



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Facultad de Contaduría y Administración

LOS PRESUPUESTOS EN EL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO.

Seminario de Investigación Contable

Que en opción al Grado de
LICENCIADO EN CONTADURIA

P r e s e n t a

ERNESTO MORALES QUIROZ

Director del Seminario

C. P. RAFAEL ALVA ESTEVEZ



México, D. F.

1985



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

	PROLOGO	1
	INTRODUCCION	2
CAPITULO I.-	SISTEMA PRESUPUESTAL GENERAL	3
1.1.-	ANTECEDENTES	5
1.2.-	CONCEPTO	9
1.3.-	AREAS DE APLICACION	11
1.4.-	LINEAMIENTOS REQUERIDOS PARA LA ESTRUCTURA DE LOS PRESUPUESTOS	13
CAPITULO II.-	PRESUPUESTO POR PROGRAMAS Y ACTIVIDADES	
2.1.-	ASPECTOS GENERALES	39
2.2.-	ANTECEDENTES	45
2.3.-	CONCEPTO	53
2.4.-	AREAS DE APLICACION	63
CAPITULO III.-	PROCEDIMIENTOS Y ORGANIZACION PRESUPUESTAL PROGRAMATICA	70
3.1.-	ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS	76
3.2.-	ETAPAS DE LA IMPLANTACION DEL SISTEMA POR PROGRAMAS	97
3.3.-	DIFERENCIA ENTRE EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS Y EL TRADICIONAL	102
3.4.-	VENTAJAS Y LIMITACIONES DE PRESUPUESTO POR PROGRAMAS	113
CAPITULO IV.-	IMPLANTACION DE UN SISTEMA POR PROGRAMAS EN UNA ENTIDAD PUBLICA	120
4.1.-	PROCESO Y MECANISMO DEL CONTROL CONTA TABLE DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS	134
4.2.-	DETERMINACION Y ANALISIS DE LAS VARIACIONES	138
4.3.-	EVALUACION DEL RESULTADO FINAL DE UN PRESUPUESTO POR PROGRAMAS	144
	CONCLUSIONES	147
	BIBLIOGRAFIA	148

CUADRO A	14
CUADRO B	36
CUADRO C	40
CUADRO D	54
CUADRO E	66
CUADRO F	77
CUADRO G	122

GRAFICA A	16
GRAFICA B	22
GRAFICA C-1	28
GRAFICA C-2	29
GRAFICA D	38

OFICIO DE HACIENDA	72
--------------------------	----

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION PARA EL EJERCICIO FISCAL 1985	76
--	----

PROLOGO

Desde que el hombre ha intentado captar la importancia que significa vivir en un desarrollo económico que con mucho esfuerzo generaciones anteriores han formado, y evaluar el sacrificio de quienes nos precedieron, es entonces cuando siente que debe responder como un señalado a continuar los caminos labrados y mostrar en la medida de sus ambiciones, preparación, iniciativa e inquietud, que no todo lo escrito y comprobado es lo último en el conocimiento humano.

Su tarea a realizar será: el estudio continuo, profundo, concienzudo y científico, que dará al hombre mismo una amplia gama de cambios e innovaciones tan múltiples y variados, que aquello que en un momento dio por afirmado ahora lo verá caer ante el propio peso de sus investigaciones.

Por lo tanto, es razonable comprender que los futuros y actuales profesionistas consideren necesario compartir el grado de experiencia adquirido en cada uno de sus campos de acción a efecto de lograr mejorarlos cada vez más.

Lo anterior es probable en virtud de que por medio de este proceso, todas las disciplinas se verán reforzadas y las que no lo sean serán materia de estudio por aquellos interesados en esa profesión, logrando con esto algún signo de inquietud que derrumbe principios ya establecidos, o que reafirme los conocimientos con que actualmente cuenta el hombre.

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

Hace muchos años, cuando el hombre se dió cuenta de que podía hacer cambios o trueques con los excedentes de su pesca, caza ó recolección y que ésto le originaba beneficios personales o a su comunidad, comenzó a pensar que si trabajaba no sólo para satisfacer sus necesidades sino hasta lograr obtener excedentes constantes, podría cambiarlos por cosas que - generalmente no tuvieran, logrando de esta manera establecerse una forma de cambios organizada en su primitiva época.

Fue así como poco a poco el hombre fue mejorando este sistema de cambios o trueques que lo obligó a mejorar su sistema de organización productiva para llegar a definir qué es lo que tenía que guardar como reserva, qué es lo que tenía que utilizar a diario, y qué es lo que pretendían o estimaban que les sobrara.

De esta manera, a través del tiempo y de la insistencia en perfeccionar los métodos usados para controlar sus propiedades, que comúnmente llamamos bienes propios y bienes ajenos (a cambio de éstos últimos cedían derechos y contraían obligaciones), se fueron aclarando ciertas técnicas - de control de bienes y por consecuencia de su valor monetario.

Hoy, quien pretende levantar una organización, sabe muy bien, que su meta son el máximo de utilidades, las cuales se realizarán, si de antemano se apoyan en un sistema que les permita ver a futuro las operaciones que habrán de realizarse y contar a su vez con los elementos necesarios para - el caso.

Después de planear como distribuir estratégicamente sus recursos y determinar en qué épocas o períodos existe la posibilidad de pérdidas o utilidades, considero necesario crear un sistema, ponerle nombre y prestarle mucho interés. Su nombre es Presupuesto; su mecánica y procedimientos, así como su elaboración, serán tema de estudio en este trabajo.

CAPITULO I

SISTEMA PRESUPUESTAL GENERAL

CAPITULO 1.- Sistema Presupuestal General.

1. El Presupuesto se ha considerado firmemente como una técnica tradicional en el control y planeación financiera de las empresas, e incluso hasta ha quedado establecido en forma de lineamientos y contención a las formas expresivas del núcleo humano, que en ocasiones no mide los límites a los cuales se debe sujetar y provoca un desequilibrio social, económico, político, etc., por no haber considerado que el objetivo y la función del mismo es :

"Planear los egresos y los ingresos, apegarse a las políticas contables, administrativas y económicas y procurar el máximo de beneficios (utilidades) en el resultado final del Presupuesto".

Es adecuado considerar en base a esto último, si es necesario continuar con esta técnica presupuestal o será necesario buscar a través de mejores estudios y asesoramientos que se cambie el sistema por otro, acorde a las necesidades y funciones de la entidad.

Por tal virtud, en este trabajo pretendo encontrar una manera de expresar mi inquietud por lograr un mayor conocimiento de los sistemas presupuestales que son el área donde me he dirigido.

Primeramente, en el desarrollo de este trabajo, se habla del origen y la necesidad del Presupuesto, sus antecedentes, concepto, principios, normas, estructura y contenido; así como su reflejo en la operación y aplicación contable en las unidades de operación o centros de costos.

Basado en el orden establecido y habiendo estudiado lo que es Presupuesto, estamos en posibilidad de poder comprender lo que es un Presupuesto por Programas, sus antecedentes, proceso, estructura e implantación contable; a continuación, se establece la forma de comprender las ventajas y limitaciones del sistema, estudio y análisis de variaciones, evaluar el resultado final del Presupuesto por Programas y las conclusiones de este trabajo.

1.1.- Antecedentes.

Se pueden considerar como primeros indicios de los presupuestos, aquella actitud manifestada por el hombre cuando al empezar a organizarse en las incipientes tribus de la antigüedad, comenzaron a conocer de las demandas de su población comparándolas contra los recursos que a la mano disponían para poder satisfacerlas. Es entonces cuando se dan cuenta que al agotarlos debían recuperarlos y guardar otra cantidad adicional como previsión o reserva; por consecuencia, sabían que esto iba a ser constante y empezaron a manejar cantidades para efectos de cálculo y poder hacer uso inmediato y a futuro de dichos recursos.

Se demuestra lo anterior por el hecho de saber que el pueblo -- Egipto hacía estimaciones de sus recolecciones con objeto de -- prevenir en época de sequía la escasez de cosechas. Los romanos por su parte, calculaban el pago de los impuestos a los pueblos conquistados para así poder cobrarlos.

Sir John Sinclair, economista inglés, indica que en el siglo -- XVIII, cuando Inglaterra se convertía en la primera gran potencia del mundo, el ministro de finanzas presentaba al parlamento inglés año tras año y con fines de adopción y control, un estado de cuenta llamado Presupuesto, en el cual incluía un estado de gastos del año anterior, planes para el gasto del año siguiente, el programa de impuestos y una serie de recomendaciones para su correcta aplicación.

En España, en la Constitución de Cádiz de 1812, ya obliga al Gobierno monárquico de la época a su implantación.

En Francia, el Gobierno lo adopta hasta 1820, secundado por otros países europeos.

Los Estados Unidos de Norteamérica lo utiliza por primera vez en 1821.

Al finalizar la Primera Gran Guerra Mundial, la industria comenzó a darse cuenta de que el Presupuesto sería un arma muy eficaz para controlar sus gastos y para lograr una planificación de acuerdo a las necesidades presentes y futuras de la organización.

Considerando que el origen de los presupuestos siempre va asociado a la administración oficial y tomando en cuenta que en los Estados Unidos se le ha dedicado mucho tiempo a los presupuestos, fue motivo para que en el año de 1912, cuando el 27avo. Presidente Norteamericano, William H. Taft, nombrara una comisión destinada a identificar e investigar los métodos que se emplean en la tramitación de asuntos públicos, siendo así como se le comienza a dar gran publicidad a los presupuestos oficiales.

En 1921, siendo Presidente de la Unión Americana, Woodrow Wilson, es aprobada la Ley de Presupuesto Nacional y éste queda definitivamente establecido como instrumento de la administración gubernamental.

Con la publicación del libro titulado Control Presupuestal, de J.O. Mr. Kinsey en el año de 1922, se considera la evolución y madurez de los presupuestos en los Estados Unidos. El auge continuó al -- adoptarse dicho control en el viejo continente, principalmente en -- los países de Francia y Alemania.

En 1930 tuvo lugar el Primer Simposium Internacional del Control Presupuestal mismo al que asistieron veinticinco países : la sede para este evento fue la Ciudad de Ginebra, Suiza. El objetivo de la reunión fue para estructurar los Principios del Presupuesto bajo los cuales se normaría su utilización universal y por consecuencia elevarlo a rango internacional.

Durante el periodo de 1946 hasta 1970 tuvo lugar en Estados Unidos, una serie de instrumentaciones diversas del Presupuesto, -- siendo en algunos casos un fracaso, en otros solo presentaciones de planes, proyectos y programas, hasta llegar a aplicar una modalidad denominada Presupuesto Base Cero en el Estado de Georgia.

En el panorama nacional, esta técnica tuvo como antecedentes, los siguientes; el Gobierno Monárquico de España había ya implementado sus primeras instrumentaciones presupuestales, herencia que recogió México al consumir su Independencia Nacional en el año de 1821 y que plasmó definitivamente en nuestra Primera Constitución de 1824, en su artículo 50.

Desde entonces, y a través de distintas leyes, el Gobierno Mexicano fue concretando esta técnica, principalmente en el Proyecto de Reforma de 1824, Bases y Leyes de 1836, Bases Orgánicas de 1845 y reafirmada una vez más en la Constitución de 1857.

Es en 1931 cuando en México se utiliza formalmente la técnica presupuestal, misma que es aplicada por las corporaciones norteamericanas General Motors y la Ford Motors Company; la iniciativa privada comienza a usarlo y lo adapta a sus diferentes fines y objetivos hasta darnos la idea del Presupuesto que se usa hoy día en empresas públicas y privadas.

El Presupuesto, como herramienta de la administración pública, que da implantado definitivamente en nuestra Constitución vigente en - la cual se obliga a la Cámara de Diputados a considerar y aprobar año con año los Proyectos de Egresos e Ingresos que el Gobierno Fe deral planea para el año siguiente.

Lo anterior ha sido observado y llevado a cabo por la administra- ción oficial conforme lo anterior modificando cuando es necesario, algunos artículos de las leyes con las que cuenta el Gobierno para efectos presupuestales y adecuarlos a la realidad.

El instrumento utilizado por nuestra República para publicar refor- mas y adiciones tanto a la Ley Orgánica del Presupuesto de la Fede- ración como a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal es el Diario Oficial de la Federación.

Finalmente, el Manual del Contador de W. A. Paton, Profesor de Con tabilidad en la Universidad de Michigan, E. U., considera que el - origen de los presupuestos se debe a la preocupación de la adminis- tración oficial para controlar los gastos y calcular los ingresos necesarios para satisfacerlos.

1.2.- Concepto.

El Diccionario de la Real Academia Española, señala que la palabra Presupuesto es el participio irregular pasado del verbo presuponer, el cual indica lo referente a la formación de un Presupuesto. Esta posición la mantuvo así la Real Academia Española durante muchos años hasta que aparece incluido el verbo presupuestar según consta en la décima novena edición del Diccionario de la Real Academia Española.

El Diccionario Enciclopédico Quillet le concede vida independiente como sustantivo, aduciendo que "es el cálculo anticipado de gastos, recursos, trabajos por realizarse en un asunto público o privado : planificación de la gestión financiera por cumplir".

El Diccionario Enciclopédico Quillet acepta el uso de la palabra -presupuestar como sinónimo de presuponer, así que la palabra presuponer significaría : hacer un presupuesto ó cómputo anticipado del costo de una obra.

R. N. Antony lo considera así : la planeación periódica, o sea, la tarea de presupuestos, se refiere a la proyección de las actividades generales de la compañía en términos de costo y de ingresos, - por un período futuro de tiempo específico, que por lo general, es de un año.

De acuerdo al Diccionario Enciclopédico de la U.T.E.H.A. es el cálculo y balance previos de los gastos e ingresos del estado y otras corporaciones públicas, que debe contener la expresión detallada - de dichos gastos y de los ingresos previstos para cubrirlos durante un período determinado, generalmente de un año.

Es una herramienta política, en cuanto expresa en transacciones concretas y resultados propuestos, decisiones gubernamentales, y contribuye a través del ejercicio del poder a ejecutarlos : es un instrumento de planificación en cuanto contiene metas que cumplir con determinados medios; y es un instrumento de administración en cuanto debe realizar acciones específicas para coordinar, ejecutar y controlar planes y programas.

El Presupuesto es tan sólo la declaración del plan en el lenguaje de las cifras.

El Presupuesto es un instrumento en que se concretan por medio de cálculos o estimaciones numéricas de los hechos a producirse las previsiones en materia de recursos y erogaciones de una entidad, en un determinado período de tiempo.

El Presupuesto es el conjunto de estimaciones para el empleo óptimo de los recursos humanos, materiales y económicos con que cuenta una organización a fin de lograr un mayor grado de eficiencia y seguridad en la conducción de la empresa, que permita llegar a resultados finales satisfactorios ya predeterminados por el plan presupuestal.

1.3.- Areas de Aplicación.

El Presupuesto se ha convertido en una herramienta de control para las empresas tanto del sector público como del sector privado, al grado de que hoy en día, su aplicación se ha extendido abarcando - desde las funciones más sencillas hasta las que son consideradas - altamente importantes; es decir, absolutamente todas las actividades, se considerarán indispensables para la elaboración de un buen Presupuesto.

Para lograr llevar un mayor control sobre el gran número de actividades de cualquier empresa, los directores han optado por planear sus operaciones en áreas de responsabilidad dando lugar este proceso, al sistema llamado Contabilidad por Areas de Responsabilidad, Administración por Excepción, etc.

Obviamente, al poner en práctica el sistema de Contabilidad por -- Areas de Responsabilidad, traerá como consecuencia que el control sea también por áreas específicas y es cuando surge el sistema que marcha paralelo al de contabilidad y que es la Administración por Excepciones.

Es por ésto que se menciona que el Presupuesto también sea aplicado por áreas de responsabilidad y su control se ejerza de igual manera.

Por tanto, las áreas más generales de aplicación para elaborar un - Presupuesto podrían ser :

Area Administrativa

Area Productiva

Area Directiva/Ejecutiva y de Asesoría

En la anterior clasificación se considera que para cada área existe un despliegue de actividades múltiples que harán aumentar un simple organigrama o un ordinario flujo de actividades en amplias operaciones que tendrán que tomarse en cuenta para efectos de planear un -- Presupuesto y así poder presentar un costo por áreas de aplicación estableciendo un control de las mismas al llevar a cabo dicho plan financiero.

Al indicar cuales podrían ser las áreas de aplicación para los presu puestos, no se pretende decir que éstas sean las únicas ni las más - adecuadas, sino que al generalizar el total de las operaciones a con siderar, se determinan cuáles son las áreas más grandes de aplica--- ción y por qué control optarían dentro de una organización.

Señalado lo anterior, se considera que el Presupuesto en las empre-- sas tiene todas las áreas posibles de aplicación que les dicten sus necesidades, objetivos y experiencias.

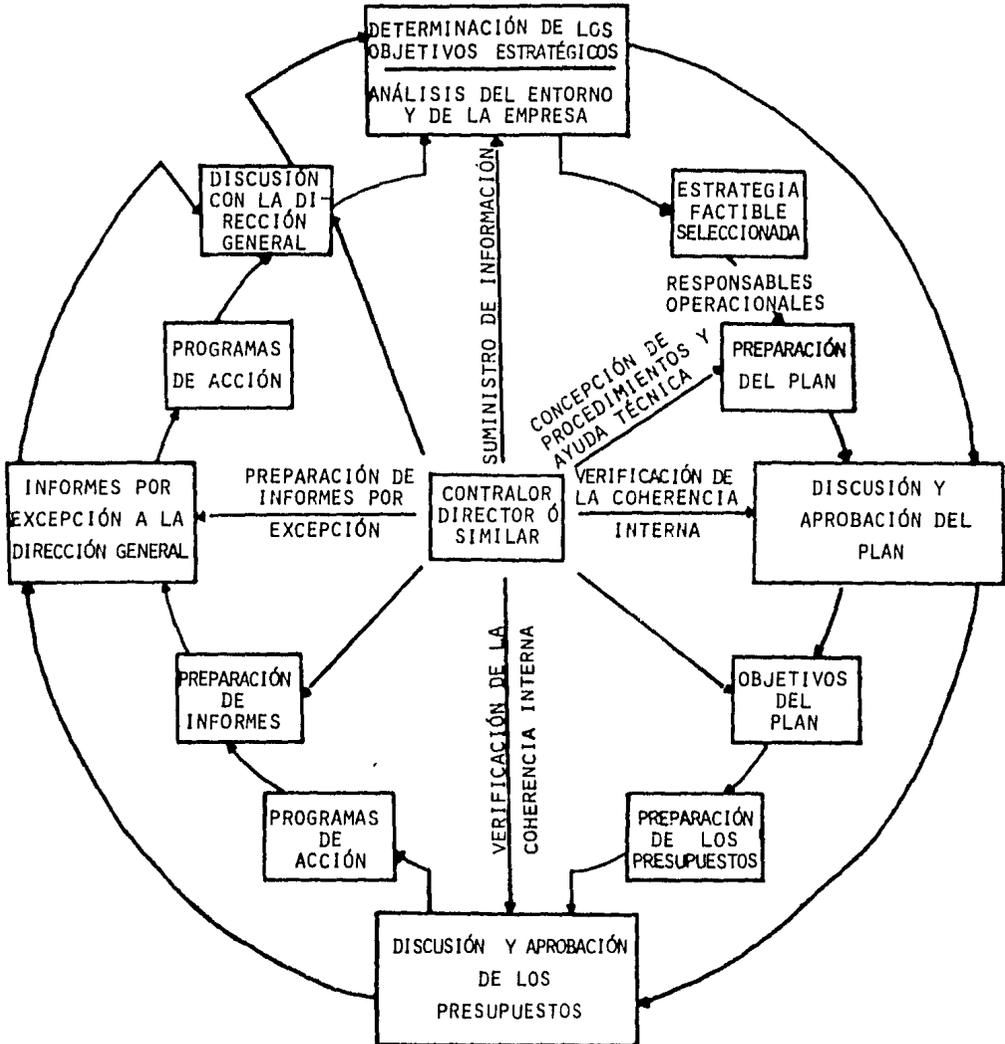
1.4.- Lineamientos Requeridos para la Estructura de los Presupuestos.

