos en - documentos básicos de información del Organismo, que - respondan a las demandas internas y externas de infor- - mación.

En relación con el Esquema General del Sistema y Sub-- sistema que venimos analizando y exponiendo, las ins- - tancias de la empresa encargadas de diseñar su implan- - tación, nos expresan que el mismo consiste en un con--

junto de procedimientos de captación, proceso, elaboración e información relativa al ejercicio del presupuesto y al avance de las metas en forma comparativa a las previsiones desagregadas.

A continuación se hacía referencia a una gráfica, en la que se enuncian los documentos fuente del Sistema, que se generan en las dependencias correspondientes, los que al ingresar a Control e Informática, son procesados y convertidos en reportes de las fases y vencimientos de compromisos del presupuesto y de control y seguimiento físico-financiero del gasto.

Tras detallarse la forma en que el primer grupo de los informes del gasto se distribuyen a los diferentes niveles jerárquicos, se especifica que el reporte mensual comparativo del ejercicio físico-financiero permitirá, por otra parte, el seguimiento de los proyectos prioritarios del programa de inversiones.

Luego, se asienta que estos informes constituirán la base para que los funcionarios de las áreas de responsabilidad analicen las desviaciones detectadas respecto a las metas programadas y los montos asignados, fundamentando la instrumentación de medidas correctivas oportunas. Asimismo, permitirán a las unidades de Audi

toría la ejecución de revisiones físicas de campo.

Después de señalarse a la Dependencia específica que, con los resultados de las autoevaluaciones de las dependencias correspondientes, formulará la evaluación institucional del avance programático-presupuestal que se proporcionará a la Coordinación Sectorial y entidades globalizadoras del Sector Público Federal, se hace referencia a unos diagramas que muestran la interrelación de acciones que desarrollan las dependencias del Organismo involucradas en el Subsistema.

e) PLAN GENERAL DE IMPLANTACION

Al diseñarse planificadamente como se implantaría el nuevo Sistema de Control en la empresa, se consideró necesario definir las etapas y actividades requeridas para ello.

En tal sentido, se argumentó que la implantación del Subsistema: Control del Ejercicio Presupuestal, requiere la determinación de etapas que permitan evaluar resultados parciales durante el proceso. El propósito que se persigue con este enfoque consiste en conformar una estrategia de trabajo que facilite la reducción sustancial en los tiempos de implantación y la

remoción oportuna de los obstáculos que interfieran la consolidación del Sistema.

Las etapas que se fijaron como necesarias para tal proceso de implantación, son las siguientes:

- I. Integración del Banco de Datos
- II. Difusión del Presupuesto autorizado
- III. Información diaria condensada de las fases del ejercicio presupuestal
- IV. Información mensual de análisis y vencimientos, comprometido, devengado y ejercido
- V. Información mensual del control y seguimiento físico-financiero del gasto
- VI. Seguimiento de proyectos prioritarios
- VII. Consolidación del Subsistema

Habiéndose elaborado aparte un documento en que se precisan los objetivos y el alcance de cada etapa, en el que estamos analizando se concluye que las etapas en que se ha dividido el plan, tienen como propósito constituir el Sistema de Control por Areas de Responsabilidad --y dentro de éste el Subsistema: Control del Ejercicio Presupuestal-- como un conjunto de instrumentos sistemáticos y de implementación gradual, que permitirán captar, procesar y organizar la información sobre

el proceso de programación, presupuestación y evaluación de las operaciones del Organismo.

Al esbozarse las actividades básicas que se promoverían, se asienta que la implantación del Subsistema planteado es la cuestión que mayor atención y esfuerzo ha requerido en el plan de desarrollo del Sistema CAR.

