

170
2/2/85

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CONTADURIA Y ADMINISTRACION



EL LICENCIADO EN CONTADURIA EN EL SECTOR PUBLICO

SEMINARIO DE INVESTIGACION CONTABLE

QUE PARA OPTAR AL GRADO DE:
LICENCIADO EN CONTADURIA
P R E S E N T A

MARIA DE LOS ANGELES ISITA IBARRA

DIRECTOR DE SEMINARIO: C. P. ALFREDO ADAM ADAM

MEXICO, D. F.

1985



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.

EL LICENCIADO EN CONTADURIA EN EL SECTOR
PUBLICO

INTRODUCCION	4
CAPITULO I.- EL LICENCIADO EN CONTADURIA	5
1.- Caracterfsticas personales que debe reunir el Licenciado en Contadurfa.	
2.- Análisis de la formación académica que recibe el Licenciado en Contadurfa.	
a) Plan de estudios 75.	
b) Plan de estudios 85.	
3.- Campos de acción.	
CAPITULO II.- EL SECTOR PUBLICO	28
1.- Función rectora del Sector Público.	
2.- Antecedentes históricos. Los inicios de la organización burocrática en México.	
3.- Evolución y desarrollo. Cambios fundamentales en la estructura gubernamental promovidos por los profesionales en Contadurfa.	
CAPITULO III.- PROBLEMATICA DEL CAMPO OCUPACIONAL	50
1.- Principales obstáculos que encuentra el Licenciado en Contadurfa para el desarrollo de su labor.	
2.- Algunos aspectos sociológicos de los trabajadores al servicio del estado.	

CAPITULO IV. - PROYECCION DEL LICENCIADO EN CONTADURIA DENTRO DEL SECTOR PUBLICO.

64

1. - Control gubernamental.

- a) La Contaduría Mayor de Hacienda.
- b) La Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- c) La Contabilidad Gubernamental.

2. - Fiscalización.

- a) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- b) Tesorería del Distrito Federal.
- c) Tesorerías Estatales.

3. - Planeación y estrategias financieras.

- a) Proceso de planeación, evaluación y control del presupuesto.

CAPITULO V. - ORGANISMOS PROFESIONALES EN EL SECTOR PUBLICO.

84

1. - El caso del INCOPSE

- a) Objetivos.
- b) Estructura y organización.
- c) Membresía.

CONCLUSIONES

90

BIBLIOGRAFIA

92

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

A través del tiempo se ha vuelto evidente la importancia de las actividades que desarrolla el gobierno, ya que de esas actividades dependerá en gran medida el bienestar de todo un país. Es incuestionable también, que en la medida en que los recursos con que cuenta una entidad (cualquiera que sea su actividad) sean optimizados, los resultados favorables no se hacen esperar. Es por eso que el sector público resulta un campo de acción propicio para el Licenciado en Contaduría, ya que su capacidad y ética profesional le sirven de apoyo para cooperar en el logro de los objetivos y metas de beneficio social que se encomiendan al mencionado sector.

Se considera necesario por tanto, que el Licenciado en Contaduría conozca las funciones y actividades en que pueda desarrollar su labor, a lo cual pretende contribuir el trabajo que a continuación se presenta.

CAPITULO I

EL LICENCIADO EN CONTADURIA

El Licenciado en Contaduría surge con esta denominación en forma oficial a partir del año de 1973, como resultado de las modificaciones efectuadas a los planes de estudio vigentes en ese año.

El proceso de modificación abarca desde el año de 1970 con el llamado Plan 70, que fue una de las mas amplias reestructuraciones efectuadas en la Facultad de Contaduría y Administración y culmina con la implantación del Plan de Estudios 75 que tendrá una vigencia de casi 10 años.

El llamado Plan 70 actualizó planes y programas de estudio, con centrando las especializaciones en la División de Estudios de Posgrado (creada en 1965, año en el cual alcanzó la Escuela de Comercio y Administración el grado de Facultad) y formando 4 áreas básicas con una base común para las dos carreras impartidas. Estas 4 áreas son: Ciencias Sociales, Matemáticas, Administración y Contabilidad, llegando a tener 27 materias comunes de un total de 38.

La distribución de materias que estableció este plan para la carrera de Contador Público fue de los porcentajes siguientes:

Contabilidad 37%; Administración 26%; Matemáticas 15%; Humanísticas 9%; Derecho 9% y Economía 4%.

En su tiempo, el Plan 70 busca la solución a los problemas operativos derivados de un alto índice de aumento de la población escolar, procurando opciones para la titulación masiva.

La aplicación de este plan tuvo una duración de 2 años únicamente ya que en 1972 se creó un sistema de módulos aplicado en ese mismo año y generalizado en 1973, con la aprobación del Consejo Universitario. El llamado Plan Modular 73 pretendía formar un sistema global y totalizador coordinando los diversos módulos entre sí, adecuar la práctica con la teoría en los planes de estudio, propiciar una autoeducación mediante la participación activa del alumno y atender las exigencias profesionales de la sociedad nacional.

Estos objetivos no fueron cumplidos, pero el análisis y crítica de los dos planes señalados, sirvió de base para que en 1975 uti

lizando los aspectos positivos se culminara en la transformación casi total de los planes de estudio, sus métodos y contenido, la duración de las carreras, la organización escolar, las prácticas la ayuda a maestros, el sistema de enseñanza y la formación de laboratorios, creándose así una didáctica especial para cada una de las materias, que habría de durar casi 10 años.

1.- CARACTERISTICAS PERSONALES QUE DEBE REUNIR EL LICENCIADO EN CONTADURIA.

En la actualidad existen dentro de las entidades educativas, secciones especializadas en donde se hacen verdaderos esfuerzos por orientar al estudiante a elegir una carrera cuya naturaleza se adapte a su carácter, temperamento y capacidad intelectual; sin embargo, probablemente son pocos los que ingresan en una escuela profesional para estudiar una carrera por verdadera vocación. Generalmente, la elección de una carrera se finca en diversas causas, que van desde las opiniones de amistades y familiares hasta la idea de que no requiere estudios complicados.

Según estudios efectuados por el Centro de Investigación de la Facultad de Contaduría en 1976, la causa más señalada para estudiar la carrera de Contaduría es: "necesitar ganar dinero cuanto antes", ya que existe la posibilidad de trabajar desde los primeros años de estudio y cubrir los gastos que demanda la carrera.

A este respecto, es importante señalar que "la profesión del contador tiene una extraordinaria ventaja sobre otras profesiones: el

contador puede encontrar una vacante, casi siempre, en prácticamente todos los sectores económicos y a todos los niveles salariales, ya que la disciplina contable constituye una necesidad de cualquier entidad económica". (De Paz, pág. 83)

Esta disciplina contable a su vez, requiere de personas con ciertas características básicas y aptitudes que le permitan un desempeño óptimo en la profesión elegida. No queremos decir con esto que si una persona no tiene esas características no pueda ser un Licenciado en Contaduría, pero uno de los propósitos de esta investigación, es demostrar que de esas características básicas dependerá en gran medida del éxito o fracaso de un profesionalista, y no refiriéndonos al aspecto económico que mucha gente asocia con la palabra éxito, sino a la satisfacción que debe producir un trabajo desempeñado con toda conciencia profesional y llevado a buen término.

Estas características o aptitudes se reflejan en la disposición natural o adquirida, inclinación o idoneidad que muestra una persona, y que referidas a la disciplina contable deben ser las siguientes:

1. - Capacidad para desarrollar trabajos laboriosos y rutinarios por prolongados periodos de tiempo. Es importante estar en condiciones de permanecer en un solo sitio largo tiempo, dada la índole del trabajo a desarrollar, ya sea en la contabilidad operativa o en alguna otra rama de la contabilidad como la auditoría.

2. - Facilidad de memorización y habilidad para manejar cifras y símbolos. Es indispensable esta aptitud que se combina con los requisitos matemáticos de la carrera, y que permitirá al profesionalista analizar información numérica e interpretarla.

3. - Capacidad para la sistematización. Esta capacidad permite entender un conjunto de datos e información, a fin de someterlo a una expresión sencilla y racional.

4. - Elevado interés social, es decir, manejar un concepto amplio del mundo y desarrollar relaciones humanas de manera positiva y con un alto contenido ético.

5. - Capacidad para tomar decisiones razonadas y fundamentadas .
Recuérdese que mientras el técnico ejecuta, el profesionalista decide.

Las características anteriores deberán ampliarse a través del tiempo con el estudio de las materias escolares programadas, a fin de dotar al futuro profesionista del criterio y la base académica suficiente para enfrentarse al reto diario que significa desempeñar eficaz y eficientemente un empleo o trabajo independiente, según el caso.

Otra característica que merece destacarse por separado, dada su importancia, es la que se menciona en la Organización Académica de la Facultad, 1981.

"Para que un individuo adquiriera carácter auténticamente profesional, tiene que ser apto para ubicar sus conocimientos técnicos tanto en el ámbito laboral como en el social, ya que debe estar conciente de que su acción y servicio no puede limitarse exclusivamente al aspecto técnico, porque tiene un papel que desarrollar dentro del ámbito social, lo que implica una responsabilidad ética".

Es decir, cuando el Licenciado en Contaduría acepta los objetivos que persiguen las entidades en las que trabaja, debe implantarlos con toda su capacidad profesional y cuando no los acepta

debe propugnar su modificación y aún rechazarlos si chocan con sus convicciones.

De la asimilación de este criterio han surgido, según se sostiene en el presente trabajo, las modificaciones en el manejo racional de los recursos disponibles por medio del control presupuestal y la contabilidad gubernamental que a pesar de existir desde hace mucho tiempo, sólo en los últimos años se ha procurado su manejo profesional.

El conjunto de características personales y el cúmulo de asignaturas cursadas, debía dar como consecuencia un profesionalista que alcanzara los objetivos generales de la carrera de Licenciado en Contaduría que a continuación se detallan, por considerarse sumamente importantes:

- I. - Tener conciencia de la función que desempeñará dentro de la sociedad y de la obligación de desarrollarla dentro de cánones éticos.
- II. - Comprender la realidad humana y social donde va a ejercer su actividad profesional.
- III. - Conocer el marco jurídico-legal donde se desarrolla la actividad financiera.
- IV. - Entender los fenómenos económico-financieros, tanto a nivel general de la economía como a nivel de los diversos tipos de entidades.
- V. - Determinar las necesidades de información financiera de cualquier entidad y diseñar e instalar sistemas para su obtención, estable-

ciendo los controles que se requieran.