A efecto de lograr armar lo que será la estructura contable y administrativa de un Presupuesto, será necesario considerar la aplicación de todas las normas, leyes, principios y procedimientos que se deberán forzosamente de observar a fin de empezar a estructurar lo que serán los lineamientos básicos y necesarios para la correcta elaboración de un Presupuesto.

Así pues, se considera que durante el proceso de implantación del Sistema del Control Presupuestal, la observación de estos principios es absolutamente vital; los buenos frutos se obtienen de las buenas semillas, y es en este momento cuando se está sembrando orden, coordinación, cooperación y confianza en que la empresa cosechará buenas utilidades si se adhiere a un plan financiero integral. Es en esta fase en donde es obligatorio empezar a decir cómo, dónde, cuándo, quién, cuánto y en qué orden se deberá avanzar.

Planeación- Cuando una entidad económica decide implantar un sistema presupuestal, lo más recomendable es que el estudio preliminar inicial sea encomendado al Contralor dadas las características que respaldan a este tipo de puestos ejecutivos. El Contralor es la persona que conoce más a fondo la estructura del negocio y en base a esta experiencia deberá formular un estudio preliminar con diferentes alternativas que serán puestas a disposición de todos los interesados en la implantación del sistema presupuestario de la organización. En caso de que por la naturaleza de la organización, no haya Contralor, la Dirección del Presupuesto se encomendará al Funcionario que designen los niveles superiores (Cuadro A).

PLANEACIÓN



CUADRO A

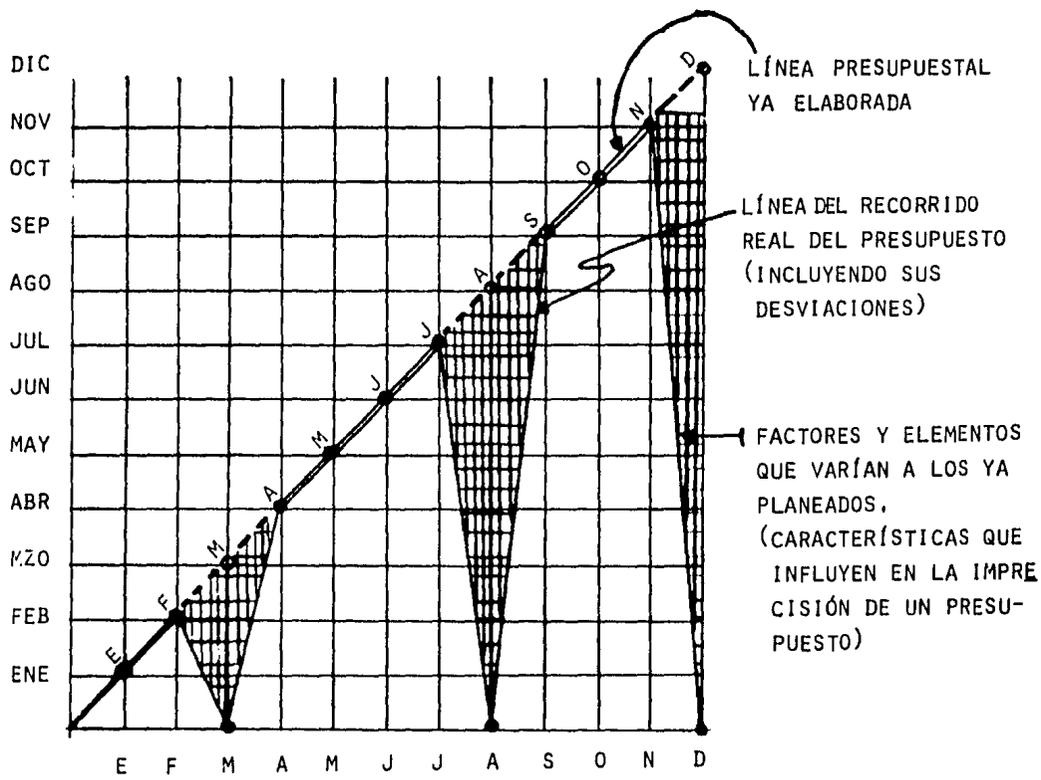
El Período del Plan Financiero- A efecto de asegurar el establecimiento de un adecuado sistema presupuestal será necesario considerar todas y cada una de las operaciones de la empresa, mismas que deberán ser previamente planeadas. A pesar de quedar ya elaborado un Presupuesto, éste podrá ser afectado durante su ejercicio en virtud de que existirán factores y elementos que varíen a los planeados e incluso, sus resultados no puedan predecirse con la exactitud esperada (Gráfica A).

Es muy importante contemplar los aspectos de dinámica social, económica y política para decidir sobre la duración de un proyecto financiero. Usualmente en nuestro medio se han inclinado por aquél cuya duración máxima es de un año utilizando por consecuencia al Presupuesto como una aplicación táctica de operación financiera.

Un reflejo de lo anterior, es el hecho de que existe congruencia -- con lo establecido por los Principios de Contabilidad generalmente aceptados, específicamente el que se refiere al Período Contable y lo relativo a que la mayoría de las empresas cierran sus operaciones del ejercicio a la terminación de cada año; el calendario fiscal también concluye cada año, denotando con ésto la tendencia a -- practicar operaciones con duración a un año.

También, es muy importante comentar que el período presupuestal puede ser por lapsos mucho menores en función al programa o actividad a realizar, se atiende también al tipo de empresa, pero es probable que también influya en su duración, la magnitud de las desviaciones y la precisión con que se alcancen las metas trazadas.

La Coordinación del Control Presupuestal- La organización en comité es útil, puesto que ayuda a que quienes estén integrando un Comité de Presupuestos, queden plenamente informados de todos los pormenores y de cada una de las áreas de aplicación del plan financiero.



A MAYOR TIEMPO LA IMPRECISIÓN SE INCREMENTA

GRÁFICA A

Todos saben lo mismo y conocen los puntos de vista de los demás miembros del Comité que de preferencia sean ejecutivos de la misma entidad lo cual proporcionará una mayor confianza y predisposición general de llevar a cabo el programa.

Quien dirija un Comité de Presupuestos preferiblemente deberá ser una persona capaz de reunir las siguientes cualidades :

- a) Dominar la contabilidad general de tal manera que pueda elaborar catálogo de cuentas y manuales de contabilidad, explicando el uso adecuado de los mismos así como describir el contenido de éstos.
- b) Dominar sistemas de costos de tal manera que le sea fácil implantar un sistema de costos que se ajuste a las necesidades de la empresa y acoplarlo con el sistema presupuestal.
- c) Conocimiento sobre los métodos para pronosticar y la destreza necesaria para elegir el mejor método para la empresa.
- d) Habilidad para analizar la organización de la empresa, destreza para graficar las diferentes funciones de los departamentos -- existentes en la empresa y establecer responsabilidad y autoridad con los principales funcionarios.
- e) Habilidad para conversar y negociar con los más altos funcionarios con el tacto y la dignidad necesaria para crear confianza y buena voluntad para él mismo y para el área de presupuestos.

f) *Habilidad para revisar los procedimientos y los formatos utilizados por la empresa y modificarlos cuando sea necesario para que encajen dentro del programa de presupuestos.*

Labor Educativa- *Va se mencionó con anterioridad, que el conocimiento del Sistema de Control Presupuestal es importantísimo para todos aquellos integrantes desde los diversos niveles directivos hasta los niveles de sección ó similares que existan en una organización.*

Para el efecto, sería adecuado por parte de las empresas promover -- cursos de capacitación con grupos de acuerdo a los diferentes niveles que existan en la empresa, para que de esta manera les sea más fácil captar la idea de lo que se les esté capacitando, ya que los problemas son distintos, y el enfoque de los cursos deberán ser distintos.

Revisión de Políticas Administrativas- *La revisión de las políticas que funcionen en una empresa, son uno de los factores que intervienen en la planeación financiera a fin de establecer con mayor realidad la estructura de un Presupuesto.*

Esto implica que dichas políticas sean revisadas, corregidas, sancionadas o lo que dicte el objetivo que persiga la empresa a futuro, -- pues se puede presentar el caso de que ya sea momento de agilizar o darle flexibilidad a las mismas dado el medio económico actual que rige la época, y por ende le convenga a la empresa revisar las políticas ya mencionadas, así como actualizar los manuales de contabilidad para estar coordinados con los procedimientos del Presupuesto y llegar a datos que a ambas partes les interesen sin tener que entrar en conflictos por tener fines comunes pero lineamientos distintos; y así consecutivamente, hasta lograr un equilibrio en políticas generales que apoyen la estructura de un futuro Presupuesto.

Así como se habló de la actualización de las políticas generales, se comentará acerca de la responsabilidad y la autoridad de los funcionarios ejecutivos, las cuales deberán quedar claramente establecidas tanto en los niveles correspondientes como asentados en los manuales de responsabilidades y autoridad en las empresas; pues suele ocurrir que por no haber establecido los límites de autoridad y responsabilidad o no haber tenido el cuidado de reafirmarlos en los diferentes cambios que ocurrieron en la estructura administrativa de la empresa, se encuentran con que existe duplicidad de funciones, de responsabilidades y hasta de autoridad, --mas aún se encuentra uno con que ni siquiera a determinada área --le han asignado obligaciones. En consecuencia, la empresa tiene conocimiento de ciertas anomalías administrativas pero no saben --de dónde o por qué suceden si es bien clara su definición de puestos. Lo anterior se debe a que no se responsabilizó en forma correcta, a cada área.

Sistema de Contabilidad- El sistema contable de una empresa que se adapte con el sistema presupuestal, es considerado como uno de los pilares para el logro de los objetivos que persigue la empresa. Por lo tanto, una revisión al sistema contable sería adecuado para que se haga coincidir con los procesos contables del Presupuesto que se va a iniciar. Los cambios en el sistema contable que sean necesarios, deberán efectuarlos de inmediato si no se --quiere llegar al punto de sufrir pérdidas costosas por no haber --observado la urgencia de nuevos sistemas o que por los demasiados niveles que existan en una empresa, les sea demorado el estudio --de un cambio en el sistema contable con las anteriores consecuencias.

Un control presupuestal que constantemente esté en retroalimentación con el sistema contable, permitirá un mejor y más eficaz control en el desarrollo del ejercicio presupuestal.

Además, utilizada estratégicamente, la retroalimentación entre contabilidad y presupuesto, permitirá conocer más oportunamente las -- desviaciones, proponer sus correcciones y mejorar en caso necesario, ambos sistemas.

Información Estadística u Económica- La información financiera a nivel nacional se encuentra en estos años en período de perfeccionamiento. Siendo el nuestro, un país subdesarrollado, ha tenido dificultades en lograr dar cuerpo a sus ideas, inquietudes y esfuerzos por colocarse en el nivel el cual le permita que sus empresas obtengan información financiera estadística y económica cuyo contenido sea real y verídico en lugar de informes supuestos y datos estimados con los que en ocasiones encontramos en publicaciones de contenido estadístico; por lo anterior, conviene que las empresas cuenten con un área de Análisis Estadísticos y de Mercados, el cual se deberá aprovechar a fin de que proporcione información veraz, suficiente y disponible para pronosticar las condiciones generales de los negocios, la tendencia de las fuerzas económicas y las condiciones políticas que prevalecerán en el tiempo que dure el ejercicio presupuestal con el consiguiente resultado al que se espera llegar.

Informe de Control Presupuestal- Los informes que fungirán como un control en el Presupuesto de la empresa, serán la clave para determinar el grado de entendimiento del sistema y observar hasta qué -- punto se sujetan a las normas establecidas en la implantación del sistema presupuestal.

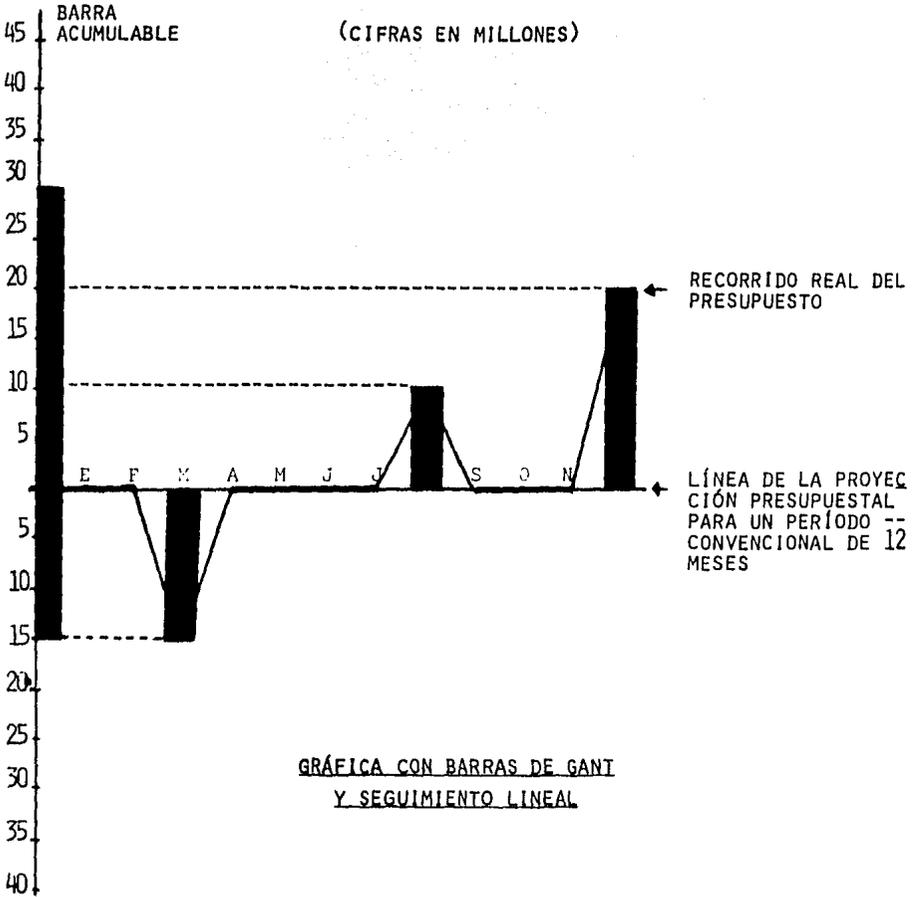
El proporcionar informes no significa que se vean obligados a informar por cada ciertos períodos y se haga sólo por hacerlo o porque -- así lo dictan las normas del Presupuesto y con ello los informes ca rescan del objetivo que se buscó en este proceder dando como resultado que exista información que nadie aproveche, y se tire por el --

suelo el esfuerzo realizado para elaborar tal informe, o que otras informaciones no lleguen a los funcionarios que sí podrían obtener mucho beneficio de ellos y se pierdan oportunidades de valor importante tanto para la empresa como para el departamento que los preparó, porque al ver que tanto su esfuerzo como lo que preparó no fue tomado en cuenta, tenderá a disminuir el interés de los preparadores de informes y comiencen a elaborar solo notas y más notas que parezcan que se producen informes que después de todo son los que exigen para proporcionarlos a Contraloría, a la Gerencia respectiva, o al área solicitante.

También se recomienda que en la elaboración de informes, éstos se vean acompañados de gráficas. Esto es con el fin de que las gráficas sustituyan en un 100% a los informes demasiado elaborados, sofisticados y llenos de números y cifras que sólo un muy reducido número de personas podrían interpretarlo. Además de que siempre el ejecutivo casi no tiene tiempo de estar analizando y descifrando una serie de datos que en algunos casos no comprende el por qué de su registro en esa compilación de informes innecesarios (Gráfica B).

Las gráficas muestran por sí solas, cual es el destino, tendencias y posición dentro del marco competitivo, económico, político y social de las empresas públicas y privadas.

DESVIACIONES
EN EXCESO



DESVIACIONES
EN DECREMENTO

GRÁFICA B

Implantación del Sistema- Para el efecto, se recomienda iniciar con un estudio preliminar general para determinar si se cuenta con los elementos suficientes para iniciar el trabajo. Hecho ésto, el ejecutivo encargado de estos primeros pasos someterá los resultados de su estudio preliminar junto con sus recomendaciones, a las consideraciones de su más alta autoridad para su aprobación y en su caso, para su aplicación; de igual manera, someterá con el mismo fin, las siguientes resoluciones :

- a) El periodo del plan financiero será de acuerdo a la actividad, a la magnitud de las desviaciones y la precisión de los logros alcanzados. Generalmente, en nuestro medio, se utiliza un Presupuesto para un año, pudiendo ser de menor lapso según lo que se pretenda realizar.
- b) La planeación a largo plazo es de acuerdo a los objetivos que persiga la empresa.
- c) Designación del ejecutivo que será el responsable general de este sistema por implantarse.
- d) Se organicen cursos de capacitación y adiestramiento presupuestal, los cuales sean asesorados por el responsable del Presupuesto y sus auxiliares.
- e) Se inicie la actualización general de todas las políticas en la empresa, a fin de estar en posición de poseer herramientas de trabajo acorde a la realidad.
- f) Se autorice la utilización de gráficas tanto para indicar organigramas, flujos de operaciones ó actividades, así como gráficas que muestren relaciones y tendencias de su objetivo a seguir.

- g) Se recomienda al Contador de la empresa, que inicie la modificación del sistema contable a fin de adecuarlo a las necesidades del Presupuesto.
- h) Se utilicen los servicios de personas profesionales en el área económica a fin de que por medio de su trabajo, nos indiquen cuáles son los pasos a seguir de acuerdo a sus análisis económicos.
- i) Se aprueben las formas a utilizarse para la consecución del sistema presupuestal a implantarse, así como la preparación de las formas para reportes o informes a sus diferentes niveles.

Habiéndose tomado ya en cuenta las anteriores resoluciones, el responsable del Presupuesto, como coordinador, debe establecer quién, cómo, cuándo y dónde se darán los primeros pasos para la preparación del plan financiero del que previamente se habrán establecido algunos puntos de estudio del Presupuesto. Al respecto, el Profesor -- Cristóbal del Río, señala en su Técnica Presupuestal como requisitos del Presupuesto, a los siguientes :

- 1.- Conocimiento de la Empresa.
- 2.- Exposición del Plan ó Política.
- 3.- Coordinación para la Ejecución del Plan ó Política.
- 4.- Fijación del Período Presupuestal.
- 5.- Dirección y Vigilancia.
- 6.- Apoyo Directivo.

1.- Conocimiento de la Empresa.

El hecho de conocer a la empresa en cuanto a sus problemas, sus limitaciones económicas, sus objetivos inmediatos y a largo plazo, su tipo de organización y su nivel de competencia en la que se desenvuelve, es haber contemplado el requisito considerado como la base angular de la planeación presupuestal de una entidad. La particularidad y las medidas adoptadas en una empresa, resultan obsoletas para unas y --acertadas para otras por el sólo hecho de que el conocimiento de una empresa es siempre de carácter privativo y especial.

2.- Exposición del Plan o Política.

La importancia de conocer la opinión y criterio de los principales Funcionarios y Directivos de la organización, en --cuanto a los beneficios y objetivos que se pretende con la implantación del Presupuesto deberá exponerse en forma clara y concreta por medio de manuales o instructivos, cuyo --propósito será informar sobre los objetivos que pretenda la organización, las políticas a observar, la estructura organizacional, además, uniformar el trabajo o actividades, logrando con ello la coordinación de las funciones de quienes preparan y ejecutan los diversos aspectos de un Presupuesto determinando al mismo tiempo las funciones, las responsabilidades y el límite de autoridad de las personas encargadas --de cualquier función.

También se indicará en dichos manuales cuáles son los presupuestos que se aprobarán, la duración del ejercicio presupuestal, las diferentes formas que habrán de usarse para llevar a cabo y de manera fluida y satisfactoria las actividades propias de un Presupuesto, y las instrucciones de cómo habrán de usarse y llenarse de manera correcta dichos formatos.

3.- Coordinación para la Ejecución del Plan ó Política.

El hecho de coordinar una serie de grupos en la que exista -- cierta dependencia entre ellos, requerirá de un cerebro para poder controlar dicha gente; y en los presupuestos éste es ne cesario; es decir, un responsable del Presupuesto, el cual se rá encargado de coordinar todas las actividades ejecutoras del mismo y coordinar todos los departamentos que intervienen en su ejecución. Para lograr una mayor conjunción de operaciones, se elaborará un calendario al cual se sujetarán todos -- los departamentos aludidos a fin de proporcionar a determinada fecha información que requiera el responsable, misma que -- consolidará para dar cuerpo al Presupuesto.