Ya en cuanto a la descripción detallada de las actividades necesarias, en relación con tal enfoque para la implantación, expondremos la siguiente relación:

1. **Divulgación del Sistema.**- Se orienta a dar a conocer detalladamente los objetivos y metas del sistema, así como a definir los apoyos técnicos y operativos que serán necesarios para la implantación de los procedimientos y la creación o adecuación de los órganos que habrán de responsabilizarse del manejo del presupuesto.
2. **Plan detallado.**- Consiste en planear en forma minuciosa el proceso de implantación.
3. **Preparación de la conversión.**- Consiste en disponer la información necesaria para convertir el sistema o los sistemas existentes al nuevo sistema de control unitario. Las actividades principales se orient

tan a crear los archivos maestros o centrales y a proyectar pruebas del sistema.

4. Diseño detallado de programación.- Con ello, se afinará el diseño de los archivos maestros de información del presupuesto y se desarrollará el detalle de los programas y su codificación.
5. Prueba del Sistema.- Para realizar una prueba amplia del sistema y corroborar su correcta ejecución. La prueba incluiría también la de los procedimientos y manuales utilizados.
6. Desarrollo y validación de procedimientos, formularios e instructivos.- Consiste en diseñar nuevos procedimientos o adecuar los manuales existentes que complementarán el Sistema Computarizado. Aquí se incluye el desarrollo y documentación de los procedimientos, formularios e instructivos, su impresión y aprobación.
7. Aprovechar y adecuar el equipo de cómputo.- Se requieren estudios previos y necesarios para determinar en que medida el equipamiento existente es compatible con el manejo del nuevo sistema.
8. Entrenamiento al personal operativo y usuarios de -

la información.- Consiste en determinar los objetivos del entrenamiento, la programación de los seminarios y cursos indispensables, la ejecución y desarrollo de los mismos, así como realizar la evaluación al personal que operará el nuevo sistema.

9. Conversión piloto.- Ello es el llevar a efecto la conversión del sistema en específicas áreas del Organismo, seleccionadas previamente, para evaluar su funcionamiento durante algún tiempo.

10. Apoyo administrativo para la implantación.- Esta actividad se orienta a coordinar las acciones necesarias, entre las áreas a quien compete suministrar los recursos humanos y materiales, de acuerdo con los requerimientos del programa de implantación.

11. Conversión General.- Con este evento se permitirá consolidar la operación del sistema para el control del ejercicio del presupuesto, ya que podrá ser utilizado en todo el ámbito del organismo.

En base a lo expuesto, resulta fácil apreciar que se acudió a la elaboración de una estrategia de implantación, en cuya fase inicial este sistema aproveche los diferentes procesos e infraestructura existentes, introduciendo las innovaciones que se requiriesen para -

la integración de los sistemas de procesamiento electrónico de datos, habiendo de correr en paralelo con los vigentes, consolidándose la instalación hasta poderse eliminar aquellos procedimientos que resultasen redundantes, inoperantes o anacrónicos.

C O N C L U S I O N E S

Como habrá de notarse, en la elaboración de este trabajo se consideró adecuado hacer referencia a algunos aspectos de la evolución histórica de la problemática ligada a las cuestiones presupuestales, ya que la misma tiene una influencia destacada en los procesos socioeconómicos de las diversas sociedades que conforman el mundo actual. En tal sentido, tan solo mencionaremos que a causa de tal influencia, la cuestión de los presupuestos estatales es objeto de enconados debates políticos en variados países --e incluso asociaciones de -- países, como el Mercado Común Europeo--, llegando a constituirse hasta en un tema de primordial importancia en procesos electorales, como en el que se realiza actualmente en Estados Unidos, pues tales presupuestos están en íntima relación con las políticas impositivas, así como con las determinaciones que se adoptan en relación con la magnitud de los llamados déficit públicos, es decir, la proporción de los presupuestos estatales que se financian mediante la deuda pública. Incidentalmente, según los especialistas en tales temas, el enorme déficit con que se financia el presupuesto de Estados Unidos fué un factor de fundamental importancia para impulsar la "reactivación" económica de dicho país, tras una etapa de "recesión" económica generalizada, cuestión que de paso ha promovido el incremento de las tasas de interés, - -

pues tal endeudamiento genera una relativa escasez de fondos para otros préstamos, al igual que el fortalecimiento del dólar respecto a las demás monedas.