VI. -Corregir las deficiencias de operación de sistemas establecidos y/o mejorar su operación.

VII. -Dirigir y operar el sistema de información financiera de cualquier entidad, vigilando su funcionamiento y control.

VIII. -Conocer el fenómeno tributario y sus implicaciones contables y financieras a nivel general.

IX. -Dictaminar estados financieros.

X. - Interpretar información financiera.

XI. -Conocer en forma general los distintos campos de actuación que actualmente se ofrecen y se pueden ofrecer en el futuro inmediato a la actividad profesional del Licenciado en Contaduría.

2. - ANALISIS DE LA FORMACION ACADEMICA QUE RECIBE EL LICENCIADO EN CONTADURIA.

A través de la historia de la ahora Facultad de Contaduría y Administración, puede observarse un constante afán por lograr una mejor preparación académica en el estudiantado. Asimismo, es constante la preocupación que muestra por adecuar dicha preparación para que responda a las necesidades del país y la sociedad que lo forma.

Sin embargo, la profesión contable es tan dinámica que cada vez amplía más su ámbito de conocimientos y se enriquece permanentemente con la incorporación de nuevas técnicas. Esto trae como consecuencia la difícil tarea de incorporar a un plan de estudios, todo el incremento de conocimientos técnicos disponibles a fin de coordinarlos y dosificarlos de tal manera, que sean útiles para los objetivos señalados.

Es importante por lo anterior, realizar un somero análisis de la formación académica que recibió y recibirá el Licenciado en Contaduría a través de los planes de estudio más recientes.

a) PLAN DE ESTUDIOS 75

Este plan de estudios surgió como ya se dijo anteriormente, de un proceso que amalgamó dos planes anteriores buscando eliminar al máximo las incongruencias y fallas, y creando objetivos precisos para cada materia, así como un perfil genérico del profesionalista que se esperaba lograr al término de la carrera.

Para tales fines, se respetó la división por área existente y que tiene los objetivos siguientes, según menciona la Organización Académica de la Facultad 1981:

1. - Objetivo general del área de Contabilidad y Finanzas.

Se considera fundamental dentro del plan y se propone desarrollar en el alumno aptitudes, sensibilidad y criterio sólido para comprender, sistematizar, interpretar y comunicar los fenómenos y sus repercusiones que se originan en el proceso contable.

2. - Objetivo general del área de Administración.

Tiene como propósito que el alumno adquiriera una visión general del desarrollo de la administración y conocimientos fundamentales de las áreas funcionales de los organismos sociales.

3. - Objetivo general del área de Matemáticas.

Los conceptos y técnicas de matemáticas se orientan al plantea-

miento, resolución y conceptualización de problemas de la contabilidad y administración. Por otra parte, la sistematización necesaria en el estudio de las matemáticas, se integra como método de pensamiento en el estudiante, de tal manera que le permita transferirlo a sus otras áreas de estudio.

4. - Objetivo general del área de Ciencias Sociales.

Tiene como principal propósito desarrollar en los alumnos un criterio científico que les permita elegir o crear nuevas opciones en su actuación profesional, en las que prevalezca una visión altamente humanística sobre lo meramente teórico-operativo.

De esta manera, los objetivos y temática de las Ciencias Sociales y el Derecho que integran el área, constituyen un proceso metodológico para formar un profesional íntegro e innovador.

El hecho de verificar que los objetivos señalados se han cumplido cabalmente, dependería de una investigación muy amplia que resulta imposible efectuar dadas las limitaciones del presente trabajo, pero es evidente que el nivel académico se ha elevado considerablemente y con el nuevo mecanismo de seriación de materias implantado recientemente, creemos que se perfeccionará el sistema de enseñanza en general.

b) PLAN DE ESTUDIOS 85

El plan de estudios que fué estructurado en 1975 mostró su eficacia al estar vigente tantos años, pero es lógico que ya no responde en su totalidad a los requerimientos actuales, por lo que nuevamente la Facultad ha efectuado modificaciones que han sido ya autorizadas por el Consejo Universitario el 17 de enero del año en curso.

Dichas modificaciones contemplan la creación de una nueva carrera, Licenciado en Informática, que representa un avance significativo en el empleo de las nuevas técnicas surgidas y la ampliación de un semestre en las dos carreras ya existentes, augmentando a un total de 50 materias cada una.

A continuación, se presentan algunas notas sobre las diferencias encontradas entre el plan de estudio 75 y el 85, de la carrera de Licenciado en Contaduría.

Resalta por su importancia, el énfasis que se dió a la Contabilidad en todos sus niveles, incluyendo puntos que anteriormente no se trataban o que se trataban en forma somera como contribuciones, ya que calcular impuestos no es difícil, "pero si es materialmente imposible que quien no conozca contabilidad pueda conciliar los intereses fiscales con los del causante, o que de fuentes de información contable, formal y legalmente construídas, pueda desprender

datos para la elaboración de sus declaraciones de impuestos" (De Paz, pág. 388).

Se modifican también las materias de Finanzas, siguiendo un orden lógico y tratando aspectos fundamentales en una entidad como son las inversiones y el financiamiento a las mismas.

El área de Administración se enriqueció con dos materias más: Organización y Procedimientos Administrativos y Dirección y un nuevo enfoque a la materia el Hombre y la Administración que es ahora Fundamentos de Administración de Personal.

Dentro del área de Matemáticas se reduce Estadística a un solo semestre, pero Informática se amplía abarcando Sistemas de Información e Informática Aplicada a la Contaduría, de obvia importancia.

Es en el área de Ciencias Sociales donde más se modifican los planes de estudio ya que desaparecen las siguientes materias: Comunicación y Métodos de Estudio, Derecho Constitucional y Administrativo, Sociología de las Organizaciones y Psicología de los Grupos de Trabajo.

Sin embargo, los objetivos fundamentales de esas materias no desaparecen ya que quedaron integrados a las nuevas. Por ejemplo, Derecho Constitucional y Administrativo quedó integrado a Fundamentos de Derecho y Sociología de la Organización a Dinámica Social.

Es importante señalar que el nuevo plan de estudios tiene materias enfocadas exclusivamente al sector público como son, Contabilidad Nacional y Finanzas Públicas que se cursará en el 9o. Semestre y la de Contabilidad y Auditoría Gubernamental en el 10o. Semestre.

Asimismo, hay cambios importantes en la estructura de las "Áreas de Conocimiento" ya que aumentan de 5 a 13 agrupándose más específicamente. Costos, Finanzas y Auditoría se separan de lo que era el "Área de Contabilidad". En ésta última se incluyen cambios significativos en las materias ya que además de incluirse Contabilidad y Auditoría Gubernamental se adiciona Introducción a la Contabilidad cuyo objetivo principal es que el estudiante de primer semestre conozca qué es la carrera de Licenciado en Contaduría, sus principios fundamentales y campos de acción entre otros aspectos importantes.

El "Area de Ciencias Sociales" desaparece y se establecen las Areas de "Derecho", "Economía" y "Dinámica Social".

En el Area de "Matemáticas" solo cambia Estadística que se cursará en un solo semestre en lugar de dos.

El Area de Administración se refuerza con una nueva materia llamada "Dirección" que acoge el objetivo fundamental de lo que era la materia de "Psicología de los Grupos de Trabajo" que es: "la conducción de subalternos a la consecución de objetivos organizacionales" (Plan de Estudios 85 pág. 123).

Todos estos cambios persiguen fundamentalmente la actualización de la carrera enfatizando las áreas técnicas y llenando, asimismo, "lagunas importantes de conocimientos (como el área fiscal)" (Plan de estudios 85, pág. 6).

A continuación se detalla el Perfil Genérico del Licenciado en Contaduría que se espera obtener con base en el Plan de Estudios 85, el cual creemos que esencialmente no cambió, introduciéndose sólo las variantes resultantes del nuevo enfoque técnico de la carrera.

A) PERFIL DE HABILIDADES DESEADAS EN EL LICENCIADO EN CONTADURIA, ENTRE OTRAS:

- 1) Diseñar grupos humanos hacia el logro de objetivos.
- 2) Asesorar en materia contable y financiera.
- 3) Tomar y fundamentar decisiones financieras.
- 4) Operar documentación oficial y diseñar procedimientos contables.
- 5) Utilizar los modernos sistemas de computación.
- 6) Captar y registrar con agilidad, el origen y la aplicación de recursos, en una transacción.
- 7) Llevar a cabo el análisis e interpretación de los estados financieros de una entidad.
- 8) Captar y evidenciar errores o fraudes en los procedimientos.
- 9) Actualizar mediante el autoaprendizaje.
- 10) Dirigir grupos humanos hacia el logro de objetivos.
- 11) Motivar y resolver conflictos interpersonales.
- 12) Ejercer y delegar la autoridad para cumplir sus fines.
- 13) Practicar buenas relaciones humanas.
- 14) Tener una visión analítico-sintética que le permita ejercer un amplio criterio profesional.
- 15) Aplicar una metodología de investigación para fundamentar sus decisiones.

B) PERFIL DE ACTITUDES DESEADAS EN EL LICENCIADO EN CONTADURIA, ENTRE OTRAS:

- 1) Manejar con eficiencia los recursos de una entidad.

- 2) Promover la justicia distributiva.
- 3) Actuar con independencia mental.
- 4) Ejercer sus actividades profesionales de conformidad con valores éticos.
- 5) Mostrar solidaridad profesional con sus colegas, clientes y público en general.
- 6) Mostrar solidaridad y reconocimiento con su Facultad, Universidad, comunidad y con su País.
- 7) Sanear la administración financiera en una entidad.
- 8) Promover el desarrollo social.

3. - CAMPOS DE ACCION.

Se pueden conceptuar y separar en dos grandes grupos los campos de acción del Licenciado en Contaduría; como profesionalista independiente y como profesionalista dependiente.

Cuando el profesionalista trabaja en forma independiente se dedica primordialmente a dictaminar estados financieros, así como a ofrecer consultoría financiera o de tipo operacional y administrativa.

Cuando el profesionalista presta sus servicios en forma dependiente lo efectúa también en dos grandes campos: en el sector privado y en el sector público. En ambos campos la disciplina contable constituye una necesidad básica, y dependiendo del grado de complejidad de las estructuras organizativas se crea en los dos una gran variedad de empleos a distintos niveles de remuneración y con diversos grados de dificultad, ocupables por personal con conocimientos que posee el Licenciado en Contaduría.