Por lo anterior, el responsable puede llevar a cabo como funciones principales, las siguientes :

- a) Formular el Presupuesto general así como preparar díversos estados presupuestados.
- b) Coordinar y supervisar los presupuestos parciales.
- c) Aprobar el diseño de las formas que se utilizarán.

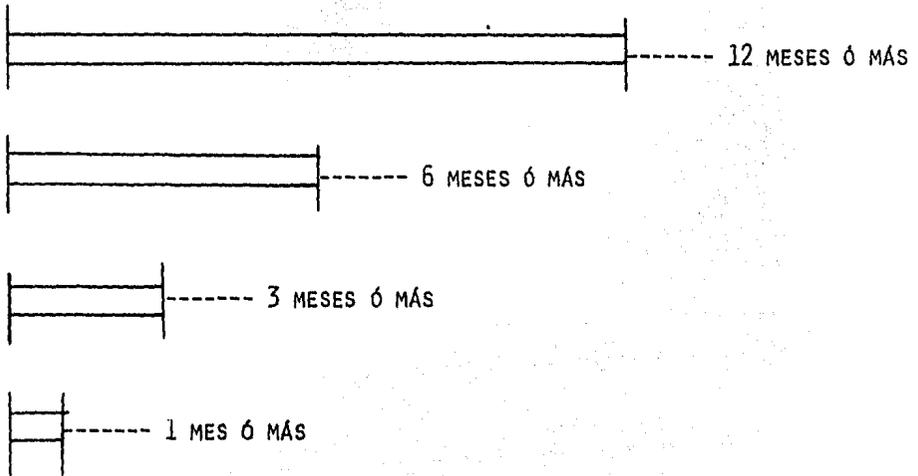
- d) *elaborar manuales e instructivos claros y suficientemente amplios.*
- e) *Pulsar continuamente lo presupuestado con lo realizado y efectuar las correcciones necesarias.*
- f) *Informar oportunamente tanto a sus superiores como al Comité de Presupuestos cuando éste exista sobre el desarrollo del mismo y sus resultados.*

4. *Fijación del Período Presupuestal.*

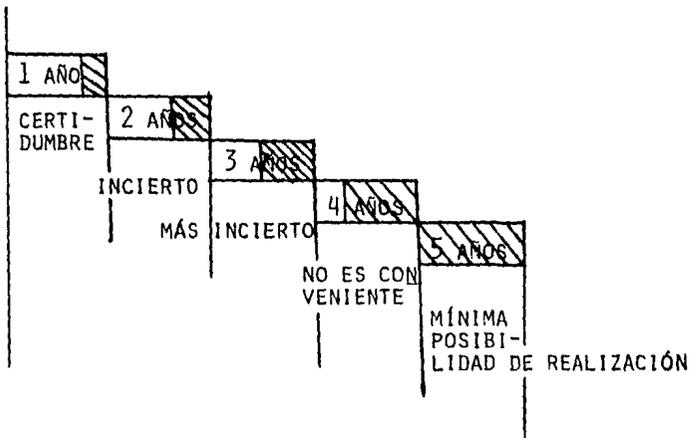
Para la observación de este aspecto presupuestal, se tendrían que tomar en cuenta factores como la situación económica del País, tendencia de los precios, posición económica de la empresa frente a la demanda, épocas de producción y relajamiento - por causas de ventas de temporada, etc. En virtud de lo anterior, la fijación del período presupuestal es de acuerdo a la actividad a desarrollarse, a la magnitud de las desviaciones, a la precisión de los logros alcanzados, a la naturaleza y tipo específico de la empresa y a la duración de los programas que se realizarán. Generalmente se ha estilado la duración - presupuestal a un año, controlando su desarrollo con la comparación por lapsos de los movimientos reales con los datos estimados, con objeto de lograr que los resultados sean lo más acorde a los cambios que se sucedan fuera y dentro de la organización.

Es aconsejable que no se elaboren presupuestos a largo plazo o mayores de cinco años en virtud de la economía tan cambiante en nuestra época y que afecta tanto al País como a la empresa, modificando de esta manera los precios, impuestos, costos, -- etc., y al final el Presupuesto a largo plazo no serviría para nada, ya que para ese entonces todo cambió a pesar de las estimaciones futuras (Gráficas C-1 y C-2).

FIJACIÓN DEL PERÍODO PRESUPUESTAL

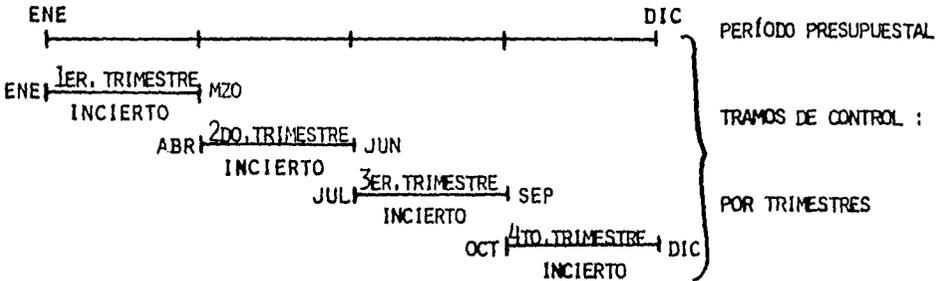


SU DURACIÓN DEPENDERÁ DEL PROGRAMA A DESARROLLAR



GRÁFICA C-1

GRÁFICA C-2



DESARROLLO Y CONTROL PRESUPUESTAL

ENE | 1ER. TRIMESTRE | MZO

SE REALIZÓ SEGÚN PRESUPUESTO Y SE CONVIERTE EN CIERTO

|-----| 2DO. TRIMESTRE ; SE CONSIDERA SU DESARROLLO IGUAL QUE EL 1RO.
SE CONSIDERA INCIERTO

|-----| ABR. 2DO. TRIMESTRE JUN
SE REALIZÓ SEGÚN PRESUPUESTO Y SE CONVIERTE EN CIERTO

|-----| 3ER. TRIMESTRE ; SU DESARROLLO ES IGUAL QUE EL 1RO. Y 2DO.
YA NO HAY TANTA INCERTIDUMBRE

|-----| JUL 3ER. TRIMESTRE SEP
SE REALIZÓ SEGÚN PRESUPUESTO Y SE CONVIERTE EN CIERTO

|-----| 4TO. TRIMESTRE ; SE DESARROLLA IGUAL QUE LOS ANTERIORES
YA SE CONSIDERA CIERTO

|-----| OCT 4TO. TRIMESTRE | DIC
SE REALIZA SEGÚN PRESUPUESTO. YA SE CONVIERTE EN PARAMETRO PARA EL SIGUIENTE EJERCICIO PRESUPUESTAL. DOH

DE LOS TRAMOS SE VAN CONTROLANDO CADA VEZ MÁS, Y POR CONSECUENCIA, ÉSTOS SE VAN CONSIDERANDO CADA VEZ MÁS CONFIABLES HASTA PERMITIR QUE EL PERÍODO PRESUPUESTAL PUEDA EXTENDERSE EN BASE A LOS RESULTADOS OBTENIDOS.

5) Dirección y Vigilancia.

Este punto nos indica que ya habiéndose aprobado el Presupuesto, todos los departamentos involucrados en el mismo podrían elaborar lo de acuerdo a los instructivos y manuales que se les faciliten a fin de que cada área se concrete y profundice en el problema interno de su departamento en el aspecto presupuestal.

Es en este punto, donde cada jefe de departamento, sección o división, será el responsable por su Presupuesto y rendirá cuentas -- con el encargado del mismo. También podrán conocer sus desviaciones, determinar sus causas, estudiar sus efectos y tomar medidas preventivas o en su caso llegar hasta modificar el Presupuesto para adecuarlo a las necesidades reales de la empresa.

Es conveniente que una persona debidamente adiestrada y que conozca la entidad muy a fondo, quede a cargo del control del Presupuesto en cada uno de los departamentos para que de esta manera ejerza una vigilancia y control de tiempo completo con sus ventajas que le sean propias al caso. Esto en virtud de que se van conociendo con mayor exactitud cuáles partidas deberán considerarse como renglones fijos y cuáles como renglones variables de un Presupuesto, aumentando por consecuencia su control.

6) Apoyo Directivo.

Un Presupuesto presentado con todos los requisitos que se exigen y listo para entrar en funciones, no funcionará si es que no se logra el apoyo directivo; es decir, un Presupuesto con el apoyo total de la Dirección, significa un 90% de éxito, que uno en funciones sin que la Dirección le preste mayor atención, pues se comprende que el recorrido de un Presupuesto requiere mucha atención, mu-

cha comprensión y disposición de personal especializado y hasta de asesores particulares. De ahí que una falta de apoyo directivo, - frustraría el propósito del Presupuesto y de quienes participaron en su elaboración.

Manual de Control Presupuestal.

La preparación detallada de los procedimientos a seguir, así como la indicación o establecimiento de jerarquías con sus respectivas obligaciones y responsabilidades para la ejecución y coordinación de los diferentes programas a realizar, son plasmados en forma de manual para su mejor observación y una fácil distribución para las áreas o para quienes lo requieran.

Sin embargo, los registros de los procedimientos deberán quedar a manos de personas que estén autorizadas a manejar los manuales y en su caso a archivarlos y modificarlos cuando así sea necesario.

Esto indica que se cuide la circulación liberal de estos manuales y no lleguen a manos extrañas de la organización. Sólo se harán circular en forma controlada dichos instructivos y su resguardo lo harán los Funcionarios indicados para el caso.

Los manuales buscan en general objetivos muy importantes en cuanto a propósitos se refieren :

- A) Lo más importante de un manual, es que éste indique como primer aspecto, las directrices o políticas tanto internas como externas de la organización, los objetivos que persigue la empresa a través de la regulación presupuestal y la estructura de la organización que será la necesaria para alcanzar los resultados esperados.
- B) Otro propósito que debe contener un manual, es el de definir responsabilidades, obligaciones y límites de autoridad que infieran en su área respectiva presupuestal.

C) También habrá uno que deba indicar o señalar la forma y procedimientos que deben seguir en la preparación de los múltiples y variados presupuestos que conformen el sistema presupuestal a implantarse.

Objetivos y Propósitos del Control Presupuestal.

Lo anterior consta de tres etapas a saber :

- 1) Establecimiento de normas o bases de comparación.
- 2) Operación del control, o sea, efectuar las comparaciones.
- 3) Interpretar los resultados de la comparación, es decir, el análisis de las variaciones y la toma de decisiones.

Al respecto el Profesor del Río, señala como objetivos de un Presupuesto a los siguientes :

- a) Planeación
- b) Organización
- c) Coordinación
- d) Dirección
- e) Control

a) Planeación.

Es la unificación y sistematización de actividades, por medio de las cuales se establecen los objetivos de las empresas y la organización necesaria para alcanzarlos.

Se ha considerado que el Presupuesto es el proceso de hacer planes para todas las actividades de una empresa por un periodo determinado, - cuya duración ha sido generalmente aceptada a un plazo de un año, pudiendo ser, según la actividad a desarrollar, proyectado a lapsos menores atendiendo necesariamente al tipo de empresa. Un objetivo importante de ese proceso es el acoplamiento de los distintos planes que se hacen para las divisiones de una empresa, con el fin de tener seguridad de que los planes parciales armonicen entre sí y de que el efecto conjunto de todos ellos sea satisfactorio; desde luego que la obtención de resultados razonablemente correctos, dependerá de la información estadística que se posea en el momento de efectuar la estimación.

b) Organización.

La organización es la estructuración técnica, de las relaciones que deben existir entre las funciones, niveles y actividades de los elementos materiales y humanos de una entidad, con el fin de lograr su máxima eficiencia dentro de los planes y objetivos señalados.

Siguiendo un orden establecido, primero se deberán determinar los objetivos generales de la estructura de la organización y después habrán de precisarse los de cada gerencia, departamento o división de dicha empresa; todas ellas con su particular necesidad. Por consecuencia, en cada entidad se habrán de preparar tantos proyectos financieros como áreas existan: y como se comentó anteriormente de que cada una de ellas tiene necesidades particulares, éstas influirán en la elaboración de los presupuestos mismos que por su estructura, podrán apreciarse si dichas áreas cumplen su cometido. En un momento dado es probable que la utilización de los presupuestos modifiquen la estructura de cualquier organización.

El simple uso de los presupuestos en una organización que esté provista de una atinada coordinación o dirección, logra una precisa sincronización de sus funciones a nivel integral departamental o gerencial, y por consecuencia los resultados finales de sus presupuestos son más halagadores.

c) Coordinación.

Corresponde al desarrollo y mantenimiento armonioso de las actividades de una entidad, con el fin de evitar situaciones de desequilibrio entre las diferentes secciones que integran su organización (Cuadro B).

La preparación del Presupuesto en un país en que existe un sistema de planificación gubernamental firmemente coordinado con el mecanismo presupuestario, se hace con estrecha coordinación entre la organización para el planeamiento y de la organización presupuestaria, aspecto este último que es el que da vida a todo el proceso interno de planificación dentro de una entidad.

Además el hecho de basarnos en un departamento ó auxiliarnos en los otros, poniendo en claro el grado de coordinación y aceptación de ayuda mutua, será la manera en que la entidad por medio de sus funcionarios comuniquen a sus organismos presupuestarios, para que preparen y soporten los instructivos para la formulación del Presupuesto a las distintas unidades administrativas de la entidad correspondiente.

d) Dirección.

Es la función ejecutiva para guiar ó conducir e inspeccionar o supervisar a los subordinados, de acuerdo con lo planeado.

Los directores de los programas, convenientemente respaldados por los supervisores, deben movilizar la organización hacia la consecución de las metas del programa. Esto significa que todos los esfuerzos del elemento humano de la organización y todos los recursos materiales y equipos, deben ser coordinados eficientemente a fin de que, evitando desperdicio de tiempo, materiales y trabajos se obtenga el máximo de rendimiento.

e) Control.

Es la acción por medio de la cual se aprecia si los planes y objetivos se están cumpliendo. Las cifras presupuestales deben representar metas razonablemente obtenibles; ni tan altas que no puedan lograrse y originen frustraciones, ni tan bajas que propicien complacencias. En la comparación de la actuación real con la presupuesta, deben prestarse atención a descubrir las excepciones significativas, partidas que son diferentes a las esperadas.

El control del Presupuesto se hace, partiendo del sistema presupuestado, registrando lo realizado y por comparación, determinar las variaciones, mismas que se estudian y analizan, para dar lugar a acciones correctivas y superaciones, puesto que el objetivo de controlar el desarrollo del Presupuesto, es localizar actitudes perjudiciales en el momento en que aparecen, para evitar que ocasionen momentos críticos ó de mayor importancia negativa.

El hecho de determinar una variación no significa que ya se corrigió la desviación sino localizarla, conocer su origen, estudiarla y comenzar a tomar medidas preventivas a futuro con el consiguiente beneficio que acompañan a estas actitudes (Gráfica D).

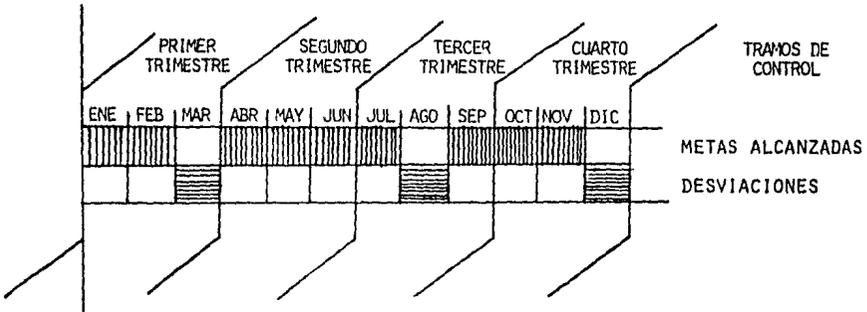
Es importante que si bien es cierto, se ejercerá un eficaz control - presupuestal, esto no significa que cuanta partida o desviación acuse el Presupuesto, todas ellas sean sujetas a investigación.

El análisis de las variaciones deberá realizarse con prudencia y sin pasiones, es decir, aplicando técnicas para ese efecto, tales como el principio de la importancia relativa o administración por áreas de - excepción. Sólo deberán analizarse desviaciones representativas.

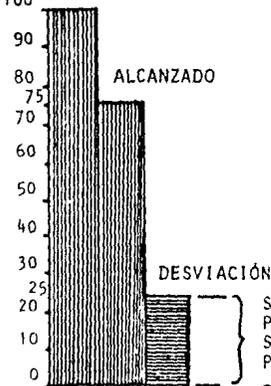
En virtud de lo anterior, deberá quedar asentado en un manual de control presupuestal, que las acciones ya comentadas se ejercerán en todas las fases de la administración a nivel control.

GRÁFICA D

C O N T R O L



% EFICIENCIA PLANEADO



SUETO A UNA ADMINISTRACIÓN
POR EXCEPCIÓN PARA EL EJERCICIO
SIGUIENTE, OBSERVANDO EL PRINCI-
PIO DE LA IMPORTANCIA RELATIVA.

EJEMPLO : ANÁLISIS DE 20 PARTIDAS QUE FINANCIERAMENTE
REPRESENTEN EL 80% DE LA DESVIACIÓN

CAPITULO II

PRESUPUESTO POR PROGRAMAS Y ACTIVIDADES

APITULO II .- Presupuesto por Programas y Actividades.

2.1.- Aspectos Generales.

Debido a la constante superación en el conocimiento presupuestal de una empresa, se ha logrado mejorar un sistema aplicable a las entidades gubernamentales permitiendo que sus pronósticos financieros - sean más reales en comparación con la aplicación de la técnica tradicional.

Este sistema se llama Presupuesto por Programas y Actividades, el - cual muestra el aspecto económico y fiscal de una entidad mediante el establecimiento de programas y la clasificación de los gastos -- (Cuadro C).

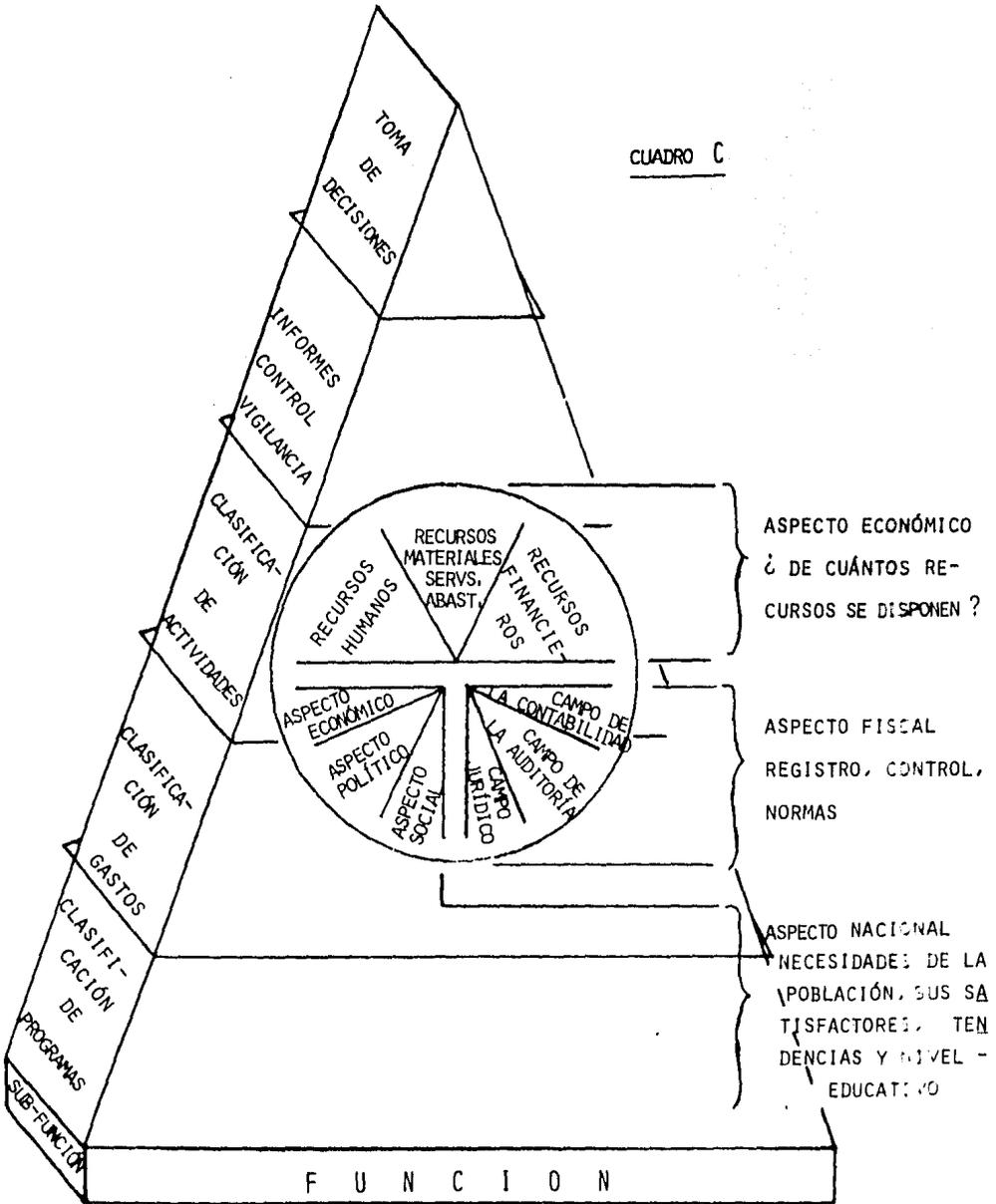
Para una mejor comprensión funcional, este plan financiero utiliza una distribución sistemática de actividades que se deberán desarrollar según el programa aprobado a fin de poder llegar a dar cumplimiento al conjunto de programas elegidos.