En México, las políticas presupuestarias del gobierno federal han influido aún más notablemente en el devenir económico y social del país, pues las mismas, aunadas al acelerado incremento de los ingresos derivados de la riqueza petrolífera, contribuyeron destacadamente a que en años pasados se produjera un crecimiento acelerado de la economía del país --con la ampliación de la planta productiva, la generación de más empleos y otras consecuencias inherentes--, aunque tales políticas estuvieron también basadas en buena medida en un acentuado incremento de la deuda pública, tanto interna como externa, cuestión que aparejada a otros diversos factores que no viene al caso referir en este trabajo (fuga de dólares, disminución en los precios del petróleo, etc.), ha sido un elemento de gran importancia en la generación de las condiciones que propiciaron la aguda crisis económica que actualmente sufre nuestro país.

Siendo sumamente grande la proporción del déficit público en relación con el presupuesto federal, uno de los aspectos fundamentales de las políticas de "reordenación" económica que se vienen aplicando en los últimos tiempos, consiste en el "saneamiento" de las finanzas públicas, lo cual implica tan-

to el incremento de los ingresos gubernamentales por diversos medios --modificaciones impositivas, aumento en los precios de los servicios y productos proporcionados o vendidos por las entidades estatales--, así como severas reducciones en el gasto público federal.

Un elemento adicional que ha venido a propiciar que se centre aún más la atención en las políticas de control del ejercicio presupuestal, ha sido el que la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso de la Unión, tras un exhaustivo análisis del ejercicio del Gasto Público autorizado para 1982, el cual se excedió o sobregiró en más de un 40% del originalmente presupuestado, ha llegado a concluir que --aparte de los factores relacionados con la inflación y las devaluaciones de nuestra moneda-- está claramente detectada la existencia de numerosas irregularidades y deficiencias (incluso hasta transgresiones legales) en la aplicación o ejercicio de dicho Presupuesto.

Habiendo expuesto con alguna brevedad las características principales de variados sistemas, técnicas y métodos presupuestales, se consideró necesario el pronunciamiento explícito a favor del Presupuesto por Programas, como el más adecuado para las actividades que se realizan en la Administración Pública en general y en las distintas Entidades que la componen en particular, estando tal planteamiento en consonancia

con específica Ley a la que ya se hizo referencia.

En relación con la Empresa paraestatal cuyo nuevo sistema de Control Presupuestal se ha investigado, diremos que se tuvo la grata oportunidad de tener acceso a variados documentos - de circulación interna y que a partir de ellos, dado su carácter restringido, se trató de exponer los aspectos generales y diversas particularidades del nuevo sistema, sin considerarse indispensable el detallar o pormenorizar aún más las complejidades del mismo, como serían la mención específica - de las instancias administrativas de la Empresa, sus funciones y responsabilidades respecto al sistema que se implanta, los documentos que se generarían y sus características, etc.

En base a la experiencia directa e indirecta obtenida en el curso del proceso de investigación, puede afirmarse que el - proceso de implantación --aún cuando no estuvo exento de dificultades, derivadas de muy diversos factores--, se ha realizado de manera fundamentalmente positiva. Habiéndose complementado el Sistema expuesto con determinados procedimientos diseñados para lograr una más adecuada vinculación de - los aspectos contables con los presupuestales, y aún cuando la implantación del Sistema ha involucrado un gran incremento de la infraestructura administrativa, la práctica ha venido a demostrar que se ha ido alcanzando una mayor eficiencia en todo el proceso de Programación y Presupuestación, y par-

ticularmente en el de Control y Evaluación del Ejercicio Pre
snpuestal de la Empresa estudiada.

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

AHUMADA, JORGE

"CURSO DE LA TEORIA Y TECNICA DE LA PROGRAMACION DEL DESARROLLO ECONOMICO"

SANTIAGO DE CHILE, 1957.

ANDA HERNANDEZ, MAURICIO de

"EL CONTROL PRESUPUESTAL COMO ELEMENTO DE LA AUDITORIA INTERNA"

ANDERSON, HENRY R. Y RAIBORN, MITCHELL H.