Dentro de esos campos tan amplios dos trabajos son típicos de la profesión: la contabilidad operativa y la auditoría, ya que ocupan el 69.5% del total de ocupaciones, según información estadística del Centro de Investigaciones de la Facultad de Contaduría y Administración. (año 1975)

La diferencia entre estos dos trabajos típicos es la consistencia en la oferta de trabajo, pues mientras la contabilidad es permanente y requiere de bastante personal que realice las funciones inherentes (recopilar, registrar, sintetizar y producir información) la auditoría es esporádica y tiene un corto plazo de trabajo, por lo que la cantidad de empleos que genera la contabilidad es muy superior a la que genera la auditoría.

Un campo de acción que es importante para el Licenciado en Contaduría es el fiscal, ya que el contador es el profesional idóneo para conciliar los intereses del contribuyente con las de las leyes respectivas. La contabilidad de costos es otro campo muy importante, así como la docencia y la investigación.

En cuanto a la toma de decisiones en el aspecto financiero de una entidad, el campo ocupacional es disputado por otros profesionistas cuya enseñanza académica les facilita el manejo de los datos económicos y estadísticos, por lo que un contador requiere de amplia experiencia o documentarse lo suficiente a fin de estar en posibilidad de competir exitosamente en ese campo.

Los campos anteriormente señalados son considerados clásicos y

tradicionales y desempeñados por lo general en el sector privado.

En la actualidad se cuenta con información (no confirmada) de que el sector público se ha convertido en importantísimo campo de actuación, ya que está captando el 50% de los egresados y/o estudiantes de la carrera.

Este campo de acción se conceptúa también como "Contabilidad Social".

La contabilidad social conlleva muchos conceptos y no se ha determinado aún una definición específica. Pero es innegable que es conveniente examinar con mayor minuciosidad los cambios sociales que transforman al país.

El subdesarrollo económico y cultural, las altas tasas de crecimiento demográfico que se tragan los pequeños logros y avances económicos, la inequitativa distribución de la riqueza y el permanente proceso inflacionario presionan a la sociedad a efectuar un cambio.

De que ese cambio se efectúe por medio de un proceso violento

o por el contrario, se logre efectuarlo por medio de graduaciones tendientes a mejorar el uso de los recursos humanos y materiales disponibles y el manejo eficiente de los recursos financieros encomendados al estado, dependerá en gran medida la estabilidad del país.

La contaduría dispone de los elementos suficientes que le permitan intervenir en ese cambio gradual que se necesita, mediante el control contable y financiero y el de evaluación de la gestión, que son valiosos auxiliares de la dirección en el proceso de toma de decisiones.

Es preciso modificar y ampliar el enfoque con que se viene practicando tanto la contabilidad como la auditoría en el sector público, a fin de que sin desatender la verificación de la efectividad de las operaciones, se haga hincapié en su eficacia y eficiencia.

Asimismo, sabemos que en el sector público no es suficiente con rendir información oportuna y veraz y proporcionar alternativas, sino que hay que convencer a los órganos decisorios de la obligación moral de orientar los planes y programas hacia la solución de los problemas de tipo social.

Más aún, ¿por qué conformarnos con permanecer en el nivel operativo? ¿por qué no podríamos tomar nosotros mismos esas decisiones con toda la capacidad profesional y moral que hemos adquirido a través de nuestro paso por la Máxima Casa de Estudios de México?

He ahí el reto para todas las generaciones de Licenciados en Contaduría incluyendo la mfa.

Para promover un cambio como el que se requiere en el sector público, es indispensable conocer primero sus funciones y estructura, por lo que a continuación se describen someramente algunos aspectos importantes.

CAPITULO II

EL SECTOR PUBLICO

Se conoce como sector público al conjunto de entidades de las cuales se vale el estado, para la consecución de los fines que tiene establecidos legalmente.

Es más propio llamarle administración pública federal que es su concepción jurídica. Depende directamente del Poder Ejecutivo Federal y se define como "una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación" (Serra Rojas pag. 81).

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, en sus artículos 1o., 2o. y 3o., describe los componentes de la misma:

- a) La administración pública centralizada está compuesta por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.

- b) La administración pública paraestatal está formada por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos.

Todo este conjunto de entidades alcanza una respetable cantidad de organismos. Por lo que toca a la administración pública centralizada, con las reformas decretadas el 23 de diciembre de 1982 y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 del mismo mes y año, se cuenta a la fecha con 18 secretarías de estado y 1 departamento administrativo (Departamento del Distrito Federal).

La administración pública paraestatal está formada por diversas entidades y se definen según la Ley para el control, por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Em-

presas de Participación Estatal, publicada en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1970, como:

Las personas morales creadas por ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, cualesquiera que sea su forma o estructura, cuando su patrimonio se constituye total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que les aporte u otorgue el gobierno federal o con el rendimiento de un impuesto específico.

Sus objetivos o fines son la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Se consideran en esencia como auxiliares de la administración pública y sus actividades son muy diferentes entre sí. Generalmente se trata de organismos y empresas de carácter administrativo de servicio público, mercantil, científico, técnico o de investigación científica.

A la fecha, después de diversas agrupaciones sectorizadas que describiremos más adelante, así como algunas ventas y liquidaciones, existen alrededor de 800 empresas paraestatales.

1.- FUNCION RECTORA DEL SECTOR PUBLICO

La función rectora del sector público está inscrita en la Constitución, que tiene las bases institucionales y legales del desarrollo económico en los artículos 25, 26, 27 y 28, que prevén los alcances de la rectoría del estado y la economía mixta, establecen un sistema de planeación democrática del desarrollo, fijan bases para el desarrollo rural y una mejor justicia agraria, precisan la definición de las áreas reservadas exclusivamente al estado y la función y desempeño de las instituciones, organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Según puede observarse cotidianamente, cada día es mayor el campo de penetración de la administración pública en México. Es constante la intervención del estado, que trata de dominar los principales aspectos de la vida económica y asume responsa bilidades que afectan vitalmente al país.

Nos dice Andrés Serra Rojas en su libro *Derecho Administrativo*: "ningún acto de la vida privada deja, por una u otra causa, de verse afectado por las decisiones gubernamentales y en particular por su acción política, que en forma directa y activa afecta toda la vida social" (pag. 95).

No hay que ir muy lejos para constatar este hecho, bástenos recordar el decreto de nacionalización bancaria de septiembre de 1982, que permitiera al gobierno tener intervención en cientos de empresas por medio de las acciones que poseían los bancos, con ramos tan diversos como los siguientes:

Grupo Condumex, cables y materiales aislantes.

Industrias Campos Hnos., herramientas y equipo de precisión.

Kimberly Clark; artículos de papel.

Puritan, ropa

Liverpool, almacén mercantil, etc.

Muchas de estas acciones fueron enajenadas, pero de tal manera era tan intrincada la trama financiera de los bancos que, por ejemplo, Celanese Mexicana la única empresa privada en el país que refina y transforma hidrocarburos, tenía un total de

9'823,638 acciones repartidas en 27 diferentes bancos representando una participación en el capital de 16.92 %, que en una empresa de su magnitud es bastante considerable.

Una vez efectuado el proceso de enajenación de acciones bancarias, se conservaron acciones en 65 empresas con un porcentaje mayoritario en el capital que va del 53.16 % al 100 %, la mayoría pertenecientes al ramo inmobiliario y 55 con un porcentaje minoritario, según publicación de la Secretaría de Hacienda efectuada el 10 de marzo de 1984, en todos los diarios del país.

2.- ANTECEDENTES HISTORICOS. LOS INICIOS DE LA ORGANIZACION BUROCRATICA EN MEXICO.

La institución de las secretarías dentro de la organización del poder ejecutivo, es quizá la que tenga mayor antigüedad en la vida independiente de México.

Desde el inicio del movimiento en Dolores, Don Miguel Hidalgo y Costilla intentó la Organización de un gobierno con dos Secretarios, uno denominado de Estado y otro el de Gracia y Justicia.

La firma del Secretario de Estado Ignacio López Rayón, se encuentra ya en los bandos publicados por Hidalgo como Generalísimo de América y entre ellos el de 6 de diciembre de 1810 que abolió la esclavitud.

En octubre de 1814, la Constitución de Apatzingán (de vigencia muy limitada) fue la primera que dió bases completas para la organización del poder público, imponiendo como necesaria para la eficacia de sus determinaciones, la firma de uno de los secretarios que estableció en el artículo 134 y que fueron uno de Guerra, otro de Hacienda y el tercero de Gobierno.

Al consumarse la independencia, la Junta Soberana Provisional Gubernativa aprobó el reglamento de 8 de noviembre de 1821 para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del despacho Universal, fijando en él la organización y competencia de las cuatro que creaba y que fueron: la de Relaciones Exteriores e Interiores, la de Justicia y Negocios Eclesiásticos, la de Hacienda Pública y la de Guerra con encargo de lo perteneciente a Marina.

A partir de esa fecha, fue constante el movimiento en la crea-

ción de las secretarías de estado, para adecuarlas a la gradual transformación del país, aumentando y especializando sus funciones. Las Constituciones de 1824, 1857 y 1917 disponen que para el desempeño de los asuntos de orden administrativo, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por medio de una ley, agregando las dos últimas constituciones que esa ley hará la distribución de los negocios que han de estar a cargo de cada secretaría.

La última Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que fué publicada el 24 de diciembre de 1958, creó la Secretaría de la Presidencia, la de Patrimonio Nacional que sustituyó ampliando sus funciones a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa; dividió en dos la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas formando la de Comunicaciones y Transportes y la de Obras Públicas; dió a la Secretaría de Economía su antigua denominación de Secretaría de Industria y Comercio; creó un nuevo Departamento, el de Turismo; amplió la competencia del Departamento Agrario al convertirlo en Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y operó importantes cambios en las funciones asignadas.

Por ley de 29 de diciembre de 1974 publicada el 31 del mismo mes, estos dos últimos departamentos se transforman en secretarías, la de la Reforma Agraria y de Turismo. De esta manera quedaron establecidas 17 secretarías de estado y un departamento administrativo.

De los 72 organismos descentralizados creados hasta mediados de 1976, la administración de Portes Gil creó uno en 1929; 3, de 1934 a 1940, por el presidente Cárdenas; 8, de 1940 a 1946, por el general Avila Camacho; 11, de 1946 a 1952, por Miguel Alemán; 6, de 1952 a 1958, por Adolfo Ruiz Cortines; 10, de 1958 a 1964, por Adolfo López Mateos; 9, de 1964 a 1970, por Gustavo Díaz Ordaz, y 21, de 1970 a 1976, por Luis Echeverría.