Lo anterior es en función de que una vez en conocimiento del contenido de los programas, de los objetivos por alcanzar señalados en los mismos y las diferentes funciones y actividades a desarrollar, se podrá facilitar aún más el trabajo si se establecen categorías por prioridad dentro de cada programa, elaborando sub-programas, - funciones, sub-funciones y así consecutivamente.

En nuestro medio se le ha dado mucha importancia a esta técnica, so bre todo en el sector público que es quien lo utiliza por conside-- rarla una eficaz herramienta de planificación y desarrollo.

PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

CUADRO C



Dicha técnica tiene como una de sus principales finalidades, elaborar programas específicos de acción inmediata sin ser a plazos mayores a 2 años, puesto que los programas, por la naturaleza de su contenido son necesariamente a corto plazo y de acción inmediata.

Considerando que las empresas en nuestro medio se consideran a un nivel de sub-desarrollo, ha sido motivo para que esta técnica presupuestal también se encuentre en el mismo nivel de avance.

La dificultad de uniformar la estructura de estos presupuestos es muy grande dada la gran variedad de entidades públicas y privadas y sus particulares objetivos, problemas, organización y diversidad de criterios de políticas internas. Sin embargo, también es muy importante que a pesar de tales circunstancias sea necesario intentar una uniformidad en cuanto a la estructuración de los programas a incluirse dentro de un Presupuesto.

Dicha estructuración podría presentar problemas si se establece es una sola implantación de un ejercicio, es decir, si se establece minimizando todos los aspectos anteriormente comentados, es probable que fracase como un método de control más no como una simple presentación del curso de un Presupuesto que en nada se pareciera a uno por programas y actividades.

Una implantación por fases hasta llegar a la estructuración integral es más recomendable y con mayor grado de éxito en función de que al establecer paulatinamente esta técnica, se tiene tiempo de entenderla, de apreciar sus beneficios, permitirle saber de sus experiencias positivas y negativas y habrle tiempo para capitalizarlas para el siguiente ejercicio.

Podrían lograrse beneficios si se establece un patrón uniforme de presentación dentro de un sistema presupuestal, siendo de entre ellos algunos como son los siguientes :

- 1.- Es muy importante que al estar trabajando en base a la Técnica por Programas y Actividades, se haga una presentación múltiple de los programas a fin de realizar una comparación entre ellos siempre y cuando éstos contengan bases y conceptos semejantes para efectuar la comparación, observando siempre que exista la uniformidad en la presentación.
- 2.- Una presentación como la mencionada, permite tener una visión más amplia de cada uno de los programas y su repercusión financiera, lo que sería pauta para poder elegir determinado -- programa sin menoscabar los objetivos perseguidos ni en detrimento de otros proyectos entrelazados para la misma función.
- 3.- En relación al punto anterior, la selección de un programa estará condicionado a la evaluación de las metas a lograr en -- función de los recursos con que se disponen para alcanzar dicha meta. Generalmente, los recursos los integran: a) el elemento humano, b) los medios materiales y de servicios y finalmente c) el aspecto financiero.
- 4.- Para lograr una mejor realización de los programas, objetivos, metas y cumplimiento de los programas del sector tanto público como privado en relación con planes futuros, es conveniente establecer una sincronización y una mayor coordinación entre los planes a desarrollarse a corto plazo, con los que se estiman serán continuados a mediano plazo y los contemplados a registrarse a largo plazo, creando una estructuración de objetivos consecutivos a fin de darle a las funciones y activi-

dades una secuela continua que permitirá estar siempre con los planes conforme se desarrollan a corto, mediano y largo plazo.

- 5.- Otro de los beneficios que pudieran lograrse en la presentación uniforme de programas dentro de un sistema presupuestario es que al tener una panorámica mucho más amplia del conjunto de programas presentados para su análisis, modificación, aprobación y ejercicio, se pueden evaluar los impactos financieros de actividades específicas, sea en conjunto o individuales.*
- 6.- También permite desarrollar un adecuado y aceptable control de los resultados obtenidos, establecer un eficaz proceso de captación contable por medio del oportuno registro de los gastos incurridos, así mismo facilita la correcta comparación entre lo erogado realmente y lo estimado; se pueden comparar los objetivos y metas propuestas con las logradas.*

Lo anterior permite evaluar el grado de seguridad con que se ha dirigido la organización y establecer parametros de eficiencia de operación para aplicar la toma de decisiones.

Para finalizar este tema mencionaremos que para alcanzar tales resultados, es necesario realizar un proceso en el que se interrelacionan las tareas, actividades y trabajos, fijándoles una dimensión en el tiempo y una secuencia de ejecución que permita alcanzar lo pretendido en el menor tiempo posible con el mínimo de costo y el máximo de eficiencia.

El establecimiento de un Sistema de Presupuestos por Programas y Actividades, supone una transformación progresiva de la organización y estructura financiera nacional, comenzando por las

dependencias encargadas de la formulación del Presupuesto en el medio oficial continuando con los procedimientos de ejecución y finalmente con las prácticas de control contable.

El Presupuesto por Programas y Actividades.- Quien lo utiliza al ciento por ciento es la Administración Oficial.- Independientemente de lo comentado anteriormente, es importante señalar que básicamente el tema de este Presupuesto será desarrollado alrededor de la esfera gubernamental por ser éste quien realmente los utiliza.

2.2.- Antecedentes.

Durante el transcurso de este trabajo, se ha comentado sobre la constante inquietud del Gobierno Federal de los Estados Unidos de Norteamérica en los múltiples ensayos para enmarcar el reflejo e impacto financiero de sus gastos que en el transcurso de -- sus administraciones tiene que realizar.

Dicha inquietud, los ha llevado a incursionar en el campo de la estimación de gastos e ingresos en sus diferentes modalidades -- hasta llegar a dar cuerpo a una técnica que cubre sus necesidades de organización, estructuración, cálculo de gastos a realizar, y captación de ingresos: esta técnica se llama Presupuesto por Programas y Actividades.

En consecuencia, en esa nación donde se estableció por primera vez esta técnica.

William Howard Taft, Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica por el período 1909-1913, emitió un informe en el año de 1912, en el cual destacó la necesidad e importancia de redactar los presupuestos en forma tal que pusieron de manifiesto las actividades a desarrollar.

En 1946, durante el gobierno del Presidente Harry S. Truman, el Departamento de Marina presentó su Presupuesto para ejercerlo - en 1948. El proyecto contenía un nuevo sistema de clasificación el cual consistía en dividirlo uno por el objeto del gasto y el otro por programas.

Dicha clasificación había afectado el catálogo de cuentas para el registro de gastos presupuestales, es decir, se habían estudiado las partidas presupuestales que en su inicio eran de 52 renglones del gasto del Departamento de Marina hasta haberlas disminuido a sólo 21 renglones de partidas presupuestales.

Posteriormente, fue con Robert Mc. Namara cuando el Departamento de la Defensa elaboró en 1961 un Sistema de Planeación por Programas y Presupuestos estableciendo las categorías de programas necesarios para que puedan realizarse los objetivos fundamentales.

Hasta el año de 1965, durante la administración del Presidente de los Estados Unidos, Lyndon B. Johnson, se observaron los resultados del Presupuesto del Departamento de la Defensa, y se advirtieron los beneficios que éstos aportaban, por lo que se decidió introducirlo al sistema de la administración oficial en virtud de que este tipo de presupuestos mostraba los resultados de cada programa en función de sus costos.

La decisión presidencial se llevó a efecto por conducto de los estudios realizados por la comisión de organización de la rama ejecutiva del Gobierno, la cual a su vez nombró a un grupo de estudiosos en la materia para la presentación definitiva del sistema que adoptarla el Gobierno. A dicho grupo se le denominó "Comisión Hoover", la cual se encargó de presentar durante el período de la pos-guerra al Congreso de los Estados Unidos esta iniciativa.

El decreto emitido por la Presidencia Norteamericana para introducir oficialmente el Presupuesto mencionado, se apoyó en la base de las siguientes cinco razones :

- 1.- Se identifican las metas nacionales con mayor grado de certeza, así como se logran determinar las prioridades o importancia entre éstas.
- 2.- Es factible desarrollar y analizar otros medios o alternativas para alcanzar las metas propuestas.
- 3.- Se pueden proyectar los costos de los sistemas que requieran realizarse a largo plazo relacionándolos con las bondades de cada programa.
- 4.- Es probable especificar planes para los próximos años, logrando con ésto alcanzar los beneficios en función de los planes establecidos.
- 5.- Reforzamiento del control sobre programas y presupuestos mediante el análisis y la medición mejorados de la elaboración del programa en relación con el costo.

Debido al progreso que se iba logrando con esta técnica, pronto se vió la necesidad de que hubiera alguien que regulara las ideas, inquietudes; quien normara procedimientos de observancia general, en fin, que se impusiera un control a estas actitudes.

Por lo anterior, se creó el Departamento del Presupuesto, el cual se integró por diferentes especialistas que establecían las bases para que las Secretarías de Gobierno pudiesen formular y estructurar sus presupuestos por programas, considerando en ellos las distintas categorías que habían dado a los sub-programas, actividades, etc., para finalmente incluir en el cuerpo de los mismos, los objetivos por alcanzar en cada una de sus operaciones, la creación de este departamento, estuvo amparada bajo los ordenamientos estableci

dos en la Ley 863, la cual se emitió en el mes de agosto del año de 1956, durante la gestión del Presidente Dwight D. Eisenhower.

El mencionado departamento, tenía entre sus funciones, las siguientes:

Con base en los presupuestos que le son proporcionados por cada una de las Secretarías de Gobierno, realiza una comparación entre sí de los programas que forman el paquete de cada Secretaría, posteriormente realiza otra comparación entre sí de los programas ya seleccionados de cada entidad para proceder a consolidarlos y formular el cuerpo del Presupuesto por programas definitivo.

Criterios que originaron la adopción presupuestal :

En Norteamérica se consideró adoptar un Presupuesto basado en funciones, actividades y proyectos, los cuales tuviesen su base de aplicación, en los costos de cada una de las dependencias federales que serían las ejecutoras de sus programas.

En Europa, particularmente en el país de Francia, la base de formulación de sus presupuestos, son las necesidades proyectadas a corto y a largo plazo.

En América Latina, dicha técnica se implantó con base en los planes de desarrollo y los programas a realizarse para alcanzarlos.

Consideramos que la idea de trabajar con estos presupuestos es con el fin de conocer en forma más real la base de los costos por cada programa de operación de cada dependencia, comparándola con los beneficios que se obtendrán y la magnitud del alcance de las metas trazadas.

Lo anterior en función de que se diseñó esta técnica a fin de tener un proceso sistemático para determinar las compensaciones entre programas que tuvieran objetivos similares, analizar el desarrollo y el impacto de los programas a efecto de con-llevar estos objetivos con el Presupuesto del año en curso.

En el ámbito nacional, la actividad hacendaria se ubica históricamente en la formulación y presentación del Presupuesto, sin embargo, es hasta el año de 1917 cuando se faculta al ramo de Hacienda para que controle el ejercicio presupuestal con base en ordenamientos jurídicos establecidos en aquél entonces para normar el funcionamiento de la Hacienda Pública.

En el año de 1928, se integra la Comisión del Presupuesto, cuyas funciones serlan preparar y formular el Presupuesto anual, revisar, incrementar o disminuir las provisiones del mismo así como realizar los estudios administrativos y económicos que permitieran conocer la situación de las finanzas públicas.

En 1930, el control del gasto público se incorpora definitivamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público creándose para tal efecto el Departamento de Presupuesto, absorbiendo y ampliando las funciones de la comisión anterior.

En 1934, por decreto presidencial se crea la actual Dirección General de Egresos, cuyas atribuciones se establecen en la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Como consecuencia de la necesidad de mejorar el contenido y la estructura de la técnica del Presupuesto, se realizaron una serie de modificaciones a nivel técnico en la estructura del Presupuesto de entre las que se pueden señalar a continuación, las siguientes :

Desde 1928 hasta 1958, la presentación del Presupuesto Federal adoptó la clasificación por ramos de la administración pública.

En el año de 1954, aparece la clasificación funcional cuyo objetivo es identificar grupos homogéneos de actividades que realiza el estado y está integrado por nueve grandes grupos.

En 1955, se incorpora la clasificación económica, la cual permite el análisis de la aplicación de los recursos y comprende tres grandes apartados :

- a) Gasto corriente
- b) Gasto de capital y
- c) Amortización de pasivo, que a su vez lo forman nueve capítulos específicos de gastos.

En este mismo año, se introduce la clasificación por objeto del gasto, en el cual se detalla a base de conceptos la clasificación anterior y en la que se incorpora la partida presupuestal, esto es, una sub-división de cada uno de los capítulos anteriores.

En el año de 1958, se adiciona la clasificación en cuenta doble, que complementa a la economía e incluye los ingresos de cada uno de los grandes rubros :

- a) Ingreso corriente
- b) Ingreso de capital y
- c) Déficit o superávit presupuestal

En 1965, se incorpora al control presupuestal los principales organismos descentralizados y empresas de Gobierno Federal.

Durante el período anterior, se emplea el proceso manual en las operaciones y actividades de la Dirección General de Egresos, sin embargo, debido al considerable aumento en el volumen de trabajo, fue preciso entrar en el campo de la mecanización del Presupuesto por lo -- que se implantó el Sistema Unificado de Control Presupuestal como -- parte de un sistema integral de información, que empezó a operar a -- partir de enero de 1974.

En el año de 1973, se incorporan las inversiones que se realizan con financiamientos, ya que hasta ese año, únicamente se presentaban en el Presupuesto las erogaciones cubiertas con recursos ordinarios del estado.

En ese mismo año, se incluyen los montos de las erogaciones compensadas con ingresos que anteriormente se omitían por no producir efectos monetarios reales.

También se incorporaron adicionalmente al control presupuestal, nueve organismos descentralizados y empresas propiedad del Gobierno Federal.

De igual forma, en ese mismo año comenzó a funcionar el Sistema Unificado de Nómina y Personal.

Para 1974, se agregó la clasificación del gasto por sectores de actividad, lo cual proporciona mayores elementos de juicio para la evaluación de sus efectos en el desarrollo económico y social del País.

En 1976, se reestructura el sistema de programación, ejecución, control y evaluación del gasto público al realizarse la presentación -- del Presupuesto con orientación programática como primer paso a la -- implantación del sistema Presupuesto por Programas, siguiéndole inme

diatamente, una serie de adecuaciones y reformas hasta lograr en un plazo de cinco años, tener un sistema integral de programación con todas las características técnicas que ello implica.

A la fecha, el Gobierno Federal sigue utilizando esta técnica del Presupuesto por Programas con ligeras modificaciones en la estructura y presentación del mismo, las cuales se han realizado con objeto de adecuarlas a la realidad económica, social y política que vive nuestra República, y a nivel mundial.

2.3.- Concepto.

En el apartado anterior de "Antecedentes", se observó que hay dos palabras muy importantes en las cuales se encierran básicamente el contenido de los objetivos de un Presupuesto, el por qué las empresas eligen determinada técnica presupuestal y por qué dicha técnica se construye a un marco de estructuración y actuación definida.

Analizaremos cada una de estas palabras para conocer su significado, contenido, y relación con esta técnica, para posteriormente combinar estratégicamente entre sí sus objetivos y definiciones dándonos como resultado un diseño presupuestal bien determinado, mismo que finalmente hemos de definir por medio del concepto, que es la parte correspondiente a este apartado.

Lo que se pretende con este análisis, es que al llegar el momento de hablar del concepto de un "Presupuesto por Programas y Actividades", se haya logrado captar y entender la muy particular inclinación hacia la racionalización, la orientación con objetivos mayormente sociales y la participación absoluta de la administración oficial en la mecánica presupuestal.

Las dos palabras a que se hace referencia son : (Cuadro D)

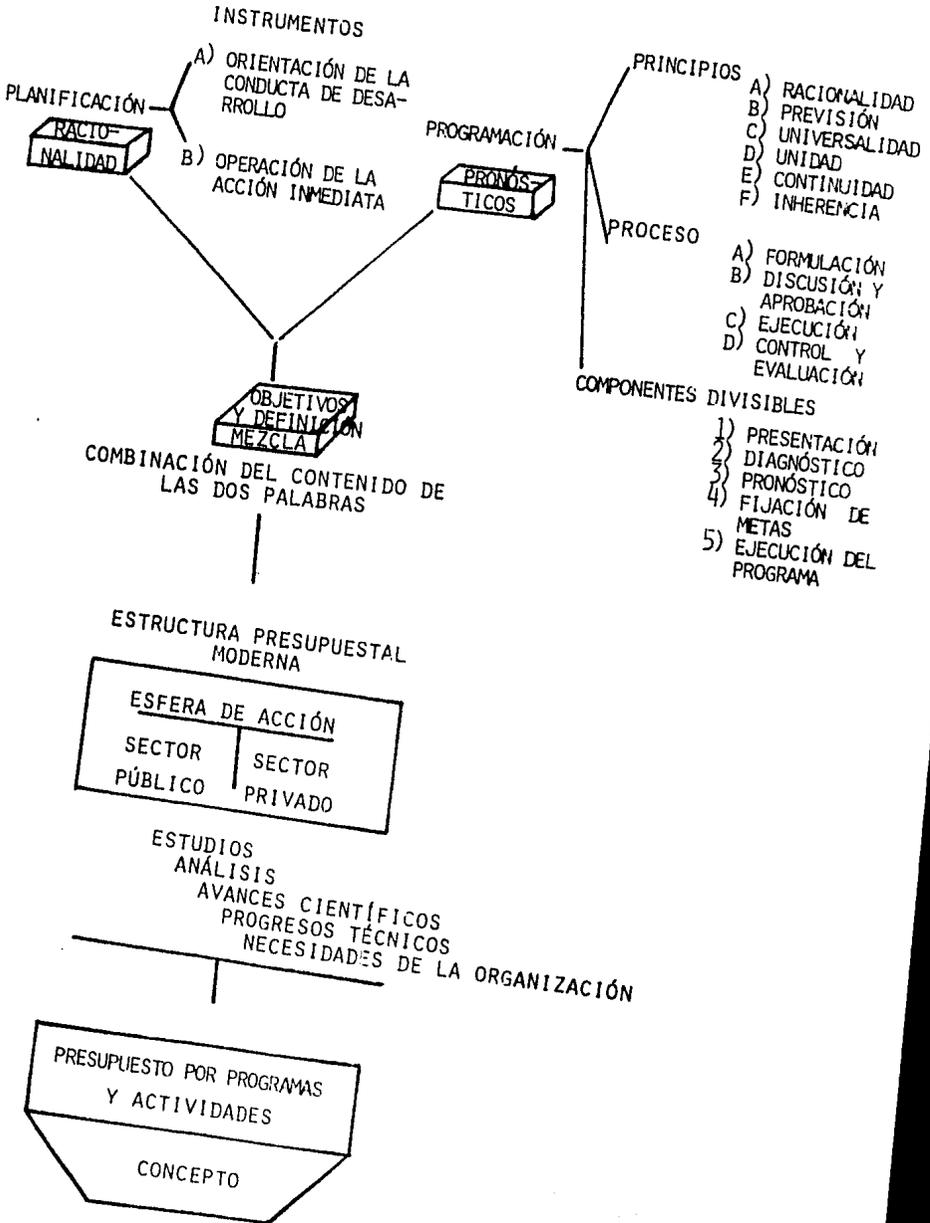
- 1) Planificación y
- 2) Programación

- 1) Planificación.- Conceptos.