"CONCEPTOS BASICOS DE CONTABILIDAD DE COSTOS"

C.E.C.S.A. 1a. Edición en Español, NOV. 1980.

GARCIA SAINZ, RICARDO

"PRIMER CONGRESO NACIONAL DE PRESUPUESTO PUBLICO"

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

MEXICO.

HARRIS, SEYMOUR

"PLANEACION ECONOMICA"

FONDO DE CULTURA ECONOMICA

MEXICO 1952.

JONES, REGINAL L. Y TRENTIN, H. GEORGE

"PRESUPUESTO, CLAVE DE LA PLANEACION Y CONTROL"

C.E.C.S.A.

MARTNER, GONZALO

"PLANIFICACION Y PRESUPUESTO POR PROGRAMAS"

SIGLO XXI, EDITORES, S. A.

MEXICO, 1972.

PEREA R., FRANCISCO

"LA CONTABILIDAD POR AREAS DE RESPONSABILIDAD"

E.C.A.S.A

PYHRR, PETER A.

"PRESUPUESTO BASE CERO"

LIMUSA

RAUTESTRAUCH, W. Y VILLERS, R.

"EL PRESUPUESTO EN EL CONTROL DE LAS EMPRESAS INDUSTRIALES"

FONDO DE CULTURA ECONOMICA

MEXICO, 1955.

RIO GONZALEZ, CRISTOBAL del

"TECNICA PRESUPUESTAL"

E.C.A.S.A. 9a. EDICION, CUARTA REIMPRESION

MEXICO, 1982.

STEISS, ALAN WALTER

"ADMINISTRACION Y PRESUPUESTOS PUBLICOS"

DIANA

MEXICO, 1975.

VAZQUEZ ARROYO, FRANCISCO

"PRESUPUESTO POR PROGRAMAS PARA EL SECTOR PUBLICO DE MEXICO"

U.N.A.M.

MEXICO, 1971.

WESTON, J. FRED Y BRIGHAM, EUGENE F.

"ADMINISTRACION FINANCIERA DE EMPRESAS"

EDIT. INTERAMERICANA, TERCERA EDICION

MEXICO, 1975.

L E Y E S:

LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

LEY DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION
MEXICO, 1970.

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION, PARA EL EJERCICIO FISCAL -
1969, MEXICO.

T E S I S:

ARIZPE CARREON, ELBA GUADALUPE

SISTEMA DE CONTROL POR AREAS DE RESPONSABILIDAD EN LA INDUS-
TRIA PETROLERA

ESCUELA BANCARIA Y COMERCIAL

MEXICO, 1983.

NERIGA RAMOS, ARTURO

EL CONTROL PRESUPUESTAL Y SU RELACION E IMPORTANCIA SOBRE LA
ADMINISTRACION

SEMINARIO DE INVESTIGACION CONTABLE

U.N.A.M.

MEXICO, 1973.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO

"SISTEMA DE CONTROL Y SEGUIMIENTO FISICO-FINANCIERO DEL GAS-
TO PUBLICO FEDERAL (COSEFF)"

DOCUMENTOS INTERNOS DE LA EMPRESA PARAESTATAL:

"SISTEMA DE CONTROL POR AREAS DE RESPONSABILIDAD, SUBSISTEMA
CONTROL DEL EJERCICIO PRESUPUESTAL"

"MANUAL DE PROCEDIMIENTOS SISTEMA CONTROL POR AREAS DE RES-
PONSABILIDAD"

"LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA FORMULACION Y EL EJERCICIO
DEL PRESUPUESTO"

"ESTRUCTURA PRESUPUESTAL POR AREAS DE RESPONSABILIDAD"

"PLAN INTEGRAL PARA MEJORAR EL CONTROL INTERNO"

REVISTAS:

CONTADURIA Y ADMINISTRACION

FAC. DE CONT. Y ADMON.

U.N.A.M.

MEXICO, MAYO 1983.