Simultáneamente con la creación y modificación de las instituciones antes descritas, se fué creando el gremio de empleados públicos que se incrementó a través de los distintos regímenes presidenciales, ya que cada periodo avanzaba en ciertos aspectos con el consecuente impacto en la creación de empleos. El auge de la explotación petrolera y el impulso dado a la educación durante el régimen del general Obregón crearon grandes núcleos de empleados, obreros calificados y de maestros; las

obras de riego y las carreteras promovidas por el general Calles necesitaron de un nutrido número de ingenieros, técnicos y empleados y así sucesivamente.

La desventaja para estos empleados es que vivían en una constante inquietud ante los frecuentes cambios de gobierno, que traían consigo desplazamientos a veces en masa, sin que los amparara ninguna ley.

Los empleados de base adquirieron derechos hasta la expedición del acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil del 9 de abril de 1934, que sirvió de base para el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, promulgado durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas y luego modificado en 1941. Posteriormente, todas las prestaciones a que tienen derecho quedaron plasmadas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 (1963).

La ley mencionada sólo ha sufrido ligeras modificaciones, sobre todo para hacer la distinción de empleados de base y de confianza. Estos últimos han quedado hasta la fecha fuera de toda pro

tección laboral como consecuencia de las condiciones económicas mundiales, adversas para la situación del país, el gobierno federal ha decretado medidas severas de reajuste de personal que en primera instancia afectan a los empleados de confianza.

Estas disposiciones podrían llegar a afectar a un puesto que es privativo del Licenciado en Contaduría que está clasificado como de confianza, el de Auditor, ya que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional menciona en su artículo 5o., fracción II, inciso d) que: "Son trabajadores de confianza los que desempeñan funciones de... d) Auditoría a nivel de auditores y subauditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías o de las Áreas de Auditoría."

Es evidente que el sector público ha crecido desmesuradamente y en ocasiones en forma caótica y que es conveniente aligerar el aparato burocrático, pero no sería congruente que un puesto tan importante desapareciera. Sin embargo, de la calidad y eficiencia del personal que desempeñe esas funciones dependerá en gran medida la imagen relevante que debe tener.

3. EVOLUCION Y DESARROLLO. CAMBIOS FUNDAMENTALES EN LA ESTRUCTURA GUBERNAMENTAL PROMOVIDOS POR LOS PROFESIONALES EN CONTADURIA.

La administración pública en México ha estado sujeta a un proceso permanente de ajustes y reorganizaciones, para adaptarla a las cambiantes condiciones del desenvolvimiento económico, político y social del país.

Con fecha 29 de diciembre de 1976 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que abrogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 y demás disposiciones legales que se opusieron a la nueva organización que se viene a establecer.

Esta nueva organización fue producto de un amplio estudio (Reforma Administrativa) que hace una revisión integral o de conjunto, estableciendo en forma clara y precisa las facultades de las distintas entidades administrativas, tratando de evitar duplicidad para definir responsabilidades.

Se persigue con esta ley por vez primera, la institucionalidad

de la programación de acciones de la administración pública, el establecimiento de prioridades, objetivos y metas que resulten comprensibles y viables y que las dependencias se constituyan en unidades responsables que se encarguen de la coordinación de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos que se ubiquen en el ámbito sectorial que habrá de estar a su cargo.

Esto trae como consecuencia la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto; se separa la de Comercio de la de Industria que se incorpora a la de Patrimonio y Fomento Industrial; se reúnen en una sola Secretaría las atribuciones de Agricultura y Recursos Hidráulicos; se adicionan las funciones de Asentamientos Humanos a la Secretaría de Obras Públicas. Por último, se unifica el sistema de administración con la incorporación en la ley de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos.

En diciembre de 1982 con el cambio de gobierno, se efectúa la modificación de la Ley Orgánica creando la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, convirtiendo el Departamento de Pesca en Secretaría de Pesca y cambiando las funciones de

dos secretarías. La de Patrimonio y Fomento Industrial queda como Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal pasando todo lo relativo a Fomento Industrial a la Secretaría de Comercio. La de Asentamientos Humanos y Obras Públicas queda como Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, pasando todo lo referente a Obras Públicas a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

La mas reciente modificación en cuanto a secretarías de estado es la efectuada el día 23 de enero de 1985, que cambia la denominación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia por la de Secretaría de Salud.

En lo que respecta a la administración pública paraestatal, a partir de 1977 con el propósito de lograr una mejor coordinación y control de las empresas que la integran, se emite acuerdo para dividir las sectorialmente, de acuerdo con su naturaleza y funciones.

Los sectores están coordinados por las secretarías de estado, correspondiendo a cada una diversas entidades por ejemplo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que agrupa todo lo re-

ferente a inmobiliarias y bancos tenía en 1977, 141 empresas y fideicomisos a su cargo y la entonces Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial un total de 250.

Según el registro de la Administración Pública Federal Paraestatal emitido por la Secretaría de Programación y Presupuesto, en 1977 existe un total de 818 empresas divididas en las siguientes categorías:

Organismos descentralizados	145
Empresas de participación estatal mayoritaria	422
Empresas de participación estatal minoritaria	54
Fideicomisos	197
	<u>818</u>

En los años subsecuentes, se ha efectuado un proceso permanente de depuración, que tiene como propósito retirar la participación del estado en entidades paraestatales que se ubican en actividades o ramas industriales no definidas como prioritarias o que ya cumplieron los objetivos para los que fueron creadas. Esto trajo como consecuencia la desaparición total de 65 entidades.

Con las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en diciembre de 1982, correspondió a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal reorganizar el sector de la mayoría de empresas productivas que ascendía a 409 entidades: 12 organismos descentralizados, 13 fideicomisos, 344 empresas de participación estatal mayoritaria y 40 empresas de participación estatal minoritaria.

En 1983 y 1984 se desincorporaron del sector 31 entidades: 10 pasaron a otras secretarías, 8 se vendieron; 10 se liquidaron y 3 proyectos se cancelaron.

Para 1985 está prevista la venta de 44 entidades, se liquidarán 31 y 7 se transferirán a los gobiernos estatales.

Con la información anterior podemos esquematizar el total de empresas paraestatales, haciendo un pequeño recuento de 1982 a la fecha:

	1982	83-84	Tenencia accionaria marzo/84	Proyectado en 1985	Totales
Organismos descentralizados	75	(1)		(1)	73
Empresas de participación estatal mayoritaria	486	(8)	65	(31)	512
Empresas de participación estatal minoritaria	40		55	(13)	82
Fideicomisos	142	(13)		(38)	91
TOTAL	743	(22)	120	(83)	758

Fuentes: SPP Registro de la Administración Pública Federal. Diario Oficial 15 de noviembre 1982.
SEMIP Reestructuración de la Industria Paraestatal. Novedades 17 de febrero 1985.

Entre los principales organismos descentralizados tenemos a Petróleos Mexicanos, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Sistema de Transporte Colectivo (Metro), etc., y según información publicada el 17 de febrero de 1985 en los periódicos de mayor circulación, el estado participa en forma decisiva en las actividades y porcentajes de producción que a continuación se detallan:

	%
Fertilizantes químicos	100
Siderurgia y tubería de gran diámetro	55
Carros de ferrocarril	100
Azúcar	75
Industria naval, construcción y reparación de barcos de gran calado	100
Minerometalurgia	
Azufre	100
Carbón	90
Sal	98
Cobre	85
Fierro	70
Tractores agrícolas de baja y mediana potencia	100

En otras ramas la concurrencia del estado tiene menor peso relativo: química 9%, petroquímica secundaria 5%, y textil, metal-mecánica, celulosa y empaque de papel los porcentajes de participación van del 5 al 40 %.

Es evidente con esta somera descripción, el cúmulo de información financiera que debe originarse y controlarse, a todos los niveles, para verificar los resultados y tomar las decisiones pertinentes.

Lo curioso es que hasta 1976 no existía la contabilidad gubernamental, ejerciéndose el presupuesto de egresos mediante una ley que establecía un procedimiento complicado en el que daba intervención, para cada erogación, a autoridades de diversa naturaleza, de tal manera que esa complicación de procedimiento y esa diversidad de autoridades constituía un control para evitar desembolsos indebidos.

Desgraciadamente, al intentar simplificar los procedimientos administrativos se dejaron huecos que fueron muy bien aprovechados por gente sin escrúpulos para robar descaradamente. Con esa experiencia, al iniciarse el siguiente sexenio el control se

amplía creando un órgano de vigilancia al que se dá intervención en casi todas las funciones asignadas a las diversas dependencias del ejecutivo. Este órgano de vigilancia es la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuyas funciones específicas detallaremos más adelante y que se podría equiparar con el comisario en las empresas privadas.

Sin embargo, consideramos que es indudable que el habersele otorgado a la contabilidad por ley las funciones que deberá tener significa un gran avance, pero esas funciones no corresponden a la esencia de la contabilidad.

No hay que olvidar que esencialmente la contabilidad consiste en el control y registro de los gastos efectuados y preparar información sobre la situación financiera de una entidad, con la debida oportunidad para tomar las decisiones pertinentes.

Actualmente, la información recabada sirve principalmente de apoyo al informe sobre cuenta pública que se rinde a la Cámara de Diputados, 6 meses después de ejercido el presupuesto.

Es preciso por tanto, empeñarse en lograr que la contabilidad

gubernamental cumpla precisamente como un medio de control y como menciona el artículo 40 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público "los sistemas de contabilidad deben diseñarse y operarse en forma que faciliten la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos, costos, gastos, avances en la ejecución de programas y en general de manera que permitan medir la eficacia y eficiencia del gasto público federal".

Otro avance significativo lo constituye el uso de la auditoría como un mecanismo diferente para valorar la eficiencia de la gestión pública.

Al descentralizar la contabilidad y el presupuesto, y delegar en las dependencias las facultades de registro, coordinación, control y evaluación, antes concentradas en las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Patrimonio Nacional, y de la Presidencia, la legislación plantea un ámbito más amplio, más profundo, más creativo y de mayor responsabilidad para el servicio interno de auditoría de las dependencias y entidades de la administración pública federal. Este, además de cerciorarse de que sean reales los bienes y los servicios adquiridos, de que sea justo el precio pagado por ellos, y de la regularidad y

legalidad de las operaciones a que se refieren, tiene que asumir una postura activa, tendiente a verificar qué y cuánto se hace con los recursos y cómo se logra, es decir, a evaluar la eficiencia de la gestión pública.

Por tanto, es preciso modificar y ampliar el enfoque con el que venían practicando sus intervenciones los servicios internos de auditoría de las dependencias y entidades, de modo que, sin desatender la verificación de la efectividad de las operaciones, se haga hincapié en su eficacia y eficiencia.