La idea central de la planificación es la de racionalidad.

Este principio supone que en función de la multitud de posibilidades de acción de los hombres, del Gobierno y de las empresas,

CONCEPTO



es necesario elegir racionalmente qué alternativas son mejores para la realización de los valores finales que sustenten tanto hombres, Gobierno o empresas.

Planificar, implica reducir el número de alternativas que se presentan a la acción hasta obtener sólo unas cuantas debidamente seleccionadas, compatibles con los medios disponibles. La planificación evita ensayos ociosos de cualquier conducta futura; elige sólo unas determinadas descartando a las otras. Indica con mucho conocimiento lo que debe hacerse en el futuro y lo que no debe hacerse.

Planificar es, en consecuencia, un proceso en virtud del cual la actitud racional, que ya se ha adoptado, se transforma en actividad: se coordinan objetivos, se prevén hechos, se proyectan tendencias.

También es : la actividad de hacer planes de acción para el futuro. Es la fijación concreta de metas a la conducta dentro de un plazo determinado, y la asignación precisa de medios en función de aquellos objetivos. Planificar implica, por consecuencia, dar forma orgánica a un conjunto de decisiones, integradas y compatibles entre sí, que guiarán la actividad de una empresa o de un Gobierno.

La administración se inicia con la planificación de la acción a realizar. En este proceso no sólo participarán los funcionarios de alto nivel, sino también los políticos, los administradores estatales, los trabajadores y los productores, en todos los niveles de la administración del estado incluyéndose aquí a los Gobiernos de estado, provincia y municipios.

En el proceso de planificación se persigue la participación activa y organizada de toda la población tras los objetivos trazados.

Así pues, la planificación está formada por dos tipos de - instrumentos : uno de orientación de la conducta de desarrollo y otro de operación de la acción inmediata.

2) Programación.- Conceptos.

Se ha definido la programación como la selección cuidadosa de fines y medios apropiados para alcanzarlos. Si se observa el proceso de programación, se percibe que, en este sentido, ella queda definida por las acciones de coordinar, -- prever, anticiparse al futuro, determinar una conducta a - seguir, etc.

Desde el punto de vista del trabajo a realizar, programar es una disciplina intelectual de ordenamiento racional de recursos escasos tras objetivos precisos, implica, además del diagnóstico, la tarea de pronosticar el futuro.

Es un proceso de asimilación y sustanciación de un enorme caudal de informaciones que permitan apreciar todos los -- causas posibles de acción, y el lento y decidido proceso - de selección de alternativas, luego de una evaluación científica de las ventajas e inconvenientes de cada una de -- ellas.

Programar es hacer planes, programas y proyectos, es fijar metas cuantitativas a la actividad, destinar los recursos

humanos y materiales necesarios, definir los métodos de trabajo a emplear, fijar la cantidad y calidad de los resultados, y determinar la ubicación tangible de las obras y actividades.

Consecuentemente, programar significa valerse de un método racional para fijar metas a alcanzar, en función de los recursos disponibles. Significa la adopción de normas o decisiones previas a la acción, en sustitución de una conducta de improvisación frente a los acontecimientos que se suscitan, ya que dicha conducta origina necesariamente la improductividad, promueve constantemente a la deshonestidad y el control se vuelve -- una acción casi nula.

La programación, cualquiera que sea el campo en que se le aplique, se inspira en ciertos conceptos fundamentales de validez general. Estas ideas han sido agrupadas y definidas en forma de principios básicos de la programación, mismas que a continuación se indican :

Principios de :

- a) Racionalidad
- b) Previsión
- c) Universalidad
- d) Unidad
- e) Continuidad
- f) Inherencia

De igual forma, la programación se gesta dentro de un proceso que abarca las principales etapas siguientes :

- a) *Formulación*
- b) *Discusión y aprobación*
- c) *Ejecución*
- d) *Control y evaluación de los resultados*

Continuando con el análisis del contenido que encierra la palabra programación, mencionaremos que en todo programa es posible distinguir capítulos ó partes diferentes. Un documento que contenga un programa debe ser presentado conforme al desarrollo lógico de las materias. Las partes que componen un programa pueden ser divididas de la siguiente manera :

- 1.- Presentación*
- 2.- Diagnóstico*
- 3.- Pronóstico*
- 4.- Fijación de metas y asignación de recursos*
- 5.- Ejecución del programa*

Es así como se concluye el análisis de las dos palabras mencionadas al inicio de este apartado.

Ahora, como se habla comentado, la combinación estratégica entre sí de estos conceptos, conformarán la estructura de los presupuestos que se utilizan tanto en el sector privado como en la administración gubernamental para finalmente, hablar con fundamento a lo anterior, del concepto integral de los presupuestos por programas y actividades.

La planificación es ahora el antecedente básico que conforma la -preparación y ejecución de los presupuestos modernos. La actividad del estado debe programarse en todos los sectores y niveles -de la administración a fin de dar consistencia y armonía a la gestión gubernativa, y abarcar toda su economía.

Un estado que no planifica, no puede ser eficiente, ni estar habilitado para responder a las principales cuestiones que plantea la transformación social.

Es por ello que el Presupuesto oficial actual se formula ahora como parte integrante de sistemas contables nacionales (catálogos de cuentas unificados), aplicando las técnicas de programación presupuestaria.

Cada estado planifica según sus criterios y si desea que éstos sean efectivos, debe programar técnicamente su actividad. El sector privado también necesita planificar, pues de la utilización eficiente de sus recursos, depende su margen de utilidad y sus posibilidades de mantenerse tanto en la competencia como en el mercado.

Por consiguiente, existe estrecha relación entre la Planificación y el Presupuesto. Presupuestar es uno de los elementos del proceso total de planificación. La programación implica, primero la formulación de objetivos y el estudio de las alternativas de la acción futura para alcanzar los fines.

En segundo lugar, implica la reducción de estas alternativas de un número muy amplio a uno pequeño, y finalmente, la prosecución del curso de la acción adoptada, a través de un programa de trabajo.

El Presupuesto desempeña una parte secundaria en la primera fase, pero tiene una creciente importancia en la segunda. Facilita el proceso de elección proveyendo las bases para comparaciones sistemáticas entre alternativas en juego, permite comparar los costos de cada solución y cuantificar relativamente las ventajas y desventajas de cada proyecto.

El Presupuesto es, en consecuencia, uno de los ingredientes de la planificación destinado a disciplinar todo el proceso de la programación. Traducido esto, significa que planear es controlar lo que se va a programar.

Así pues, Programar y Presupuestar son conceptos ligados entre sí, dado que uno forma parte del otro. Fijadas las metas a la acción a través de la programación, y calculados los costos de los recursos en el Presupuesto, procede combinar en la acción los esfuerzos de los recursos humanos y materiales para obtener los fines trazados en los planes.

Concepto.- Presupuesto por Programas.

La división fiscal de las Naciones Unidas, ha sugerido que es un sistema en que se presta particular atención a las cosas que un Gobierno realiza más bien que a las cosas que adquiere. Las cosas que un Gobierno adquiere tales como servicios, equipos, medios de transporte, etc., no son, naturalmente, sino medios que emplea para el cumplimiento de sus funciones, las cosas que un Gobierno realiza en cumplimiento de sus funciones pueden ser carreteras, escuelas, etc.

El Manual de Presupuesto por Programas y Actividades preparado -- por la Sub-dirección Fiscal y Financiera del Departamento de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas, sostiene complementando el concepto anterior, que el Presupuesto por Programas y Actividades se desarrolla y se presenta a base del trabajo que debe ejecutarse atendiendo a objetivos específicos y de los costos de ejecución de dicho trabajo.

El Profesor Cristóbal del Río, en su libro *Técnica Presupuestal*, señala :

- a.- El Presupuesto por Programas es un conjunto de técnicas y procedimientos, que sistemáticamente ordenados en forma de programas y proyectos, muestran las tareas a realizar señalando objetivos específicos y sus costos de ejecución, además de racionalizar el gasto público, mejorando la selección de las actividades gubernamentales.
- b.- Es el instrumento que cumple el propósito de combinar los recursos disponibles en el futuro inmediato, con las metas a corto plazo, creados para la ejecución de los objetivos de largo y mediano plazo.

El economista chileno, Gonzalo Martner comenta : El Presupuesto moderno es, en consecuencia, un conjunto armónico de programas y proyectos a realizarse en el futuro inmediato y se le llama Presupuesto-Programa.

Señala también que esta técnica podría dividirse en un Presupuesto de Funcionamiento y en un Presupuesto de Desarrollo. Al respecto, el Seminario de Clasificación y Administración Presupuestaria en Sudamérica, celebrado en Santiago de Chile, recomendó la conveniencia de adoptar un criterio nuevo para clasificar los programas dentro del Presupuesto, dividiéndolo en Programas para el Funcionamiento de Administración Pública y en Programas para el Desarrollo Económico y Social.

La Comisión Económica para América Latina, en su publicación, "El Presupuesto Fiscal como Instrumento para la Programación del Desarrollo Económico", señala respecto a esta técnica :

Constituye la proyección de la demanda total de la economía, presentada conforme a la técnica de la contabilidad social y dividida por unidades económicas. Por consecuencia, en base a este tipo de presupuestos, la técnica de la programación - presupuestaria, está en condiciones de hacer la programación de los gastos públicos y de los ingresos fiscales.

F. A. Cleveland, en su libro "El Presupuesto y el Funcionario Responsable", lo define como un plan para financiar a -- una empresa o a un Gobierno durante un período de tiempo definido, el cual es preparado y sometido por un funcionario - responsable a un organismo representativo, cuya aprobación y autorización son necesarias antes de que el plan pueda ejecutarse.

En términos generales, el Presupuesto por Programas y Actividades, es un proceso integrado de formulación, ejecución, -- control y evaluación de decisiones, tendientes a lograr una mayor racionalización de la función administrativa que parte de una clara definición de objetivos y metas.

Este tipo de proyección programática es útil para conocer el grado de equilibrio que existe entre los numerosos programas sujetos a elección.

2.4.- Areas de Aplicación.

Aspectos generales de las "Áreas de Aplicación".

La aplicación de un Presupuesto por Programas y Actividades en cualquier área de una empresa, entidad, dependencia, o unidad que utilice esta técnica, se debe a que sistemas presupuestales anteriores no les han reportado resultados provechosos.

Con la utilización del control programático, se hace posible que el área que sea, quede incorporada en el proceso presupuestal con una adaptación más real, dinámica y concreta.

Lo anterior, en virtud de que un Presupuesto clasificado con uso generalmente tradicional, solo funciona para aplicarse donde la naturaleza de su clasificación así lo indique, sin embargo, no será suficiente para que funcione en la diversidad de actividades que son propias y muy características en el sector público. Como coadyuvante en la contemplación y solución de esta deficiencia, la utilización del Presupuesto por Programas puede lograr que todas las actividades y objetivos con sus respectivos costos sean canalizadas solo por la naturaleza programática de este sistema en cualquier área en que se aplique.

Se considera que un Presupuesto tradicional es funcional y aceptable en aquellos campos donde la naturaleza del contenido financiero esté coincidiendo en ambas partes, tanto en la empresa como en el plan -- presupuestario, así como llevar de una manera armoniosa el flujo de operaciones indicado por su esquema tradicional, siguiendo los lineamientos de las políticas de la empresa. -

Ahora bien, el control programático ha sido el resultado de una serie de experiencias con otros tipos de planes financieros empleados en empresas privadas que con ciertas modificaciones al través de muchos años y aplicados en el sector público, no funcionaban como se esperaba. De ahí que se vieran obligados a modificar la estructura técnica y el contenido de los presupuestos que eran aplicados en el Gobierno, y al través de estudios, reformas y experiencias, fue que se logró como resultado, un Presupuesto de aplicación general en las entidades del sector mayormente público y en mucho menor cantidad, del sector privado.

Respecto a este último núcleo, su aceptación ha sido de buen agrado y se espera que sólo el tiempo indique si esta técnica sea considerada como un Presupuesto "Tipo", considerando de antemano las muy variadas organizaciones públicas y privadas junto con su cúmulo de problemas y vicios que las aquejan.

El contemplar todas las áreas de aplicación presupuestal posibles, no es una imposición de los altos niveles de la administración, sino que al -- constituir el esquema de acción por áreas en cada organización, pasa a -- ser la necesidad de la buena administración de cada una de ellas. El presupuesto considerado todas las áreas que existan en una empresa, no sólo incorpora las iniciativas de los empleados públicos, sino que además capta las ideas, conocimientos y las iniciativas creadoras del sector público a través de consultar a todo el personal que conforma una organización.

Es así como el proyecto financiero que cubra las actividades integrales de cada una de sus funciones, será un gran instrumento para movilizar la voluntad de sus ejecutantes tras los objetivos de los planes.

La formulación de programas que no contemplen debidamente todas las áreas de aplicación existentes, mutila el compromiso directo asumido por todos los interesados y tendría escasas posibilidades de éxito.

Esto es en virtud de que actualmente, los proyectos financieros elaborados sin la participación de algunas áreas que debieron considerarse o elaborados sin su conocimiento tienen pocas probabilidades de desarrollarse con buenos resultados.

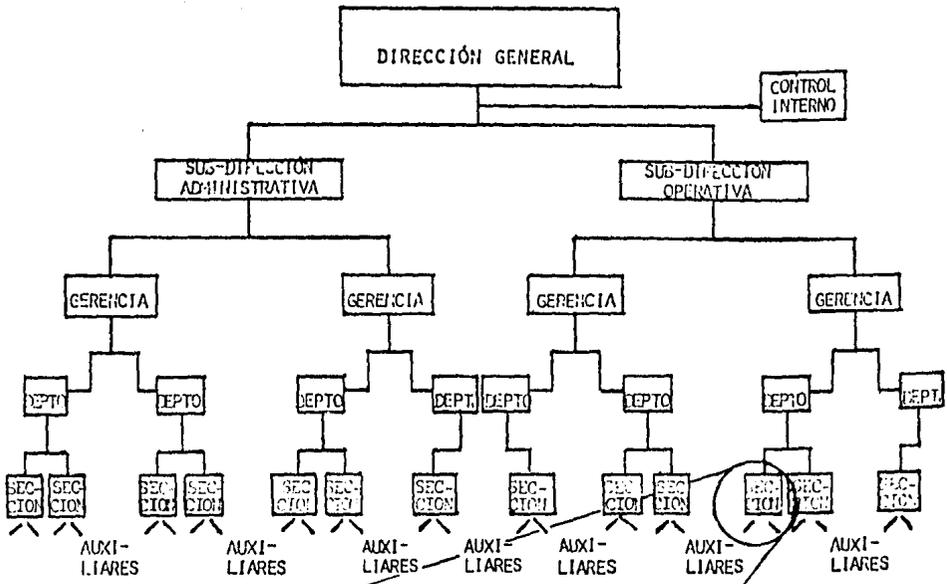
Áreas de aplicación :

Cada área, por muy pequeña que sea, siempre ocupará un espacio en los organigramas de una organización; por consecuencia, tienen su razón de ser, objetivos, metas, originan costos, y en general ocupan por menos recursos humanos, materiales y financieros [Cuadro E].

Es así como, al analizar someramente un área para efectos presupuestales, suponemos que ésta debe cubrir como mínimo, las siguientes características :

- 1.- Elaborar cada área, un programa que cumpla con las funciones y actividades que se le han asignado.
- 2.- La clasificación de programas en proyectos según las funciones y actividades principales así como otras que describan el trabajo que ha de realizarse.
- 3.- En el contenido de cada proyecto o determinación constante y rutinaria de funciones, establecer los alcances por actividad. La intensidad desarrollada en cada actividad, será en función de las metas a alcanzar.
- 4.- Cada área debe indicar cuál será la fuente que los financiará.

ORGANOGRAMA CONVENCIONAL



NECESIDADES RECURSOS			
JEFE SECCION	HUMANOS 1 AUXILIAR 1 AUXILIAR	MATERIALES 1 ESCRITORIO 1 SILLON 1 MAQUINA CALCULADORA	FINANCIEROS SUELDO PRIMA VAC. GRATIFICACION
AUXILIAR	- -	1 ESCRITORIO 1 SILLON 1 CALCULADORA	SUELDO PRIMA VACACIONAL GRATIFICACION ANUAL
AUXILIAR	- -	1 ESCRITORIO 1 SILLA 1 CALCULADORA	SUELDO PRIMA VACACIONAL GRATIFICACION ANUAL

CUADRO E

- 5.- Es conveniente elaborar estados comparativos en los que se incluyan por una parte, los costos, gastos y resultados alcanzados de proyectos ejercidos en años anteriores y por la otra, los costos, gastos y resultados a obtener con los nuevos proyectos.
- 6.- Las áreas deben tener un sistema de información interna dentro de cada organización a efecto de evaluar el progreso de los planes de trabajo, que deberá enviarse a través de un informe, a los titulares del departamento correspondiente, a las gerencias, subdirecciones o dirección general, o según las políticas establecidas, al Contralor del Presupuesto.

Como se podrá observar, si las organizaciones le dan mayor importancia a cada área, el control presupuestal se realizará con mayor eficacia dado que se podrán apreciar costos-resultados por áreas de aplicación ejercidos mediante sistemas de asignaciones más identificadas.

Los gastos determinados por áreas, pueden ser fijados libremente por los Directores de las organizaciones en sus presupuestos. Pero en empresas atrasadas, existen muchas veces presiones de tipo político, tendencias personales, departamentales, gerenciales y de otra índole que obligan a los Directores o aún a niveles más elevados, sean éstos, consejos de administración o dependencias, cabeza de sector, a aprobar gastos muy lejos del patrón deseado y que exceden sus intenciones y posibilidades de financiamiento. En consecuencia, el monto del Presupuesto y su distribución se encuentra elaborado de antemano, muy distante de los deseos de los propios Directores que no pueden por las presiones ya comentadas, intervenir o conocer que algunas áreas no están siendo consideradas para su aplicación presupuestal, o que se elaboraron proyectos financieros sin la debida participación del personal adscrito a ellas.

Lo que se va a obtener como resultado de estas prácticas nocivas, es que el gasto de los presupuestos se hará rígido y determinadas partidas presupuestales se irán condicionando por la ingerencia, y particular visión de ejercicio presupuestal de quienes ejercen tales presiones, marginando la eficacia que se pudiera tener con la participación y consideración de todas las áreas en una organización.

Una planificación programática ejemplar en cualquier sector, público o privado, muestra por consecuencia la responsabilidad financiera de cada una de las áreas de aplicación presupuestal.

Aquí se tuvo el cuidado de hacer sentir responsables a cada participante mediante el estímulo de que es importante su opinión. Para lograr lo anterior, la empresa debe considerar que la mejor forma de asegurar su conformidad es pedir a la persona cuya actuación ha de ser medida, que participe en el proceso de determinación del Presupuesto. Esta práctica no era usual hasta hace algunos años. La tendencia más reciente es en favor de que las personas que han de ser responsables de resultados participen en la preparación de los presupuestos.

Esta política es la manifestación de la tendencia general de descentralizar la toma de decisiones a los niveles más inferiores de la organización. El proceso de educación del personal, que un sistema involucra, es necesariamente continuo, de otra forma trabaja bien por una temporada y después, gradualmente, pierde efectividad a medida -- que el estímulo inicial desaparece.