La Facultad de Contaduría y Administración conciente de esa necesidad en el sector público, ha implementado nuevas materias enfocadas exclusivamente al control gubernamental en sus distintas etapas, contribuyendo al conocimiento de las disposiciones legales que lo fundamentan, el manejo de los sistemas que se emplean y la interrelación que existe entre las diversas operaciones que se efectúan.

CAPITULO III. - PROBLEMÁTICA DEL CAMPO OCUPACIONAL

El Licenciado en Contaduría que piense en el sector público como campo de acción, se encontrará con características y aspectos muy especiales que no se encuentran en otras organizaciones, por lo que a continuación se describen algunos de esas características particulares.

El campo de acción que nos ocupa, se ha definido de diversas maneras a través del tiempo. En su obra "Organización y burocracia", Nicoz P. Mouselis nos indica la definición de Max Weber de "burocracia", como: "la organización administrativa que corresponde al tipo de dominación que se caracteriza por su creencia en las leyes y el orden legal. La posición del burócrata, sus relaciones con el gobernante, los gobernados y sus colegas están estrictamente definidos por reglas impersonales. Estas reglas trazan de manera racional la jerarquía en el interior de la organización, los derechos y deberes que corresponden a cada posición, los métodos de reclutamiento y promoción y así sucesivamente". (pág. 23)

La definición anterior es la que describe con mayor exactitud la situación existente en el sector público. Esa circunstancia de "es

tricta definición de reglas" es lo que ha impedido en gran medida el empleo y desarrollo de nuevas técnicas de control administrativo, al no encajar éstas en la legislación que rige sus labores.

Lo mismo sucedía con los empleados burocráticos que no tenían ninguna seguridad en su empleo, como ya se comentaba anteriormente, ya que al cambiar el gobierno se efectuaban despidos masivos de personal porque no había legislación que los protegiera, siendo hasta 1963 con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado cuando se instituyen plenamente sus derechos.

Debido a las ventajas obtenidas y al desarrollo mismo del sector, se ha incrementado notablemente el número de personas empleadas.

Según la última información de que se dispone, el Censo de Recursos Humanos de 1975, efectuado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, en el sector central existían al 30 de septiembre de ese año un total de 624,148 empleados. De esta cantidad había 66,423 personas con estudios de nivel superior, de los cuales la profesión contable ocupa el segundo lugar con un porcentaje de 13.79 % correspondiente a 9,158 personas; 7,712 hombres y 1,446 mujeres.

Es evidente que el porcentaje ha aumentado en el transcurso de

estos 10 años, y que seguirá siendo significativo, dados los cambios efectuados en la legislación vigente que han obligado a utilizar la contabilidad y la técnica de presupuesto por programas en el gobierno. Como consecuencia de lo anterior, el control de las operaciones del sector público ha dejado de ser únicamente "ver en que se gasta", ya que esa técnica obliga a pensar en el cumplimiento cabal de los objetivos señalados: "el para qué y cómo se gasta".

Esto lo definen exactamente Carlos A. Isoard y Jiménez de Sandi en su libro "Auditoría de las Operaciones del Gobierno: Ahora, controlar el gasto público consiste en asegurarse de su efectividad, de que se hayan tomado las providencias que garanticen el acatamiento de los requisitos de validez, de su dedicación efectiva a los fines a los que se destina, y de que las operaciones realizadas con él logren las mayores eficacia y eficiencia posibles". (pág. 17)

Estas premisas nos obligan asimismo, a fijar la atención en el amplio campo de acción que resulta el sector público y que el profesional en contaduría debe aprovechar cabalmente a pesar de los obstáculos que se presentan.

1.- PRINCIPALES OBSTACULOS QUE
ENCUENTRA EL LICENCIADO
EN CONTADURIA PARA EL
DESARROLLO DE SU LABOR.

De hecho, a un profesionista se le presentan los mismos problemas de integración al empezar a trabajar en una organización más o menos grande, y en el gobierno, ya que la burocratización entendida como la formalización de una entidad, no es privativa del sector público. Sin embargo, existen ciertas características dentro de este sector que indudablemente representan obstáculos muy serios para su labor.

Como ya mencionábamos, el sector público se rige por reglas impersonales que delimitan con gran detalle, las funciones de cada individuo dentro de la organización y prescriben el comportamiento que debe adoptarse en todos los eventos posibles.

Richard H. Hall en su libro "Organización y Estructura" nos indica acerca de este punto: "Este grado extremo de formalización, sumado a muchas otras de las características de las organizaciones, crea un "circulo vicioso" en el cual los empleados cumplen las reglas pero por razón de las reglas en sí mismas,

ya que esta es la base sobre la cual serán evaluados. Las reglas se vuelven así más importantes que los objetivos para cuyo logro fueron diseñadas y la organización se torna muy rígida". (pág. 102)

Esto provoca un estrecho margen de acción para el empleado y tratándose de un profesionista la situación puede ser un obstáculo para el desempeño de sus funciones. La situación la define también Richard H. Hall muy claramente en su libro ya citado: "el aumento de la burocratización amenaza la autonomía profesional". Es en estas relaciones que puede encontrarse una fuente potencial de conflictos entre el profesional y la organización. El gran deseo de autonomía por parte de un profesional puede entrar en conflicto con unos requerimientos de trabajo definidos organizacionalmente". (pág. 108)

La autonomía del profesionista en contaduría es una característica muy marcada, ya que durante el transcurso de su preparación académica se hace hincapié en el trabajo independiente que debe desempeñar, la independencia mental necesaria en todos los órdenes, etc.

Otro obstáculo que encuentra el profesional en el desempeño de sus labores es la inadecuada ubicación, ya que se da el caso que la labor que se desempeña no tiene nada que ver con los conocimientos adquiridos. Esto provoca frustración en el empleado y baja productividad. Se ha tratado de aminorar este problema con la implementación de un catálogo general de puestos y ya se solicita al personal de nuevo ingreso que reúna las características marcadas en un profesiograma, de acuerdo con el puesto que va a ocupar.

La inadecuada ubicación representa un conflicto grave para el profesional en contaduría ya que inclusive, el Código de Ética de la Asociación Mexicana de Contadores Públicos, A.C., en su artículo 52 menciona que: "se considera actividad profesional dentro del área del Sector Público cuando preste sus servicios al estado, y dedique su actividad profesional a la emisión de información financiera. Cuando el profesional trabaje para empresas descentralizadas de propiedad similar se asimilará su situación a la actividad dentro de la Iniciativa Privada".

A mayor abundamiento, el Código señala en su artículo 56 de la "Actuación como Autoridad" que: ...no se considera que esté

actuando en su calidad profesional, aún cuando las decisiones como autoridad estén basadas en información financiera..."

Según el criterio que se deduce de estos dos artículos, un Licenciado en Contaduría no está ejerciendo su profesión si no emite información financiera y tampoco si ocupa un cargo como autoridad. Lo anterior nos parece sumamente limitativo ya que, precisamente, cuando se dispone de algún grado de autoridad puede ejercerse cierta presión para el empleo de técnicas modernas de control de los recursos disponibles, tanto humanos como materiales.

Es conveniente mencionar que el Código de Ética Profesional del Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C. de reconocido prestigio y con más fuerza moral que el mencionado anteriormente, es menos limitativo en este sentido ya que dentro de sus Postulados I y III menciona que: "Este Código de Ética Profesional es aplicable a todo contador público por el hecho de serlo, sin importar la índole de su actividad... o cuando actúe como funcionario o empleado, de instituciones públicas o privadas"... "En la prestación de cualquier servicio se espera del contador público un verdadero trabajo profesional".

Asimismo, en su capítulo 3 de Normas Generales (arts. 3.01 al 3.06) que se aplican al "Contador público en los sectores público y privado", no hace distinción específica entre una actividad y otra.

Existen otros obstáculos que se refieren principalmente a las relaciones humanas dentro del sector público. Sobre la importancia de estas relaciones nos dice Pedro Muñoz Amato en su libro "Introducción a la Administración Pública II" lo siguiente: "Toda la administración -pública y privada- es administración de personal por cuanto las cuestiones administrativas en última referencia se pueden y se deben reducir siempre a sus elementos humanos". (pág. 11)

Al hacer mención a la administración de personal se piensa invariablemente en el Licenciado en Administración dado que se considera como su campo natural de acción, pero cada uno de nosotros está obligado a tener una cierta práctica de relaciones humanas por el sólo hecho de vivir en sociedad. Aún más está obligado el profesional que tiene a su cargo personal, debiendo enterarse de las investigaciones y experiencias que puedan aplicarse en el medio en que se desenvuelve.

Dada la complejidad de la personalidad humana, es difícil abarcar la serie de problemas que surgen cotidianamente en la práctica de la administración gubernamental. Asimismo, existen muchas posibilidades de autoritarismo, compadrazgo, arbitrariedad e ineficiencia en el desarrollo de las labores, pero es ahí precisamente cuando debe mostrarse la calidad y profesionalismo de una persona, para tratar de modificar las prácticas viciosas existentes.

2.- ALGUNOS ASPECTOS SOCIOLOGICOS DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Nos dice Muñoz Amato en su libro ya citado que: "La calidad humana será siempre el factor más decisivo en toda empresa administrativa. Se debe cultivar constantemente en procesos de educación y adiestramiento. No hay otro recurso que pueda igualarse a éste... Todo depende en última instancia de la formación de la personalidad y su acondicionamiento para el trabajo".
(pág. 45)

Desafortunadamente, en el sector público se descuidó por largo tiempo la capacitación que en la actualidad se exige ya por ley en todas las entidades. Existen en el gobierno labores especializadas que muchas veces no tienen semejanza con las efectuadas en el sector privado, por lo que se necesita preparar adecuadamente a las personas que las efectúan.

Al faltar ese adiestramiento indispensable, las labores se desarrollaban en forma empírica con el agravante de que lo que cada persona llegaba a dominar, difícilmente era transmitido al personal de nuevo ingreso. Esta y otras características fueron creando una imagen deprimente a la burocracia, llegándose a utilizar el término "burócrata" en forma despectiva.

Rogelio Díaz-Guerrero en su libro "Psicología del Mexicano" nos comenta detalles muy interesantes al respecto, nos dice por ejemplo que cuando una actitud negativa se comenta repetitivamente "la actitud refuerza la situación, terminando por efectuarse lo que en psicología se llama dar vida a la profecía" (pág. 15)

La imagen del burócrata típico, que aún subsiste para muchas personas, es la que también señala Díaz-Guerrero en su libro y que denomina como el "tipo mexicano con control externo pasivo: individuos cínicos, irónicos, amargados y corruptos que se aprovechan de cualquier oportunidad para llevar las cosas a su favor. Individuos que, siendo generalmente medio-

cres o peor, se las saben todas, es decir, se saben todos los aspectos negativos de la sociedad y se aprovechan de ellos. Individuo pasivo, pesimista y fatalista; es obediente por conveniencia y por carácter. (págs. 29 y 33)

Otra característica catalogada psicológicamente como propia del mexicano, contribuyó también a la creación de la imagen negativa del burócrata. Nos dice el Dr. Díaz-Guerrero que "la abnegación (en las madres mexicanas) la obediencia (en los hijos) el propio sacrificio en todos, la sumisión, la dependencia, el aguante, la "concha", etc. , son consideradas como virtudes socioculturales ... y como forma realística de confrontación o como formas aprobadas socialmente para defenderse de las crisis de la vida" (pág. 164)

Los mexicanos reaccionamos con un gran encogimiento de hombros y aceptamos una situación dada porque consideramos que "nada puede hacerse", "no hay salida", "ni modo" y una filosofía fatalista que considera a esta vida como "un valle de lágrimas" nos impide de alguna manera intentar cambios positivos en nuestra conducta.

Desgraciadamente no existen estudios sociológicos aplicados en especial al sector público, pero es evidente que estas situaciones solo cambiarán en la medida en que se capacite adecuadamente al personal ya que el desarrollo educativo constituye la base del proceso de transformación del hombre, que a través de la capacitación formativa y del adiestramiento técnico abre sus horizontes a un mundo sin límites.

Se considera la educación como un proceso consciente, intencional y de liberado de inculcar y transferir conocimientos, de crear aptitudes y actitudes, un nuevo comportamiento bien formado en quienes tienen po tencialidades para adquirirlos.

Cuando ese proceso se efectúa en las condiciones señaladas, se logra la concientización, que es el conocimiento pleno de los deberes y dere chos y la participación responsable del individuo en su ámbito laboral.

Para iniciar ese proceso es indispensable la motivación adecuada, que debe ser promovida por la institución y apoyada por las per sonas que tienen a su cargo empleados. Entendemos por motivación la nece sidad que impulsa a los seres humanos a la acción.

Sobre este punto hay que tomar en cuenta que a pesar de las crisis eco nómicas cíclicas que se presentan en el país, las condiciones laborales han mejorado bastante, por lo que la motivación del personal no puede basarse únicamente en incentivos económicos y menos en el sector pú blico donde los aumentos de sueldo se dan únicamente por decreto pre sidencial.

Las más recientes investigaciones sobre teoría motivacional nos indican que a largo plazo, cuando se satisfacen solamente las necesidades infe riores y nada más, lo único que se logra producir es una actitud neutra hacia el trabajo, que puede derivar a una insatisfacción con el mismo.

Es conveniente por tanto, aplicar las técnicas modernas de motivación pero únicamente aquéllas que realmente sirvan para el efecto propuesto. Existen actualmente multitud de teorías y estudios sobre la eficiencia y productividad pero todas ellas se basan en estudios efectuados en el extranjero por lo que es urgente que se realicen investigaciones de este tipo en México. Otro camino consiste en adecuar esas teorías para su aplicación posterior, pero tomando en cuenta las características propias del mexicano.

Las motivaciones del trabajador mexicano son descritas por el Dr. Díaz-Guerrero en su libro ya citado, y nos da el perfil siguiente, en una escala del 1 al 10.

	Intensidad
Hambre	5
Salud	5
Sexualidad	10
Dinero	10
Temor a perder el empleo	5
Seguridad personal	2

Amor y ternura	1
Amistad	9
Propia estima	10
Desarrollo integral	7
Medio ambiente físico	1
Mejoría Técnica	5
Pertenecer a un grupo	1
Necesidad de diversión	10

Las conclusiones del Dr. Díaz-Guerrero indica que "mantener la propia estima es, según creo, la más poderosa necesidad del trabajador mexicano. Dada su intensidad, puede no ser sólo buscada directamente sino bajo máscaras distintas: sexualidad, dinero, etc".

CAPITULO IV. - PROYECCION DEL LICENCIADO EN CONTADURIA DENTRO DEL SECTOR PUBLICO.

En este capítulo describiremos brevemente las funciones más relevantes en que puede intervenir el Licenciado en Contaduría cuando trabaja en el sector público. Estas funciones resultan de las más importantes ya que se refieren al control gubernamental en todas sus facetas, desde la planeación financiera hasta la auditoría y fiscalización.

Hasta el momento no se les ha dado la debida importancia a estas funciones y sólo se cumplen por mero trámite en la mayoría de las ocasiones, es por ello que los profesionistas en contaduría que estén empleados ya en el gobierno o que piensen en él como su futuro campo de acción, deberán comprometerse para que estas funciones se lleven a cabo con las técnicas apropiadas y darles el realce que merecen.

1. - CONTROL GUBERNAMENTAL

Dentro del control gubernamental tenemos las siguientes entida -

des y funciones: a) La Contaduría Mayor de Hacienda; b) La Secretaría de la Contraloría General de la Federación de la cual dependen funcionalmente las Contralorías Internas de cada Secretaría de Estado y c) La Contabilidad Gubernamental. Dada la importancia de la función de Fiscalización, se trata por separado en el número 2 de este mismo capítulo.

Todas estas funciones a distinto nivel, tienen como objetivo verificar que no haya irregularidades en el manejo de los fondos destinados a la ejecución de los planes y programas, así como al pago de los servicios personales y de mantenimiento de las entidades.

a) LA CONTADURIA MAYOR DE
HACIENDA.

La Cámara de Diputados tiene a su cargo el control legislativo del manejo del presupuesto teniendo como objetivo: conocer los resultados de la gestión financiera realizada y comprobar si las erogaciones se han ajustado al presupuesto y a los programas respectivos. Esta función tiene su fundamento legal en el artículo 74 constitucional, fracción IV y consiste en un análisis y revisión legal, numérica y contable del gasto público federal

comprobando la exactitud y justificación de cobros y pagos y cuidando que todas las cantidades estén de acuerdo con precios y tarifas autorizadas o de mercado según proceda. Se efectúa 6 meses después de ejecutado el presupuesto.

Como la Cámara, dada su estructura no podría realizar dichas funciones materialmente, la Constitución establece un órgano administrativo llamado Contaduría Mayor de Hacienda que está definido como "órgano técnico de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y del Distrito Federal". (Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, artículo 1o. Diario Oficial 29 de diciembre de 1978).

Al frente de la Contaduría Mayor de Hacienda, como autoridad ejecutiva, estará un Contador Mayor designado por la Cámara de Diputados, de terna propuesta por la Comisión de Vigilancia, quien será auxiliado en sus funciones por un Subcontador Mayor; los Directores, Subdirectores; Jefes de Departamento, Auditores; Asesores; Jefes de Oficina, de Sección y trabajadores de confianza y de base que requieran en el número y con las categorías que autorice anualmente el Presupuesto de Egresos de la

Cámara de Diputados. (Ley citada, artículo 20)

Como resultado de la revisión y glosa de las cuentas puede encontrarse que no hay observaciones que hacer, o por el contrario, que existen discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o que no hay exactitud o justificación de los gastos hechos.

En el primer caso, lo mismo que cuando quedan satisfechas las observaciones que se hicieran, la Contaduría debe expedir a la Tesorería un finiquito de cuentas, que debe servir a ésta de base para expedir finiquitos a todos los subalternos y auxiliares con manejo de fondos.

Por el contrario, en el caso de que se descubran irregularidades o violaciones a la ley, se originan responsabilidades civiles o penales de los empleados fiscales, que deben exigirse conforme a las leyes.

La responsabilidad civil de los manejadores de fondos públicos se contrae por "los daños en dinero que causen al Erario Federal, por hechos u omisiones imputables, por error, imprevisión

o negligencia en el desempeño de sus labores" (Ley citada, artículo 10).

b) LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN.

Esta Secretaría que es la de más reciente creación, tiene a su cargo facultades muy amplias de control y fiscalización y entre sus atribuciones según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se encuentran:

"Planear, organizar y coordinar el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos" (Ley citada, artículo 32 bis fracción I).

Entre sus atribuciones se encuentra también la de asesorar y apoyar los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, por lo que su cobertura se extiende prácticamente a todo el sector incluyendo también a la Administración Pública Paraestatal, es la que tiene la-

obligación de proponer la designación de comisarios o sus equivalentes en los órganos de vigilancia en los consejos o juntas de gobierno y administración y opinar sobre la designación de un comisario para la vigilancia de la participación estatal minoritaria, así como sugerir normas a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en relación con el control y fiscalización de las entidades bancarias.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos le da también atribuciones para la vigilancia del patrimonio de los servidores públicos superiores y de mandos medios, que corresponden del nivel de jefe de Departamento hasta el Presidente de la República, mediante la declaración de situación patrimonial anual, bajo pena de cesar en su empleo a aquel servidor que no la presentara en su oportunidad, así como atender las quejas y denuncias sobre incumplimiento de las obligaciones a que están sujetos.

Estas funciones tan amplias las realiza principalmente a través de sus direcciones de Control, de Auditoría Gubernamental, de Auditoría Externa y de la Coordinación General de Comisarios y Delegados de Contraloría en el Sector Público, por medio de

auditorías efectuadas directamente en casos que así lo requieran o estableciendo las bases generales para su realización.

En todas estas funciones existe un lugar para el Licenciado en Contaduría, ya que es el más apto dado su entrenamiento académico, para realizar los análisis y revisiones que deberán efectuarse para cumplir con los objetivos señalados, incluyendo desde luego el nivel de Comisario que analiza y evalúa los programas, políticas y acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, identificando campos y acciones prioritarias de control, proponiendo las medidas correctivas que procedan.

c) CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

Se inicia formalmente la contabilidad con la publicación de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público en el Diario Oficial de la Federación del día 31 de diciembre de 1976. En su artículo 39 señala que cada entidad llevará su propia contabilidad por lo que el campo de acción es tan amplio como tantas entidades existen en el gobierno y que realicen gasto público fe-

deral.

Generalmente entendemos por entidad una Secretaría de Estado, pero en la interpretación de esta ley se ha aplicado ese termino a las Direcciones Generales de las cuales existen aproximadamente 400, más el sector paraestatal con otras 800 entidades, nos da un total de 1200.

En todas ellas se requiere del registro de activos, pasivos, capital o patrimonio, ingresos, costos y gastos, así como las asignaciones, compromiso y ejercicio correspondientes a los programas y partidas del presupuesto.