Un departamento, gerencia o unidad corporativa, puede estar formada por una sola área o varias de ellas y éstas a su vez tienen un jefe por área. En estas circunstancias, deben participar los jefes responsables en el proceso de fijar las cifras presupuestadas, y estar de acuerdo en que las metas presupuestales son razonables.

Esta actitud los hace sentirse parte de la empresa, pero si se omite la participación de los jefes responsables, probablemente su actitud hacia el Presupuesto sea de indiferencia o de resentimiento.

Concluyendo, los Presupuestos por Programas, son de observancia mayoritaria en el sector público y sólo la experiencia nos indicará hasta -- dónde se extenderán las áreas de aplicación de los mencionados presupuestos.

De esta manera, es posible comprender que ningún instrumento puede ser usado eficientemente a no ser que la mano que lo gule esté correctamente motivada y orientada. Como todas las demás técnicas de administración, el Presupuesto debe representar una puerta abierta a un trabajo más satisfactorio y provechoso, no un instrumento al que todos aborrescan por las dificultades, frustraciones, o irritaciones que conllevan estos sistemas.

CAPITULO III

PROCEDIMIENTOS Y ORGANIZACION PRESUPUESTAL

PROGRAMATICA

CAPITULO III .- Procedimientos y Organización Presupuestal Programática.

Generalidades :

La planeación periódica, también llamada presupuestos, es el proceso de hacer planes para todas las actividades de una empresa por un período determinado, generalmente de duración anual. Un objetivo importante de ese proceso es el acoplamiento de los distintos planes que se hacen para las divisiones de una empresa, con el fin de tener seguridad de que los planes parciales armonizan entre sí y de que el efecto conjunto de todos ellos es satisfactorio.

En negocios muy pequeños, el administrador posiblemente conoce íntimamente los planes generales de la empresa y considere innecesarios los presupuestos formulados por escrito; pero un negocio importante probablemente es tan complejo que son esenciales un procedimiento sistemático de formulación y un equilibrio adecuado de planes de las diferentes divisiones que integran la empresa.

Por eso es muy importante conocer algunos aspectos que se desarrollan mucha antes de poner en funcionamiento un Presupuesto y que deben considerarse para lograr una sólida estructura y organización que permita consecuentemente estar preparados y elaborar con toda seguridad un Presupuesto, sea público o privado : en el caso nuestro, nos inclinaremos a comentar lo relativo a los primeros.

Un Presupuesto oficial constituye un mecanismo de objetivos múltiples.

Por una parte, es en nuestro medio una herramienta de política gubernativa, mediante la cual se asignan recursos para alcanzar los objetivos trazados para el año próximo. Existen tendencias en algunos grupos del medio político que ejercen autoridad o influencia tal, que no permiten se logre conformar sectores con absoluta unidad de propósitos por lo que es frecuente se produzcan roces y conflictos en el proceso de formulación del Presupuesto.

Por otro lado, el Presupuesto es un instrumento de programación de las actividades del sector público, el cual abarca el campo de los servicios generales como el de los servicios económicos y sociales que el Gobierno presta a su población. En este sentido, el Presupuesto es el mecanismo operativo anual de los planes de largo y mediano plazo aprobados por el Gobierno, y en él se contienen las especificaciones concretas de las metas a cumplir en cada esfera de acción del sector público y la cuantificación de los recursos necesarios y los costos de operación.

Como el Presupuesto contiene los detalles mencionados, constituye un instrumento de administración de los recursos, -- asignados a cada tipo de actividad gubernativa, y dentro de esta aplicación, es un mecanismo de mucha importancia en el control de la ejecución de los programas.

Por consecuencia, lograr una disciplina presupuestaria es realmente difícil cuando no se toma en consideración los efectos del conjunto de compromisos formalizados entre los diversos sectores que tienen su muy particular interés en los ejercicios presupuestales.

Lo anterior generalmente determina dificultades para la formulación de una proyección presupuestaria clara, definida, -ajustada a los medios existentes y conciente de los objetivos perseguidos. Evidentemente, estos factores hacen difícil -- las posibilidades de una planificación técnica del Presupuesto.

Es por ello que una de las condiciones básicas para el éxito de la acción planificada, es la continuidad en las actividades emprendidas, y si ésta se limita, se manifestaría una ausencia en la macro y micro planificación del Presupuesto.

Por razón natural, si se carece de una disciplina presupuestal coherente y sostenida y de una coordinación y planificación adecuadas, habrán de producirse mermas en cuanto importante de los recursos de que se dispone en una administración u organización cualquiera. (Oficio de Hacienda).

Consecuentemente, todos estos problemas repercutirán decisivamente sobre los mecanismos, procedimientos y organización -- presupuestal que se pretenda establecer.

Desde la formulación del proyecto de Presupuesto, cada año -surgen dificultades por la sola razón de que se dependerá sólo de datos que se estima, se realizarán a futuro. Todos estos factores hacen más difícil la tarea de formular un Presupuesto anual, el cual debe presentarse varios meses antes de su aplicación. En estos lapsos, las condiciones económicas y fiscales que condicionan la elaboración del proyecto del Presupuesto pueden cambiar.



SECRETARÍA PARTICULAR.

101.- 738

México, D. F., 20 de diciembre de 1970
"Año del General Vicente Guerrero".

México, D.F.

Como es de su conocimiento, la Secretaría de Programación y Presupuesto ha dictado medidas para una estricta austeridad presupuestal en la Administración Pública Federal.

En tal virtud, agradeceré a usted la observancia de los siguientes puntos:

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se abstenerán de:

A) EFECTUAR CONTRATACIONES, ADQUISICIONES O ARRENDAMIENTOS DE:

- MOBILIARIO, EQUIPO Y SERVICIOS DESTINADOS A PROGRAMAS ADMINISTRATIVOS.
- BICHES INMUEBLES PARA OFICINAS PÚBLICAS DESTINADAS A SERVICIOS ADMINISTRATIVOS, Y
- VEHÍCULOS TERRESTRES, MARÍTIMOS Y AEROS, CON



SECRETARÍA
DE
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

- 2 -

EXCEPCIÓN DE AQUELLOS NECESARIOS PARA SALVAGUARDAR LA SEGURIDAD Y SOBERANÍA NACIONAL O LOS DESTINADOS A PROGRAMAS PRODUCTIVOS.

- B) OTORGAR COMBUSTIBLES PARA EL USO PERSONAL DE SUS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS.
- C) CREAR PLAZAS, CON EXCEPCIÓN DE AQUELLAS DESTINADAS A PROGRAMAS DE BIENESTAR SOCIAL Y DE EDUCACIÓN.

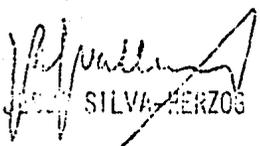
ADICIONALMENTE, SE REDUCIRÁN AL MÍNIMO INDISPENSABLE:

- A) LAS COMISIONES DEL PERSONAL AL EXTRANJERO.
- B) EL OTORGAMIENTO DE HONORARIOS Y COMISIONES, Y DE BECAS.
- C) LOS GASTOS DE REPRESENTACIÓN, DE IMPREVISTAS, DE CEREMONIAL Y ORDEN SOCIAL, Y DE PROPAGANDA Y PUBLICACIONES.
- D) LOS GASTOS POR CONCEPTO DE ASESORÍAS, ESTUDIOS E INVESTIGACIONES.
- E) LAS CELEBRACIONES DE CONGRESOS, CONVENCIONES Y COMPOSICIONES, Y
- F) LA AUTORIZACIÓN DE SUBSIDIOS Y APORTACIONES, COMO AQUELLOS DESTINADOS A IMPULSAR ACTIVIDADES ECONÓMICAS O EMPRESARIAS DE ACUERDO CON LOS PROGRAMAS EN CURSO.



SIN OTRO PARTICULAR, LE REITERO LAS SEGURIDADES DE MI MÁS ALTA Y DISTINGUIDA CONSIDERACIÓN.

SUFRAGIO EFECTIVO, NO REELECCION.
EL SECRETARIO.


LIC. JOSÉ SILVA HERZOG F.

Para llevar a cabo su ejecución, también se presentan otras dificultades que generalmente son problemas comunes que en su conjunto se tornan en graves, como son :

- a) Numerosos y complejos controles previos del gasto que diluyen las responsabilidades y entorpecen la ejecución de un programa, decayendo el nivel de la productividad calculada para cada programa.
- b) La rigidez de acción no necesaria para cumplir los objetivos fundamentales, aspecto que denota una deficiente planeación.
- c) Rigidez para realizar gastos imprevistos o complementar programas. La ausencia de una adecuada clasificación - en las erogaciones tales como gastos fijos ó variables dentro de un programa, provocan mayores dificultades.
- d) Lentitud en los procedimientos de pagos que obliga a -- los proveedores a incrementar los precios.
- e) Complejidad innecesaria en los sistemas de compras, con el pretexto del abatimiento de la inmoralidad en estas funciones.

Otro problema importante en la ejecución del Presupuesto es la rigidez de las asignaciones presupuestales. Dicha rigidez es mayor en el sistema de Control Presupuestal tradicional, por el sólo hecho de que este control descansa en la comprobación del gasto.

Cuando se prepara un Presupuesto, se elaboran conceptos clasificados muy detallados y se da por entendido que las asignaciones presupuestarias son una autorización para adquirir sólo los bienes y servicios incluidos en aquellos conceptos clasificados.

De tal forma que si se agotan las asignaciones de cierto rubro, habiendo necesidad de seguir comprando más bienes o servicios, no pueden utilizarse los recursos financieros con carácter de excedentes de otros rubros sin cumplir con un sin fin de formalidades administrativas.

Es de esperarse que la ejecución presupuestal sea también -- esencialmente mecánica.

También se da el caso de empresas que conociendo que les sobrarán recursos financieros, los tratan de gastar antes de concluir sus ejercicios presupuestales respectivos con el objeto de justificar para el siguiente año todas sus peticiones. Es en esta parte en donde aún no se concientiza el criterio de racionalidad para obtener el máximo de rendimiento de los recursos asignados.

Los Presupuestos por Programas y Actividades han venido a sustituir presupuestos tradicionales que estaban diseñados para facilitar la contabilización y la auditoría en perjuicio de su uso para fines de política económica, social, de racionalización y programación de la actividad gubernativa. La crisis económica por la que atraviesa nuestro País y la urgencia de ejecutar programas de desarrollo han impuesto la necesidad de lograr que los recursos se asignen en función de prioridades, alcanzando al mismo tiempo, el mayor nivel de productividad en todos sus programas.

Con este propósito se ha visto la conveniencia de fijar en el Presupuesto la responsabilidad específica de las cosas que deben hacerse y se ha acentuado la urgencia de dar flexibilidad a los trámites, mejorando, asimismo, el mecanismo de decisión de las actividades gubernamentales.

En nuestro medio, la utilización de los presupuestos públicos han encontrado dificultades en su operación, pero es razonable pensar que ellas se superarán una vez que se adapten al mecanismo contable y se perfeccione la planificación y la administración.

Es así, que se han implantado los presupuestos por programas tratando de vincularlos a la ejecución o preparación de planes generales introduciendo el sistema simultáneamente a las Secretarías de Estado y posteriormente lo han ido extendiendo al resto del sector público como es nuestra máxima casa de estudios, la Universidad Nacional Autónoma de México.

Asimismo, han ido ampliando progresivamente las fases que cubre cada programa, partiendo de una descripción de sus objetivos, de la indicación del personal asignado y de las partidas asignadas, hasta incorporar informaciones sobre actividades, recursos materiales, medición de costos unitarios y evaluación porcentual del rendimiento de los recursos humanos, indicando también las fuentes de financiamiento.

Si lo anterior se llevara a cabo metódicamente, el procedimiento tendría una inmensa utilidad en virtud de que al final, en uno de los objetivos se persigue, como finalidad fundamental, facilitar la administración de los fondos y ejecutar los programas establecidos. Sin embargo, toda la información necesaria debe ser presentada de manera que, además, facilite los análisis fiscales.

3.1.- Estructura del Presupuesto por Programas

Los planes oficiales de corto plazo en el que se fijan las actividades que desarrollara el Gobierno en el año siguiente, se formulan de acuerdo con la técnica de programación presupuestaria y se expresan en el Presupuesto por Programa Gubernamental. (Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1985).

La técnica de la programación presupuestaria tiene como características principales : (Cuadro F)

- a) Es una técnica auxiliar de la programación del desarrollo, por cuanto su tarea consiste en detallar al nivel de programas, actividades y proyectos, las decisiones de gastos públicos y su ocupación entre ahorro e inversión, que son proporcionados por la técnica de la programación global.
- b) Cubre principalmente el corto plazo, dado que los periodos que abarca comprenden lapsos cortos de un año en la parte de su detalle, pero puede contener en sus proyecciones una visión hasta de un quinquenio.
- c) Es una técnica especializada en cuanto abarca el ámbito de un sector; Esto en virtud de que la programación presupuestaria trabaja con las transacciones y actividades de un sector bien definido que es el Gobierno. Sus decisiones pueden ejecutarse bajo el imperio de la ley y los recursos estatales movilizarse conforme se decida.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO

Presupuesto de Egresos de la Federación Para el Ejercicio Fiscal de 1985.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos -- Presidencia de la República.

MIGUEL DE LA MADRID HURTADO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabe:

Que la Cámara de Diputados del H. Congreso

de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO:

“La Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le otorga la Fracción IV del Artículo 74 Constitucional, decreta:

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDE-
RACION PARA EL EJERCICIO FISCAL DE

1985

CAPITULO PRIMERO
Disposiciones Generales.

ARTICULO 1o.—El ejercicio y control del gasto público federal y de las erogaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año de 1985, se sujetarán a las disposiciones de este Decreto y a las aplicables a la materia.

ARTICULO 2o.—Las erogaciones previstas en el Presupuesto de Egresos para la Presi-

dencia de la República, los Dependientes del Ejecutivo Federal y los Estados de Spontaneidad a Seguridad Social y Participaciones Sectorizables para el año de 1985 importan la cantidad de \$5,342,915,149,000 (CINCO MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y DOS MIL NOVECIENTOS QUINCE MIL SESENTA Y NUEVE MIL PESOS MONEDA NACIONAL), y se distribuyen de la siguiente manera:

00002	Presidencia de la República.....	11,364,000,000
00004	Gobernación.....	41,510,000,000
00005	Relaciones Exteriores.....	26,800,000,000
00006	Hacienda y Crédito Público.....	450,930,000,000
00007	Defensa Nacional.....	197,457,000,000
00008	Agricultura y Recursos Hidráulicos.....	541,204,754,000
00009	Comunicaciones y Transportes.....	566,000,000,000
00010	Comercio y Fomento Industrial.....	467,520,612,000
00011	Educación Pública.....	1,136,503,000,000
00012	Salubridad y Asistencia.....	163,040,500,000
00013	Marina.....	66,120,200,000
00014	Trabajo y Previsión Social.....	20,050,000,000
00015	Reforma Agraria.....	32,624,000,000
00016	Pesca.....	43,595,400,000
00017	Procuraduría General de la República.....	11,751,700,000
00018	Energía, Minas e Industria Paraestatal.....	897,142,000,000
00019	Aportaciones a Seguridad Social.....	111,967,000,000
00020	Desarrollo Urbano y Ecología.....	81,800,000,000
00021	Turismo.....	22,071,400,000
00022	Erogaciones no Sectorizables.....	681,740,000,000
00025	Programación y Presupuesto.....	60,618,177,000
00027	Contraloría General de la Federación.....	8,174,368,000
	Suma.....	5,642,915,149,000

ARTICULO 3o.—Las erogaciones previstas en el Presupuesto de Egresos para Desarrollo Regional y Participaciones a Estados y Municipios para el año de 1985 importan la cantidad de \$1,590,000,000,000 (UN BILLON QUINIENTOS NOVENTA MIL MILLONES DE PESOS, MONEDA NACIONAL), y se distribuyen de la siguiente manera:

00026	Desarrollo Regional.....	340,000,000,000
00028	Participaciones a Estados y Municipios.....	1,250,000,000,000
	Suma.....	1,590,000,000,000

ARTICULO 4o.—El Presupuesto de Egresos del Poder Legislativo para el año de 1985 importa la cantidad de \$8,738,225,000 (OCHO MIL SETECIENTOS TREINTA Y OCHO MILLONES DOSCIENTOS VEINTICINCO MIL PESOS MONEDA NACIONAL).

ARTICULO 5o.—El Presupuesto de Egresos del Poder Judicial para el año de 1985 importa la cantidad de \$1,168,087,000 (UN MIL CINQUE MIL CIENTO SESENTA Y OCHO MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL PESOS MONEDA NACIONAL).

ARTICULO 6o.—Las erogaciones previstas para el año de 1985 correspondientes a los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, cuyos programas están incluidos en este Presupuesto, se distribuyen en las siguientes entidades:

00637	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.....	270,000,000,000
00641	Instituto Mexicano del Seguro Social.....	700,000,000,000
04660	Productora e Importadora de Papel, S. A. de C. V.....	50,253,500,000
06750	Lotería Nacional para la Asistencia Pública.....	83,057,100,000
03355	Forestal Vicente Guerrero.....	3,071,200,000
08400	Instituto Mexicano del Café.....	69,051,000,000
08490	Productos Forestales Mexicanos.....	4,875,000,000
09055	Aeronaves de México, S. A.....	124,070,000,000
05025	Aeropuertos y Servicios Auxiliares.....	21,369,000,000
09120	Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.....	31,547,100,000
09180	Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, S. A. de C. V.....	10,140,000,000
09185	Ferrocarril del Pacífico, S. A. de C. V.....	41,532,100,000

09100	Ferrocarril Sonora-Baja California, S.A. de C.V.....	8,283,000,000
09195	Ferrocarriles Nacionales de México.....	210,800,000,000
10125	Compañía Nacional de Subsistencias Populares.....	537,652,100,000
10250	Instituto Mexicano de Comercio Exterior.....	7,417,400,000
16905	Productos Pesqueros Mexicanos, S.A. de C.V. e Industrias Pesqueras del Noroeste.....	181,245,400,000
18052	Altos Hornos de México, S.A.....	179,618,000,000
18164	Comisión Federal de Electricidad.....	729,500,000,000
18180	Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A. (en liquidación).....	147,521,100,000
18234	Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S.A.....	52,910,100,000
18242	Diesel Nacional, S.A.....	86,197,000,000
18296	Fertilizantes Mexicanos, S.A.....	219,569,400,000
18334	Fundidora Monterrey, S.A.....	66,498,000,000
18572	Petróleos Mexicanos.....	1,455,719,700,000
18632	Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas, S.A.....	120,408,600,000
18634	Siderúrgica Nacional, S.A.....	12,391,300,000
18692	Azúcar, S.A. de C.V.....	329,575,400,000
Suma		5,745,074,300,000
Menos	Transferencias incluidas en el Gasto del Gobierno Federal.....	1,473,612,200,000
	Importe financiado con recursos propios y créditos.....	4,271,462,100,000

ARTICULO 70.—El gasto asignado a la Deuda Pública del Gobierno Federal para el año de 1985 importa la cantidad de \$4 200 000 000 000 (CUATRO BILLONES SEISCIENTOS NUEVE MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS, MONEDA NACIONAL) y se distribuye de la siguiente manera:

00024	Ramo de Deuda Pública.....	4 606 500 000 000
	Amortización.....	1 121 196 673 000
	Intereses y Gastos.....	1 806 268 320 000
	Pasivo Circulante.....	550 000 000 000
00029	Erogaciones para Saneamiento Financiero.....	546 000 000 000

La Deuda Pública correspondiente a los Organismos Descentralizados—Empresas de Participación Estatal Mayoritaria cuyos programas están incluidos en este Presupuesto será la siguiente:

Amortización.....	349 274 000 000
Intereses y gastos.....	1 302 922 260 000

ARTICULO 80.—Para el ejercicio de 1985 se establece una previsión que sólo se podrá ejercer para atender efectos de los incrementos de las tasas de interés en los mercados financieros internacionales y otras contingencias, que importa la cantidad de \$200 000 000 000 (DOSCIENTOS MIL MILLONES DE PESOS MONEDA NACIONAL). El Ejercicio de esta previsión estará sujeto a la disponibilidad de recursos financieros no inflacionarios.

El Ejecutivo Federal, por conducto de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público, asientará en los términos de este artículo, los recursos de esta previsión, y la primera informará al marzo que se haga de la misma trimestralmente, en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente a 1985.

ARTICULO 90.—Los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en el ejercicio de sus presupuestos aprobados, serán responsables de que éstos cuenten con oportunidad y suficiencia los recursos

previstas en sus respectivos programas, a fin de coadyuvar a la adecuada consecución de los objetivos y prioridades fijadas en el Plan Nacional de Desarrollo, en los programas sectoriales de mediano plazo y demás programas formulados con base en la Ley de Planeación.

La Secretaría de Programación y Presupuesto verificará periódicamente los resultados de la ejecución de los programas y los costos de las dependencias y entidades, en relación con los objetivos y prioridades del Plan y de los programas de desarrollo, a fin de poder adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas, fiscal obligatoria y para los mismos fines, tendrán las mismas facultades de la Administración Pública Federal, los jefes de las entidades paraestatales agrupadas en el sector que coordinar.

ARTICULO 100.—Se faculta al Ejecutivo Federal para que, por conducto de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público, y de otros organismos, asientará

zados o empresas de participación estatal mayoritaria, además de los señalados en el artículo 60. de este Decreto.

ARTICULO 110.—En el ejercicio de sus presupuestos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se sujetarán estrictamente a los calendarios de pago que les apruebe la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Las ministraciones de fondos a las dependencias serán autorizadas por la Secretaría de Programación y Presupuesto de acuerdo con los programas aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Salvo lo previsto en los artículos 149 y 150, no se autorizarán adecuaciones a los calendarios de pagos que tengan por objeto anticipar la disponibilidad de recursos así como ampliaciones hechas a los presupuestos; en consecuencia las dependencias y entidades deberán observar un cuidadoso registro y control de su ejercicio presupuestal sujetándose a los compromisos reales de pagos.

ARTICULO 120.—La Secretaría de Programación y Presupuesto podrá reservarse la autorización de ministraciones de fondos a las dependencias y en su caso someter a las coordinaciones de sector la revocación de las autorizaciones que hayan otorgado a sus entidades coordinadas en los siguientes casos:

I Cuando no envíen los informes o documentos que les sean requeridos en relación con el ejercicio de sus programas y presupuestos y el avance trimestral para integrar los informes correspondientes a que se refiere el artículo 43 de este Decreto.

II Cuando del análisis del ejercicio de sus presupuestos resulte que no cumplen con las metas de los programas aprobados.

III Cuando en el desarrollo de los programas se capturen desviaciones que entorpezcan la ejecución de estos y constituyan distracciones en los recursos asignados a los mismos.

IV En el caso de subsidios el incumplimiento de la cuenta comprobada por el patrono en su caso la inmediata suspensión de los subsecuentes ministraciones de fondos que por el mismo concepto se hubieren autorizado, así como el reintegro de lo que se haya suministrado.

V Cuando en el manejo de sus disponibilidades financieras no cumplan con los lineamientos que emitan las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público.

VI En general cuando no obedezcan a pre-

supuestos con base en las normas que al efecto dicte la Secretaría de Programación y Presupuesto.

ARTICULO 130.—La Secretaría de Programación y Presupuesto en el ejercicio del Presupuesto vigilará que no se adquieran compromisos que rebasen el monto del gasto que se haya autorizado y no reconozca adeudos ni pagos por cantidades reclamadas o erogaciones efectuadas en contravención a lo dispuesto en este artículo.

Será causa de responsabilidad de los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, contraer compromisos fuera de las limitaciones de los presupuestos aprobados para las mismas acordar erogaciones que no permitan la atención de los servicios públicos y el cumplimiento de sus metas durante el ejercicio presupuestal, así como del Titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto autorizar dichos compromisos salvo en lo previsto en el artículo siguiente.

Las partidas a que se refiere el párrafo tercero de la fracción IV del artículo 74 constitucional, solo serán las comprendidas en el concepto 3100 del Ramo XXIII del Presupuesto de Egresos de la Federación.

ARTICULO 140.—El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto autorizará erogaciones adicionales para aplicarlas a programas prioritarios de estrategia del Gobierno Federal, por cargo a:

I Excedentes que resulten de los ingresos ordinarios a que se refiere el artículo 1 de la Ley de Ingresos de la Federación, con excepción de los incisos III de su fracción II: Aportaciones, Aportes Retenidos a los Trabajadores por Patronos para el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Cuotas para el Seguro Social, por cargo de patronos y Trabajadores. De estos ingresos se asignarán, igualmente los recursos necesarios para el sostenimiento del Instituto de Estudios Legislativos en monto que no exceda del 1% del gasto corriente presupuestado para el Poder Legislativo, los que serán vertidos por conducto de la Cámara de Diputados.

II Excedentes relativos a ingresos ordinarios presupuestarios de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal a que se refiere este Decreto, y

III Remanentes que tengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria, entre sus ingresos y gastos netos que se consideren como erogaciones recuperables dentro de sus presupuestos.

Asimismo se podrán autorizar erogaciones adicionales con cargo a los ingresos extraordinarios

torización de los gastos de imprenta y de las erogaciones necesarias para el cumplimiento de comisiones oficiales.

ARTICULO 230.—Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal aplicarán y ejecutarán el control de los bienes y de sus presupuestos y calen-arios aprobados, las erogaciones por concepto de materiales y suministros y de servicios generales, y podrán cuando a su juicio lo requieran las condiciones de ejecución de sus programas, utilizar también el material de los programas, el crédito otorgado a la Secretaría de Programación y Presupuesto de los movimientos respectivos, en los términos y plazos que ésta determina.

Los titulares de las dependencias y entidades serán responsables de que la aplicación de las disposiciones de este artículo permita la realización oportuna y eficiente de los programas a su cargo y la adecuada prestación de los bienes y servicios de su competencia, con estricto apego a las demás disposiciones de este Decreto y las que resulten aplicables en la materia.

ARTICULO 231.—En el ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año de 1955 no se podrán ejecutar adquisiciones o nuevos arrendamientos de

I. Bienes inmuebles para oficinas públicas y mobiliario, equipo y servicios destinados a programas administrativos, con excepción de las erogaciones que expresamente autorice la Secretaría de Programación y Presupuesto, y

II. Vehículos terrestres, aéreos y marítimos con excepción de aquellos necesarios para salvaguardar la seguridad y soberanía nacional, así como para la procuración de justicia, los servicios de salud y del desarrollo de programas productivos prioritarios y de servicios básicos que previamente autorice la Secretaría de Programación y Presupuesto.

ARTICULO 232.—Las erogaciones por los conceptos que a continuación se indican deberán reducirse al mínimo posible y se ejecutarán siempre y cuando se autorice la autorización expresa del titular de la dependencia o entidad correspondiente.

I. Gastos incurridos en ceremonial y de orden social;

II. Comisiones de personal al extranjero;

III. Contratación de empresas, estudios e investigaciones;

IV. Publicidad, propaganda, publicaciones oficiales y en general, en el extranjero y en las entidades de constitución reciente, las oficinas de dependencias y comisiones, y en general, preferentemente los gastos de impresión de

sector público y el tiempo que por ley otorga el Gobierno Federal a las empresas de comunicación que operan mediante concesión federal. Las erogaciones en estos conceptos deberán ser autorizadas previamente por las Secretarías de Gobernación y de Programación y Presupuesto;

V. Congresos, convenciones, ferias, festivales y exposiciones;

VI. Gratificación de becas distintas a las contempladas en el Programa Nacional de Empleo, a las autorizadas por las Instituciones oficiales de carácter educativo y a las otorgadas por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología;

VII. Donativos.

Además, las dependencias y entidades serán responsables de que las erogaciones por concepto de correos, telegramas, teléfono, energía eléctrica y agua potable, proporcionen una utilización racional de dichos servicios, directamente vinculados al desempeño de las actividades y funciones que tengan encomendadas

ARTICULO 233.—En el ejercicio del gasto de inversiones públicas, comprendido en el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1955:

I. Se deberá aprovechar la mano de obra e insumos locales y emplear al máximo la capacidad instalada productiva para abatir costos;

II. Se considerará preferente el uso de tecnologías nacionales y se limitará o diferirá en su caso, los proyectos que requieran insumos de procedencia extranjera para su ejecución y puesta en operación;

III. Se otorgará prioridad a los proyectos con mayor avance relativo y, en su caso, a las obras complementarias que permitan la integración efectiva de los procesos productivos a cadenas de transformación de recursos naturales y del aparato productivo nacional, de acuerdo con las estrategias sectoriales de mediano plazo;

IV. Para los proyectos de inversión financiados parcialmente con créditos externos, las dependencias y entidades deberán sujetarse a los términos de las autorizaciones que otorgan las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público, conforme a sus respectivas atribuciones;

V. Las inversiones financieras se realizarán previa autorización de la Comisión de Programación y Presupuesto y se orientarán:

a) A fomentar y desarrollar selectivamente las actividades y ramas de alto crecimiento consideradas como fundamentales para el desarrollo del país, y

b) Al financiamiento de empresas públicas

que promuevan la producción y comercialización de productos básicos, así como de bienes de capital.

Las inversiones financieras deberán estar vinculadas a programas de saneamiento financiero, productividad, eficiencia y en general de modernización, y responder a las orientaciones de los programas sectoriales de mediano plazo. Tratándose de erogaciones para saneamiento financiero, deberán sujetarse además a lo que dispone el artículo 31o. de este Decreto.

VI. Las entidades paraestatales deberán ajustar sus programas de expansión productiva a las acciones previstas en los programas de mediano plazo correspondientes.

ARTICULO 27o.—Los coordinadores de sector quedan facultados para aprobar a sus entidades coordinadas las inversiones a nivel de proyecto y en su caso, las adecuaciones en el transcurso del ejercicio, sujetándose a las autorizaciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto y a las normas que ésta expida.

Los titulares de las dependencias y entidades serán responsables de informar trimestralmente a la Secretaría de Programación y Presupuesto sobre los avances de ejecución de los obras públicas, para su inclusión en los informes trimestrales a la Cámara de Diputados, a que se refiere el artículo 43o. de este Decreto.

ARTICULO 28o.—Las erogaciones por concepto de subsidios y aportaciones con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación se sujetarán a las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, de los programas de mediano plazo y de los demás programas formulados conforme a la Ley de la Materia y se apegarán a los siguientes criterios:

I. El otorgamiento deberá ser selectivo, considerando su contribución efectiva a la oferta de bienes, servicios e insumos estratégicos o prioritarios;

II. Los subsidios destinados a cubrir desequilibrios financieros en la operación se deberán reducir conforme a la política de precios y tarifas de los bienes y servicios públicos;

III. Los subsidios a los precios de los bienes se mantendrán en niveles que estimulen a los productores y que al mismo tiempo eviten el deterioro del poder adquisitivo de los consumidores;

IV. Los subsidios para las actividades productivas de los sectores privado y social estarán condicionadas a procurar el mayor uso de la mano de obra y a incrementar el nivel de vida de la población de escasos recursos.

V. Los subsidios a los bienes y servicios de consumo popular se circunscribirán a los pro-

ductos agropecuarios ubicados dentro del régimen de precios: regulados y de paquete básico de consumo popular, regulados, de conforme al comportamiento del mercado, las necesidades sociales y el nivel de ingresos de los productores;

VI. Los subsidios destinados al apoyo de entidades paraestatales se deberán asociar a aumentos en la productividad y al mejoramiento en la calidad de los bienes y servicios producidos por las mismas;

VII. Se considerarán preferenciales las aportaciones destinadas a la capitalización de las empresas públicas, a la formación de capital en ramas y sectores básicos de la economía y al financiamiento de actividades destinadas como estratégicas, que en el mediano plazo propicien la generación de recursos propios;

VIII. Los recursos asignados al Programa Emergente del Empleo deberán destinarse a la generación de puestos permanentes;

IX. Las entidades paraestatales beneficiarias de transferencias deberán buscar fuentes alternativas de financiamiento a fin de lograr, en el mediano plazo, una mayor autosuficiencia y una disminución correlativa de los apoyos con cargo a recursos presupuestarios; y

X. No se deberán otorgar subsidios o aportaciones cuando no se hallen claramente especificados los objetivos, metas, beneficiarios, destino, temporalidad y condiciones de los mismos.

ARTICULO 29o.—La Secretaría de Programación y Presupuesto autorizará las transferencias con cargo al Presupuesto de Egresos a las dependencias coordinadoras de sector, quienes procederán a la asignación de los recursos a los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos bajo su coordinación, verificando previamente:

I. Que se justifique la necesidad de los recursos solicitados en función del estado de liquidez de la Entidad beneficiaria, así como la aplicación de dichos recursos;

II. Que las entidades no cuenten con recursos ociosos o aplicados en operaciones que originen rendimientos de cualquier clase;

III. El avance físico-financiero de sus programas y proyectos, con el propósito de regular el ritmo de la ejecución con base en lo programado.

ARTICULO 30o.—Cuando se deban diferir instrucciones de ramos, la Secretaría de Programación y Presupuesto conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, determinarán el orden a que se sujeten. La ministración de transferencias autorizadas por las dependencias coordinadoras de sector, a fin de asegurar la

disponer a favor de los recursos para el desarrollo de los programas prioritarios.

ARTICULO 316.—Las transferencias que se otorguen con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación por el rubro financiero derivado de las actividades de prestación de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria o de cualquier otra naturaleza, deberán ser siempre que se trate de subsidios, auxilios o beneficiarias, cuyos gastos no sean pagados a la prestación de servicios, ni de la producción de bienes sociales, ni de actividades de carácter a los fines para los que fueran creadas las entidades beneficiarias.

Las erogaciones por este concepto se efectuarán con cargo al Fondo XXIX "Erogaciones para el Fideicomiso Financiero" del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1965, observando lo siguiente:

I. Los compromisos y obligaciones del Gobierno Federal y de los Organismos Descentralizados o Empresas de Participación Estatal Mayoritaria deberán formalizarse mediante convenio suscrito por las Secretarías de Programación y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, con el Organismo o Empresa de que se trate y la dependencia coordinadora de sector;

II. La Secretaría de Programación y Presupuesto emitirá, escuchando la opinión de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, las bases a que deberán ajustarse dichos convenios;

III. La Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento evaluará trimestralmente el avance en el cumplimiento de los compromisos y obligaciones adquiridos por los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, conforme a metas establecidas en materia de productividad de saneamiento financiero, de modernización y en general de aquellas que al efecto contengan los convenios correspondientes, aprobando o en su caso adoptando, las medidas conducentes en los términos de las disposiciones legales vigentes.

IV. El costo financiero en que se incurra en el ejercicio, en función de los niveles de endeudamiento aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, se descontará del nivel de gasto autorizado para cada entidad.

ARTICULO 320.—Las dependencias y entidades sólo podrán conceder donativos, otorgar gratificaciones y obsequios y dar ayuda de cualquier clase, siempre que se hayan realizado las previsiones correspondientes en sus presupuestos autorizados.

En el caso de las dependencias, se requerirá la autorización previa y por escrito del titular y

tratándose de las entidades, del órgano de gobierno correspondiente.

ARTICULO 330.—La Secretaría de Programación y Presupuesto se abstendrá de autorizar subsidios y las dependencias y entidades, donativos y ayudas que no contribuyan a la consecución de los objetivos de los programas aprobados o que no se consideren de beneficio social, así como aquéllos a favor de beneficiarios que dependan económicamente del Presupuesto de Egresos de la Federación o cuyos principales ingresos provengan de este.

ARTICULO 340.—Las dependencias y entidades proporcionarán a la Secretaría de Programación y Presupuesto la información sobre transferencias que hubiesen otorgado durante el ejercicio presupuestal, a efecto que dicha Secretaría la analice e integre al Registro Único de Transferencias.

ARTICULO 350.—Las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público determinarán conjuntamente los lineamientos a que deberán sujetarse las dependencias y entidades respecto de las disponibilidades financieras con que cuenten durante el ejercicio presupuestal. Para tal efecto, unificarán los flujos de información financiera que requieran de las propias dependencias y entidades.

A fin de identificar los niveles de liquidez, así como para operar la compensación de créditos o adeudos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal informarán a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto y a la dependencia coordinadora de sector, de sus depósitos en dinero o valores u otro tipo de operaciones financieras y bancarias.

ARTICULO 360.—Los subsidios con cargo a impuestos federales, las devoluciones de impuestos, los estímulos fiscales, así como las participaciones que sobre impuestos y productos federales correspondan a los Estados, al Distrito Federal o a los Municipios en los términos que fijan las Leyes de Ingresos, la de Coordinación Fiscal y las demás disposiciones legales aplicables, se deberán comunicar a la Secretaría de Programación y Presupuesto, a fin de que realice la afectación presupuestal correspondiente.

ARTICULO 370.—El Ejecutivo Federal podrá abstenerse de ministrar subsidios y de concertar programas de coordinación de servicios e inversiones con las entidades federativas que gravan con impuestos locales los sueldos y salarios de los empleados de la Federación y de los organismos descentralizados de las empresas de participación estatal mayoritaria y de las que operen mediante concesión total de los fideicomisos y de las sociedades nacionales de crédito.

ARTICULO 38o.—El Banco de México en función del monto de divisas requerido para el Presupuesto de Egresos de la Federación y de conformidad con las disposiciones aplicables, proporcionará, a petición de las dependencias y entidades, las divisas necesarias para el cumplimiento de sus compromisos en moneda extranjera.

ARTICULO 39o.—La Secretaría de Programación y Presupuesto, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de acuerdo con los flujos reales de divisas y de moneda nacional, efectuarán las adecuaciones necesarias a los calendarios de pago en función de los requerimientos y disponibilidades, así como de las alternativas de financiamiento que se presenten.

ARTICULO 40o.—Las dependencias y entidades quedan obligadas a informar a la Secretaría de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público, en la forma y periodicidad que estas determinen, los movimientos presupuestales que efectúen en divisas de acuerdo con los flujos reales establecidos.

ARTICULO 41o.—Para los efectos del artículo 37 de la Ley de Obras Públicas, los montos máximos de contratación directa y los de adjudicación mediante convocatoria a cuando menos tres personas, de las obras que podrán realizar las dependencias y entidades durante el año de 1955, serán los siguientes:

Inversión Total Autorizada (Millones de Pesos).	Monto Máximo total de cada Obra que podrá contratarse directamente. (Millones de Pesos)	Monto Máximo Total de cada Obra que podrá adjudicarse mediante convocatoria a cuando menos tres personas. (Millones de Pesos)
Hasta 2,000.....	1.6	16.0
Mayor de 2,000 a 5,000.....	2.0	20.0
Mayor de 5,000 a 9,000.....	2.4	24.0
Mayor de 9,000 a 10,000.....	2.8	28.0
Mayor de 10,000 a 15,000.....	3.2	32.0
Mayor de 15,000 a 20,000.....	3.6	36.0
Mayor de 20,000 a 50,000.....	4.0	40.0
Mayor de 50,000 a 80,000.....	4.4	44.0
Mayor de 80,000 a 110,000.....	4.8	48.0
Mayor de 110,000 a 150,000.....	5.2	52.0
Mayor de 150,000 a 200,000.....	5.6	56.0
Mayor de 200,000 a 250,000.....	6.0	60.0
Mayor de 250,000 a 300,000.....	6.4	64.0
Mayor de 300,000.....	7.0	70.0

ARTICULO 42o.—Para los efectos del artículo 39 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, los montos máximos de adjudicación directa y los de adjudicación mediante convocatoria a cuando menos tres u ocho personas, según el caso, de las adquisiciones, arrendamientos o servicios que podrán realizar las dependencias y entidades durante el año de 1955, serán los siguientes:

Volumen Anual de Adquisición Presupuestado (Miles de Pesos)	Monto máximo Total de cada operación que podrá adjudicarse directamente (Miles de Pesos)	Monto máximo Total de cada operación que podrá adjudicarse mediante convocatoria a cuando menos tres personas. (Miles de Pesos)	Monto máximo Total de cada operación que podrá adjudicarse mediante convocatoria a cuando menos ocho personas. (Miles de Pesos)
Hasta 100,000.....	25	500	3,000
Mayor de 100,000 a 250,000.....	25	1,000	5,000
Mayor de 250,000 a 500,000.....	25	2,500	8,000
Mayor de 500,000 a 1,000,000.....	50	4,000	12,000
Mayor de 1,000,000 a 2,500,000.....	50	6,000	15,000
Mayor de 2,500,000 a 5,000,000.....	75	8,000	25,000

Mayor de 5,000,000 a 7,500,000...	75	12,000	50,000
Mayor de 7,500,000 a 10,000,000...	100	15,000	70,000
Mayor de 10,000,000 a 15,000,000...	125	20,000	80,000
Mayor de 15,000,000 a 20,000,000...	150	25,000	100,000
Mayor de 20,000,000 a 30,000,000...	200	30,000	120,000
Mayor de 30,000,000 a 40,000,000...	250	40,000	160,000
Mayor de 40,000,000 a 50,000,000.....	300	45,000	180,000
Mayor de 50,000,000 a 70,000,000.....	350	50,000	200,000
Mayor de 70,000,000 a 100,000,000.....	400	60,000	220,000
Mayor de 100,000,000.....	500	70,000	260,000

Los montos establecidos deberán considerarse sin incluir el monto de los impuestos que correspondan.