La Secretaría de Programación y Presupuesto es la entidad autorizada para señalar la forma y términos en que se deberá llevar la contabilidad para consolidar posteriormente los estados financieros y demás información financiera presupuestal y contable que emane de las entidades, así como integrar la cuenta anual de la Hacienda Pública Federal y la del Departamento del Distrito Federal que será sometida a consideración del Presidente de la República para su presentación a la Cámara de Diputados.

En el gobierno, la contabilidad es utilizada únicamente como información histórica y no se le otorga la relevancia necesaria para darle su verdadero sentido a fin de que cumpla con su objetivo que es rendir información financiera veraz, oportuna y confiable con el propósito de determinar si la entidad marcha de acuerdo a los programas establecidos, tomando las medidas adecuadas para contribuir al desarrollo de ideas modernas sobre la administración participativa tales como: mejores políticas de operación, la formación y mejoramiento de controles a altos niveles de administración; delegaciones claras de autoridad; presupuestos operantes desde su inicio y cumplimiento en todos los niveles de responsabilidad, conciencia del costo a través de la organización; puntos de vista más precisos sobre costos, alternativas a niveles básicos de operación y establecimiento de mejores conductos de información dentro de la organización.

Sin las técnicas contables que puedan ser aplicadas al sector público, proporcionadas por una contabilidad moderna que ayude a la dirección y coordinación de los intrincados asuntos que tienen a su cargo las entidades del sector, puede decirse que el desarrollo y el éxito de sus operaciones será casi imposible.

2.- FISCALIZACION

Con este término se denomina en forma general a la función encargada del manejo legal de los impuestos. Se llama impuesto a la contribución a cargo de los habitantes del país en dinero u otra especie, que en forma obligatoria, permanente y unilateral se otorga para contribuir al sostenimiento del gasto público.

La función del estado en cuanto a fiscalización comprende dos aspectos:

- a) El primero y principal es el derecho a cobrar los impuestos en la forma que marca la ley, lo que implica las facultades de perseguir a quienes no cumplen oportunamente su obligación fiscal

- b) El segundo aspecto corresponde a la fiscalización propiamente dicha, y consiste en la vigilancia y comprobación del cumplimiento oportuno de la obligación fiscal por parte de los causantes. Este tipo de facultades se derivan de que por regla general la determinación o cálculo de los impuestos a pagar queda a cargo del propio causante, ante la imposibilidad física de que

el gobierno se encargue de la contabilidad de los ciudadanos. Se realiza a través de visitas de inspección, realización de compulsas y solicitando informes y documentos a terceros ajenos para constatar la veracidad de los elementos de información contable y financiera utilizados en la determinación del crédito fiscal.

a) LA SECRETARIA DE HACIENDA
Y CREDITO PUBLICO

Dentro del sector público esta Secretaría es una de las más relevantes ya que tiene a su cargo aspectos tan importantes como el estudio y aplicación de las políticas financieras que seguirá el país y la ejecución de la ley de ingresos. Es decir, cuanto tiene el gobierno por medio de impuestos, productos, etc., y en que se empleará, análisis que realiza conjuntamente con la Secretaría de Programación y Presupuesto

Sus atribuciones se señalan en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y para su funcionamiento adecuado su estructura orgánica se compone de organismos administrativos desconcentrados que tienen una relación de facultades determinadas por la ley y cierta autonomía (limitada) pa -

ra su actuación.

En este caso se encuentran casi todas sus dependencias y especialmente la Procuraduría Fiscal de la Federación, las Administraciones Fiscales Regionales, la Dirección General de Fiscalización, la Tesorería de la Federación, etc.

El campo de acción referido a esta Secretaría es bastante diverso, ya que podría enfocarse a varias especializaciones. Por ejemplo: el estudio y formulación de la política financiera, crediticia y monetaria que apoye la toma de decisiones del gobierno federal, analizando el comportamiento del sistema monetario mexicano y aportando elementos de juicio para determinar esas políticas.

Otro campo de acción serían las finanzas internacionales, ya que la Secretaría tiene a su cargo el estudio de la política hacendaria en materia de inversiones extranjeras y de comercio exterior.

La especialidad preponderante es fiscalización, ya que es donde se revisan las declaraciones de los causantes y los dictámenes que emiten los contadores públicos independientes, además de que se efectúan las inspecciones domiciliarias de verificación.

Además, no solo es amplio el campo que ofrece esta Secretaría en cuanto a especialización de funciones, sino también en desconcentración territorial, ya que tiene sedes en 10 regiones que abarcan todo el país y que operan como pequeñas Secretarías de Hacienda con todas las facultades y atribuciones que le confiere la ley.

b) TESORERIA DEL DISTRITO FEDERAL

Una vez recaudados los impuestos, son concentrados por la Tesorería de la Federación, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para formar un fondo común a fin de atender los desembolsos autorizados por el presupuesto de egresos.

La Tesorería del Distrito Federal también tiene obligación de concentrar los fondos en la Tesorería de la Federación, pero de acuerdo con convenios establecidos de antemano, utiliza los fondos que le corresponden para la atención de las obligaciones que tiene a su cargo.

Es importante destacar, que la Tesorería del Distrito Federal está facultada para "practicar auditorías a los causantes en los términos de Ley, en relación con los ingresos propios, así como en aquellas contribuciones de carácter federal en términos de los acuerdos o convenios respectivos;" (Reglamento Interior del D.D.F, artículo 9o., fracción V), por lo que constituye otro campo de acción para el Licenciado en Contaduría.

c) TESORERIAS ESTATALES

La Tesorería de la Federación para su mejor desempeño cuenta con Delegaciones Regionales que tienen a su cargo: vigilar que las entidades federativas coordinadas, las Oficinas Federales de Hacienda y las otras oficinas recaudadoras concentren oportunamente los fondos que correspondan a la Federación.

También tienen a su cargo concentrar regionalmente la documentación relativa al movimiento de fondos, revisar y contabilizar las operaciones correspondientes, así como rendir la información consolidada a la Tesorería de la Federación, en los términos que ésta señale.

Es evidente que lo anterior implica otro campo de acción para el, Licenciado en Contaduría, que tal vez podrá parecer de poca importancia, pero de hecho estas Delegaciones realizan revisiones y verificaciones comparables a una auditoría de ingresos, para comprobar la correcta valuación de los mismos.

3. - PLANEACION Y ESTRATEGIAS FINANCIERAS

En el sector público resalta más la importancia de una planeación y estrategia financieras adecuadas, ya que de sus decisiones dependerá en gran medida la situación económica del país en general.

Actualmente, se le ha dado rango de ley desde el 5 de enero de 1983 fecha en la que fué promulgada la Ley de Planeación en el Diario Oficial, misma que reglamenta el artículo 26 constitucional.

Dicha ley plantea el desarrollo de un sistema de planeación capaz de formular planes y garantizar la efectividad de su cumplimiento, el cual debe alimentarse de la experiencia acumulada.

Sin embargo, debe evitarse el riesgo de basarse exclusivamente en el pasado, ya que la razón más importante para planear es que obliga a las personas encargadas de la administración a todos los niveles, a pensar en el futuro. Si no logramos que las personas piensen en el futuro, muy probablemente vivirán en el pasado, y suponer que las experiencias del pasado pueden solucionar las situaciones del futuro es erróneo, ya que pueden haber cambiado completamente las circunstancias.

Asimismo, es conveniente precisar que la planeación es continua y abarca toda la entidad. Es un error creer que la planeación se concentra en los ejecutivos de alto nivel, ya que se debe planear las actividades de toda la entidad en conjunto y de todos los niveles.

Otra característica que no debe olvidarse, sobre todo cuando se labora en el sector público, es que la planeación no tiene fin en el tiempo, pueden variar los objetivos de los planes, el énfasis de la acción, los

plazos fijados, pero la necesidad de obtener el máximo rendimiento de los recursos permanece. La programación es, en consecuencia, un proceso de duración ilimitada, la falta de continuidad en los programas, va contra la idea misma de la planeación y el abandono de ciertas metas puede originar el malgastar los recursos que se estaban empleando para su obtención, como de hecho sucede con frecuencia en el sector público.

Por lo anterior, dentro de este campo de acción en particular, el Licenciado en Contaduría debe procurar con toda su capacidad profesional, que los planes a que tiene acceso se cumplan cabalmente diseñándolos de tal manera que un cambio de sexenio no implique modificaciones drásticas.

a) PROCESO DE PLANEACION,
EVALUACION Y CONTROL
DEL PRESUPUESTO.

El presupuesto en su sentido tradicional es el conjunto de previsiones financieras de un ente público, en virtud de las cuales se precisan los gastos calculados que ha de realizar durante el periodo de un año y evaluar los ingresos probables, con los que se cubran aquellos gastos, provenientes de los particulares y de

sus propios recursos.

A partir de 1976, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, señala a la Secretaría de Programación y Presupuesto como encargada de "Las actividades de programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal... la que dictará las disposiciones procedentes para el eficaz cumplimiento de sus funciones". (artículo 5o. de la ley mencionada).

También nos señala esta Ley en su artículo 7o que "cada entidad contará con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público."

Estos dos artículos nos señalan el campo de acción en cuanto a estas funciones dentro del Sector Público, que resulta tan amplio como el que mencionamos para la contabilidad gubernamental ya que se entiende "entidad" para los efectos de esta ley, cada unidad que maneje recursos financieros.

Otras características importantes que nos señala la ley de referencia es que: "El gasto público federal se basará en prespues

tos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Los presupuestos se elaborarán para cada año calendario y se fundarán en costos" (artículo 13)

Anteriormente el presupuesto público se manejaba como la señalización de una serie de gastos a efectuar por partidas específicas (cuántos lápices, cuántas hojas, etc.) sin indicar el objeto del gasto.

A partir de la implantación de la Ley de Presupuesto, cada unidad deberá elaborar su anteproyecto de presupuesto atendiendo a la técnica del presupuesto por programas, que señala no sólo cómo se gastará, sino por qué. Es decir, atendiendo a las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo, cada unidad deberá indicar sus objetivos y metas a alcanzar y el costo que representa. También deberá tenerse especial cuidado en señalar la fuente del financiamiento, de dónde se gastará, que puede ser de ingresos propios por el pago de los servicios que preste la unidad o por el presupuesto de egresos ya señalado por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Este anteproyecto se presentará a más tardar en septiembre del año inmediato anterior, con un informe que señale los ingresos y gastos del último ejercicio fiscal anterior y del ejercicio fiscal en curso, lo que constituye en esencia la evaluación y control de las actividades realizadas por cada unidad.

La función de un Licenciado en Contaduría que se ubique en esta especialidad, deberá estar acorde con el ordenamiento señalado por lo que es indispensable que lo conozca. También debe preocuparse por conocer las directrices que para el presente sexenio están publicadas en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Es importante también conocer las funciones que tiene asignadas la unidad donde labore y el desempeño que ha observado la entidad así como sus carencias, a fin de normarse un criterio formal para señalar las prioridades del gasto que se efectuará.

En la práctica diaria, cada unidad llevará el registro de los costos, ya sea en servicios personales o los originados por el desempeño de las funciones inherentes como gastos de papelería, de mantenimiento de mobiliario y equipo, etc., que serán cotejados con la unidad central encargada del control presupuestal.

Esta unidad central consolidará toda la información de la entidad y presenta los informes requeridos por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Los puestos anteriormente señalados representan una fuente de trabajo importante para el Licenciado en Contaduría. Además con las nuevas medidas de control de gasto que está implementando el gobierno federal, es evidente que a futuro se requerirá de especialistas que conozcan ampliamente el sector público y que estén en posibilidad de optimizar los recursos financieros y humanos disponibles.

A ese conocimiento contribuirá en gran medida el nuevo Plan de Estudios 85 de la Licenciatura en Contaduría de la Facultad de Contaduría y Administración que viene a llenar un vacío existente en el plan anterior, respecto al sector público.

CAPITULO V

ORGANISMOS PROFESIONALES EN EL SECTOR PUBLICO .

El único organismo de asociación profesional de Licenciados en Contaduría que existe hasta la fecha en el Sector Público, es el Instituto Nacional de Contadores Públicos al Servicio del Estado de reciente creación.

1.- EL CASO DEL INCOPSE.

El INCOPSE tuvo sus inicios en la Secretaría de Programación y Presupuesto en 1980 y más que asociación profesional es un organismo político ya que está afiliado al Sector Popular del Partido Revolucionario Institucional. Su declaración de principios establece inclusive: "nexos con la política, entendiéndose como tal, a la ciencia de servir con desinterés a los demás; un marco doctrinal, conformado por el reconocimiento, apoyo y participación en la temática de la Revolución Mexicana; adhesión conceptual a la filosofía de los siete criterios rectores del pensamiento político del Lic. Miguel de la Madrid, nacionalismo revolu-

cionario, democratización integral, sociedad igualitaria, renovación moral de la sociedad, descentralización de la vida nacional, desarrollo, empleo y combate a la inflación, así como planeación democrática".

a) OBJETIVOS

De acuerdo con su ideología, el INCOPSE se ha propuesto los siguientes objetivos:

- 1.- Colaborar a la modernización y mejoramiento de la Administración Pública.
- 2.- Estimular la superación política y profesional de sus asociados.
- 3.- Ayudar y encauzar la incorporación al Sector Público de nuevas generaciones de profesionistas de la contaduría pública con definida vocación política de servicio, adecuada preparación, sentido de justicia, sólida conciencia ética y arraigada convicción revolucionaria.

Las estrategias del Instituto para alcanzar sus objetivos, se agrupan en los siguientes conceptos:

1.- PARTICIPACION POLITICA

Mediante la promoción de los espacios de desarrollo político de sus asociados, la divulgación de los valores fundamentales de la Revolución Mexicana y la participación activa en las campañas y procesos electorales del Partido Revolucionario Institucional, de acuerdo con los lineamientos de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares.

2.- APORTACION TECNICA

Mediante los estudios e investigaciones sobre temas de interés para el Sector Público; propiciando el intercambio de ideas, experiencias y conocimientos que definan principios de observancia común al ejercicio de la contaduría en el Sector Público.

3.- COLABORACION PEDAGOGICA

Mediante el establecimiento de vínculos de cooperación con Instituciones educativas, con la aportación de puntos de vista sobre experiencias en el Sector Público; la conformación de Programas de Estudio, Conferencias y Cursos acerca de las cuestiones re-

lacionadas con el Sector Público, que tiendan a una eficiente preparación académica.

b) ESTRUCTURA Y ORGANIZACION

El Instituto se estructura con los siguientes Organos:

1.- DE AUTORIDAD

- a) Asamblea Nacional de Asociados. - Potestad Suprema del INCOPSE.
- b) Asambleas Estatales y del D. F. - Máxima autoridad de las Agrupaciones en las entidades federativas.

2.- DE DIRECCION

- a) Consejo Nacional. - Representa la participación nacional del Instituto, se forma con el Presidente y el Secretario General del CEN y con los Presidentes de los Comités Directivos de los Estados y del D. F.
- b) Comité Ejecutivo Nacional. - Encargado de representar y dirigir al Instituto. Se integra por un Presidente, 10 Vice-Presidentes Regionales, un Secretario General, un Oficial Mayor y 11 Secretarios.

3.- DE CONTROL

- a) Comisión de Honor. - Depositaria de la interpretación y aplicación de las normas de ética que deben observar los asociados.
- b) Comisión de Vigilancia. - Responsable del adecuado funcionamiento del Comité Ejecutivo Nacional y de

los Comités Directivos, así como de la situación financiera del Instituto a nivel nacional y estatal.

4.- DE APOYO

- a) Comisión Técnico Consultiva.- Coadyuva a la realización y cumplimiento de los objetivos.
- b) Comisión Editorial.- Responsable del análisis y calificación de las obras que el Instituto pudiera publicar.

c) MEMBRESIA

En la actualidad se encuentran registrados en el INCOPSE más de 12,000 miembros, agrupados por sectores en forma similar a como está organizada la administración pública.

Tomando en cuenta los datos del Censo de Recursos Humanos de 1975 como punto de comparación, vemos que existen 2,842 profesionistas contables registrados en el sector público. Esta cifra es baja pero si pensamos que no todos están registrados en el INCOPSE podemos suponer que los contadores que actualmente laboran en el sector público alcanzan una cifra superior.

En el mismo INCOPSE se está llevando a cabo actualmente, una

campaña de registro que abarca todo el territorio de la República y se espera que queden registrados la mayoría de profesionistas en contabilidad del país. Es de desear que así suceda, ya que toda organización política mientras más unida y grande sea, mas puede influir en la toma de decisiones trascendentales para el país.

CONCLUSIONES

- 1) Es muy importante que el estudiante que aspire a la Licenciatura en Contaduría, conozca los objetivos fundamentales de la carrera que ha elegido, así como los campos de acción que existen.

- 2) El sector público se ha ido colocando como una fuente de empleo significativa para el Licenciado en Contaduría, por lo que debe ser estudiado en sus funciones y estructura. Conciente de este aspecto la Facultad de Contaduría y Administración ha integrado a su nuevo Plan de Estudios 85, materias relacionadas específicamente con este sector.

- 3) El Licenciado en Contaduría debe mostrar su capacidad profesional para lograr los cambios que se requieran en el sector público, tomando en cuenta las características especiales que se observan en él, tales como la rigidez estructural que dificulta la toma de decisiones y los aspectos sociológicos de los trabajadores al servicio del estado.

- 4) En el sector público existe una gran amplitud de áreas en que el Licenciado en Contaduría puede ubicarse; Finanzas Públicas, Contabilidad Gubernamental, Auditoría Interna, Auditoría Externa, Comisario y labores administrativas diversas.

- 5) El Instituto Nacional de Contadores Públicos al Servicio del Estado es un organismo político que pretende contribuir al desarrollo, modernización y mejoramiento de la administración pública, con la capacidad profesional y participación activa de sus asociados.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Censo de Recursos Humanos 1975. -Dirección General de Estadística, Secretaría de Programación y Presupuesto.

Código de Etica. Cuaderno Profesional de Etica. -Asociación Mexicana de Contadores Públicos, Colegio Profesional en el Distrito Federal, A. C. -1982.

Código de Etica Profesional del Instituto Mexicana de Contadores Públicos, A.C. Federación de Colegios de Profesionistas. Octubre 1979.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De Paz Saldivar, Alberto. - La profesión contable en México. Estudios sobre el mercado de trabajo. -Trillas. -México. 1978.

Díaz-Guerrero, Rogelio. -Psicología del mexicano. -Trillas. -4a. Ed. México. 1984.

Elizondo López, Arturo. -La Profesión Contable. Selección y Desarrollo. ECASA. -México. -1984.

Facultad de Contaduría y Administración. -UNAM. -Organización Académica. -1975.

Fraga, Gabino. -Derecho Administrativo. -Porrúa. -18a. Ed. -México. -1978.

García Valencia, Antonio. -Las relaciones humanas en la Administración Pública Mexicana. -Porrúa. -4a. Ed. -México. -1978.

Hall, Richard H. -Organización y estructura. -Prentice Hall. - México.

Isoard Carlos, A. y Jiménez de Sandi. -Auditoría de las operaciones del Gobierno. -Fondo de Cultura Económica. -México. -1979.

Jiménez Castro, Wilburg. -Administración Pública para el Desarrollo Integral. -Fondo de Cultura Económica. -2a. Ed. -México. -1975.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional. -Porrúa. 20a. Ed. -México. -1984.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.-Diario Oficial-31 de diciembre de 1976.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.- - Diario Oficial del 31 de diciembre de 1982.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.-Diario Oficial del 29 de diciembre de 1976.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.-Diario Oficial del 29 de diciembre de 1978.

Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. - Diario Oficial del 31 de diciembre de 1970.

Mouzelis, Nicos P. - Organización y burocracia. - Un análisis de las teorías modernas sobre organizaciones sociales. - Península. - Barcelona. -1973.

Muñoz Amato, Pedro. - Introducción a la Administración Pública - II. - Fondo de Cultura Económica. -México. -1978.

Registro de la Administración Pública Federal Paraestatal. - Secretaría de Programación y Presupuesto. - Secretaría Particular. - Oficio No. 1.0.6942. -Diario Oficial 15 de noviembre de 1982.

Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal. -Diario Oficial del 6 de febrero de 1979.

Rosenbaum, Bernard L. - Como motivar a los empleados de hoy. - Modelos Motivacionales para Gerentes y Supervisores. - Mc Graw Hill. - México. -1983.

Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. -Reestructuración de la industria paraestatal. - Periódico Novedades. - 17 de febrero de 1985. - Págs. 10 y 11.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. -Tenencia accionaria de la Banca Nacionalizada al 31 de agosto de 1984. Relación de acciones que se enajenan. Relación de acciones que se conservan. - - - Periódico Uno mas Uno. - 10 de marzo de 1984. -Págs. 17 y 18.

Secretaría de Programación y Presupuesto. -Plan Nacional de Desarrollo 1983. -1988. Poder Ejecutivo Federal. -México. -1983.

Serra Rojas, Andrés. -Derecho Administrativo. -Porrúa. -10a. Ed. México. -1981.