ARTICULO 420.—La Secretaría de Programación y Presupuesto realizará periódicamente la evaluación del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación en función de los objetivos y metas de los programas aprobados.

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, informará trimestralmente a la Cámara de Diputados sobre la ejecución del gasto público aprobado para 1985 y hará asimismo, las aclaraciones que éste le solicite a través de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación sobre la detección de irregularidades y el financiamiento de responsabilidades correspondientes.

ARTICULO 430.—La Secretaría de Programación y Presupuesto tomara las medidas conducentes a promover la disolución, liquidación o extinción de las entidades de la Administración Pública Paraestatal que no cumplan sus fines u objeto social, o cuyo funcionamiento no sea ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público. Asimismo, propondrá la fusión de aquellas otras, cuya actividad combinada redunde en un incremento de su eficiencia y productividad.

El Ejecutivo Federal informará a la Cámara de Diputados de las razones y criterios específicos que fundamenten el ejercicio de estas atribuciones.

ARTICULO 450.—La Secretaría de Programación y Presupuesto vigilará la exacta observancia de las normas contenidas en este Decreto así como la estricta ejecución del Presupuesto de Egresos de la Federación. Para estos efectos, podrá requerir de las dependencias y entidades la información que resulte necesaria y comunicará a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación las irregularidades y desviaciones de que tenga conocimiento con motivo del ejercicio de sus funciones.

ARTICULO 430.—La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en el ejercicio de las atribuciones que en materia de inspección, control y vigilancia le confiere la Ley, comprobará el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las obligaciones derivadas de este Decreto.

Con tal fin, dispondrá lo conducente para que se lleven a cabo las inspecciones y auditorías que se requieran, así como para que se finquen las responsabilidades y se apliquen las sanciones que precedan con motivo del incumplimiento de las mencionadas obligaciones. La propia Secretaría pondrá en conocimiento de tales hechos a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

ARTICULO 470.—La Secretaría de Programación y Presupuesto estará facultada para interpretar las disposiciones del presente Decreto para efectos administrativos y establecer las medidas conducentes a su correcta aplicación.

TRANSITORIO

UNICO.—El presente Decreto entrará en vigor el día primero de enero de 1985.

Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.—México, D. F., a veintiocho de diciembre de 1984.—Enrique Soto Izquierdo, Presidente.—Arturo Contreras Cuevas, Secretario.—Jesús Murillo Aguilar, Secretario.—Rúbricas."

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintinueve días del mes de diciembre de mil novecientos ochenta y cuatro.—Miguel de la Madrid Hurtado.—Rúbrica.—El Secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari.—Rúbrica.—El Secretario de Gobernación, Manuel Bartlett D.—Rúbrica.

ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS



- A) TÉCNICA AUXILIAR
- B) CUBRE PRINCIPALMENTE EL CORTO PLAZO
- C) ES UNA TÉCNICA ESPECIALIZADA
- D) UTILIZA DIMENSIONES REALES Y FINANCIERAS
- E) ABARCA UN CAMPO INTERDISCIPLINARIO



- | | |
|-----------------|--------------|
| A) FUNCIÓN | E) ACTIVIDAD |
| B) SUB-FUNCIÓN | F) PROYECTO |
| C) PROGRAMA | G) TAREA |
| D) SUB-PROGRAMA | H) OBRA |
| | I) TRABAJO |

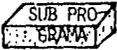
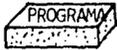
DIVISIÓN

PROGRAMAS DE OPERACIÓN



PRESENTACIÓN

- PROGRAMA GENERAL
- A) DESCRIP. PROGRAMA
 - B) UNIDAD EJECUTORA
 - C) DISTRIB. GASTOS
 - D) PERSONAL DEL PROGRAMA
 - E) MATERIAL Y EQUIPO
 - F) DISTRIB. SEGÚN OBJETO
 - G) COSTOS Y COEFICIENTES
- PROGRAMA ESPECÍFICO
- A) DESCRIP. SUB-PROGRAMA
 - B) TAREAS A EJECUTAR
 - C) UNIDAD EJECUTORA
 - D) PERSONAL EJECUTANTE
 - E) GASTOS SEGÚN OBJETO
 - F) COSTOS UNITARIOS

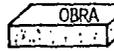
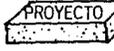
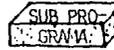
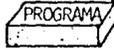


PROGRAMAS DE INVERSIÓN



PARTES PRINCIPALES DE UN PROGRAMA

- PRIMERA PARTE 1º DESCRIPCIÓN
- A) RESUMEN 2º UNIDAD EJECUT.
 - 3º DISTRIB. COSTOS.
- SEGUNDA PARTE
- A) DESCRIBE ÁMBITO DE NECESIDADES
 - B) INDICA METAS FIJADAS
 - C) DISTRIBUCIÓN DE COSTOS
- TERCERA PARTE
- A) DESCRIBE NATURALEZA DEL PROYECTO
 - B) DISTRIB. DE COSTOS POR OBRA



- SIMPLE
- COMPLEJO



CUADRO F

- d) Utiliza dimensiones reales y financieras simultáneamente, ya que por una parte, utiliza la contabilidad para medir las transacciones de orden Hacendario y por otra, utiliza unidades físicas para fijar las metas por sector. Implica pues, la conjunción del análisis de la corriente de ingresos, por una parte, y de las corrientes reales, por otra.
- e) Abarca un campo interdisciplinario dado que se nutre de problemas que corresponden a diversas técnicas o disciplinas. Toma de estas técnicas los criterios fundamentales y expresa en sus análisis las formas concretas de acción y financiamiento.

Conforme al esquema expuesto, la programación presupuestaria se expresa en el Presupuesto por Programa, que es el instrumento que cumple el propósito de combinar los recursos disponibles en el futuro inmediato tras las metas de corto plazo, concebidas para la ejecución de los objetivos de largo y mediano plazo.

Del concepto de Presupuesto por programas y Actividades derivan las principales modalidades que puede revestir esta clase de Presupuesto. Un sistema de este tipo, está formado por un conjunto de categorías, en virtud de las cuales se distribuyen los fondos para hacer las cosas programadas. Estas categorías conceptuales deben ser definidas con precisión e integradas en una nomenclatura uniforme, en la que se base técnicamente la programación del Presupuesto y se logre su coordinación con los planes de desarrollo económico y social.

En consecuencia, en la técnica del Presupuesto por Programas existen diversas categorías de gran importancia que constituyen la columna vertebral de la programación presupuestaria.

Estos conceptos principales son :

- a) Función
- b) Sub-función
- c) Programa
- d) Sub-programa
- e) Actividad
- f) Proyecto
- g) Tarea
- h) Obra
- i) Trabajo

Dichas categorías sirven para fijar el marco conceptual conforme al cual se clasifican los gastos por programas y actividades. En cierta medida, aplicar este sistema supone, en primer término, identificar con claridad los tipos de programas y sus componentes. Es un trabajo de ordenamiento y sistematización indispensable para determinar resultados y medir costos. Estos últimos pueden cuantificarse con facilidad cuando el programa o la actividad se identifican - en forma coincidente con los centros de costos.

La instalación de un Presupuesto por Programas y Actividades supone la clasificación correspondiente y el establecimiento posterior de una contabilidad de costos, en la que se identifiquen los centros - de costos.

Para una mejor coordinación de las actividades que agrupan la estructura de un Presupuesto por Programas, se ha considerado conveniente dividir los programas en dos clases :

- I Programa de operación, y
- II Programa de inversión

Los elementos que integran cada una de estas divisiones son :

I) Programas de Operación :

- a) Programa
- b) Sub-programa
- c) Actividad
- d) Tarea

II) Programas de Inversión :

- a) Programa
- b) Sub-programa
- c) Proyecto
- d) Obra
- e) Trabajo

Definición de términos :

Esto tiene por objeto uniformar criterios y facilitar la comprensión de los diversos problemas a los ejecutivos que intervendrán en la preparación y control de los presupuestos. La definición de términos -- simplifica la coordinación presupuestal, puesto que las numerosas personas que intervienen en los presupuestos hablarán el mismo idioma - técnico, reduce las consultas y las discusiones en cuanto al alcance de los términos, logrando con esto, la comprensión de la técnica del control presupuestal.

Por lo anterior, ahora podemos definir cada uno de los conceptos antes señalados.

Función.

Es un propósito directo establecido por los órganos políticos, que debe cumplir el Gobierno a través de la prestación de servicios públicos determinados y de la producción de ciertos bienes destinados a satisfacer las necesidades de la comunidad.

Es el conjunto de gastos presupuestales cuya finalidad inmediata, o a corto plazo es la de proporcionar un servicio público determinado. Como ejemplo, podemos señalar que la función principal es la de la educación.

Sub-función :

Es la subdivisión de una función al aplicar gastos específicos destinados a satisfacer ciertos servicios públicos a través de resultados parciales. Como ejemplo, podemos señalar que la sub-función principal dentro de la educación puede ser la educación primaria, educación media o educación superior.

Programas :

1) Programa de Operación.

Es el instrumento destinado a cumplir las funciones del estado, por el cual se establecen objetivos o metas, cuantificables o no (en términos de un resultado final), que se cumplirán a través de la integración de un conjunto de esfuerzos con recursos humanos, materiales y financieros a él asignados, con un costo global determinado, cuya ejecución queda a cargo de una dependencia ejecutora del mismo. Los programas de operación son los que están destinados a producir servicios. Como ejemplo, podemos señalar que el programa principal dentro de la educación media puede ser el de bachillerato.

Sub-Programa.

Es una división de ciertos programas complejos destinada a facilitar la ejecución en un campo específico en virtud del cual se fijan metas parciales que se cumplirán mediante acciones concretas que realizan - determinadas unidades de operación con los recursos humanos, materiales y financieros asignados y con un determinado costo.

Es una sub-división de un programa, según su función específica y mediante metas parciales, como ejemplo, podemos señalar que dentro del programa de educación media se pueden establecer los sub-programas de enseñanza agropecuaria.

Actividad.

Es una división más reducida de cada una de las acciones que se llevan a cabo para cumplir las metas de un programa o sub-programa de operación, que consiste en la ejecución de ciertos procesos o trabajos (mediante la utilización de los recursos humanos, materiales y financieros asignados a la actividad con un costo determinado), y que queda a cargo de una entidad administrativa de nivel intermedio o bajo - pudiendo ser en este caso, una sección, como ejemplo, podemos señalar que dentro del sub-programa de enseñanza agropecuaria, se pueden establecer las actividades de instrucción, de investigación, preparación de material didáctico, etc.

Tarea.

Se entiende por tal, una operación específica, que forma parte de un proceso que se destina a producir un resultado determinado. Como -- ejemplo, podemos señalar que dentro de la actividad de preparación - de material didáctico, se pueden establecer las tareas de redacción de textos, compilación de literatura apropiada, formar una biblioteca técnica, etc.

II) Programa de Inversión.

Es el instrumento a través del cual se fijan metas que se obtendrán mediante la ejecución de un conjunto integrado de proyectos de inversión, o mediante la aplicación de recursos para aumentar la capacidad operativa.

Sub-Programa.

Corresponde a una división de programas complejos que comprende ciertas áreas específicas en las que se ejecutarán los proyectos de inversión.

Proyecto.

Es un conjunto de obras realizadas dentro de un programa o sub-programa de inversión, para la formación de bienes de capital - constituidos por la unidad productiva capaz de funcionar en forma independiente, como es una carretera, un hospital, etc. En los proyectos se establece una clasificación con base en la finalidad de los mismos : a) el proyecto puede ser simple si está formado o integrado por obras de la misma clase, por ejemplo, escuelas o caminos. También se le define como creación de una obra con la finalidad de prestar un sólo servicio, b) proyecto de propósitos múltiples, si se trata de obras de diversas clases, por ejemplo, canales de riego, etc.; también se le define como complejos en función de la creación de una obra para producir varios servicios.

Obra.

Es una parte o etapa en la construcción de un bien de capital específico, que forma parte de un proyecto completo, como puede ser un tramo de carretera, etc.

Trabajo.

Se define el trabajo como un esfuerzo sistemático para ejecutar cada una de las fases del proceso de una obra. Como ejemplo, pueden ser el desmonte, la nivelación y demás operaciones necesarias para la construcción de una carretera o tramo de ella.

I) Un Programa de Operación puede presentarse dividido en dos partes :

- a) General o de resumen
- b) Específica o de detalle

En la general, se dan las informaciones globales que permitan apreciar la importancia y el sentido general del programa.

En la específica, tendrá por objeto mostrar las acciones concretas que se van a desarrollar para cumplir los objetivos del programa.

A) Los aspectos que deben incluirse en la primera división, es decir, la general, son :

- a) Descripción del programa
- b) Unidad ejecutora del programa
- c) Distribución de los gastos por sub-programas y actividades
- d) Personal del programa
- e) Materiales y equipo para el programa
- f) Distribución de los gastos del programa según el objeto del gasto
- g) Costos y coeficientes de rendimiento

La aplicación de cada uno de estos conceptos se presentarla en forma resumida.

- a) En esta descripción, se explicarla la magnitud del déficit real que se va a cubrir, las metas de largo y mediano plazo, las metas fijadas para el año próximo, el costo total del programa y las observaciones generales adicionales que se considere útil incluir para precisar mejor los alcances del programa, como por ejemplo: la región geográfica que abarcará cuando la entidad maneje agencias regionales.
- b) Se especifica la unidad ejecutora del programa, como por ejemplo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entidad que sería responsable de la obtención de las metas y de la administración de los recursos por asignar.
- c) Se establece la lista de Sub-programas y actividades que deberá realizar el organismo ejecutor para cumplir las metas fijadas. Para este efecto, se prepara un cuadro que indica la lista de los sub-programas y sus respectivas actividades, indicando para cada una de ellas su costo total. Es conveniente mostrar los costos para un periodo de tres años :

El año cumplido, el año en curso y el año próximo. La suma de los costos parciales de los sub-programas y actividades da el costo total del programa.

- d) Aquí se presenta una clasificación del personal ocupado en el programa, indicando la especialidad de la fuerza de trabajo, al respecto, se puede separar al personal técnico, al personal administrativo y al personal de servicio, indicando en cada caso, el número de personas y cual es la remuneración media que perciben, pudiéndose así calcular el total. El detalle del personal y los sueldos mensuales y anuales - que reciben se deberían presentar en el anexo sobre personal que se debe agregar al Presupuesto fiscal, y que sirve de base para la administración del personal y permite elaborar las nóminas de sueldos mensuales.
- e) Se deberá elaborar un cuadro resumen que muestre la cantidad de materiales que se adquirirán para la ejecución de los sub-programas y actividades. Aquí se deberán indicar los distintos tipos de materiales que deberán comprarse, su cantidad y costo unitario y su costo total por renglones.
- f) El resumen de las partidas para adquirir los servicios personales y los materiales necesarios se presentan en un cuadro sobre distribución de las asignaciones presupuestales según el objeto del gasto. En este cuadro aparecerá en una columna la denominación de las partidas según su objeto, y conforme a la clasificación de gastos que se haya establecido, se incluirán las cantidades correspondientes a cada partida en las columnas para el año anterior, el año actual y el año próximo.

g) La parte final del resumen debería contener un cuadro con el costo total y costo unitario de las metas del programa, y una especificación del nivel de rendimiento del personal.

B) En la parte correspondiente al detalle del programa, se debe incluir información analítica que permita apreciar cada uno de los sub-programas y actividades que se van a desarrollar.

Por tanto, los aspectos que deben incluirse en la segunda división, es decir, la correspondiente al detalle, son :

- a) Descripción del sub-programa o actividades
- b) Tareas por ejecutar
- c) Unidad ejecutora
- d) Personal que ejecutará la actividad
- e) Gastos según su objeto
- f) Costos unitarios programados.

a) Con respecto a la descripción del sub-programa y actividades, conviene destacar que en esta parte se explican los aspectos relativos a la necesidad pública específica que cubrirá el sub-programa dentro de la esfera total del programa, las metas expresadas en términos de productos finales parciales, como se dijo anteriormente, y en seguida se detallarán las distintas actividades que se realizarán para cumplir el sub-programa.

A continuación se presentará cada una de las actividades que componen el sub-programa, describiendo brevemente su naturaleza y objetivos e indicando la magnitud de los trabajos por realizar.

Para este efecto, una actividad específica debe incluir en lo posible una enumeración de las tareas concretas por realizar, describiendo de esta manera el proceso a través del cual se realizará la actividad.

- b) Como las tareas no serán objeto de asignación presupuestal, sólo se indicará la magnitud física de ellas, medidas en -- unidades de trabajo. Conviene fijar los volúmenes de trabajo de cada tarea para el año anterior, para el año en curso y para el año próximo.
- c) Con el propósito de asignar la responsabilidad en la ejecución de las actividades, es conveniente indicar la unidad ejecutora de la actividad, que por lo general es una sección.
- d) También es conveniente establecer el personal que va a ejecutar la actividad y su costo, determinando además, el gasto en que se incurrirá por concepto de costo de materiales y personal.
- e) Con respecto al gasto necesario para ejecutar una actividad, existen dos sistemas principales: fijar un monto global para la actividad, o bien, presentar dicho costo global desglosado por partidas según la clasificación de gastos.

El primer sistema tiene la ventaja de dar mayor flexibilidad para el manejo de los fondos y el otro sistema tiene -- por objeto, evitar el abuso en el empleo de los fondos gubernamentales, lo que podría originar distorsiones en el -- cumplimiento de las metas del programa.

f) Finalmente, se debería incluir un cuadro que muestre los costos unitarios programados conforme a las ideas expuestas. Este cuadro tendría columnas para describir la actividad de que se trata, las metas en función de unidades de trabajo, - promedio de rendimiento, costo unitario a que se están alcanzando las metas y el costo total de operación de la actividad.

II Un programa de inversión puede presentarse en tres partes principales :

A) Primera Parte.- Contemplanla :

- a) Un resumen del programa
- b) Un detalle por sub-programa
- c) Un detalle por proyectos

En esta primera parte se mostrarían las informaciones globales destinadas a señalar la importancia y la orientación del programa.

B) Segunda Parte.-

Aquí se encargaría de informar sobre los sub-programas y sus respectivos proyectos.

C) Tercera Parte.-

Aquí se mostraría la naturaleza de los proyectos y sus distintas obras.

A) *Primera Parte.-*

a) *Lo correspondiente al resumen del programa se podría dividir en :*

- 1° Descripción del programa*
- 2° Unidad ejecutora del programa*
- 3° Distribución de los gastos por sub-programas*

1° En la descripción se debe mostrar la magnitud de la necesidad pública que abarca el programa, las metas establecidas en los planes de desarrollo y en los planes de inversiones públicas, las metas concretas para el año próximo y demás unidades representativas de la magnitud de inversión.

2° Se especificaría la unidad ejecutora del programa a fin de responsabilizar a la entidad que tendrá a su cargo la ejecución del programa.

3° Es necesario especificar en un cuadro, la forma como se distribuyen los gastos totales del programa por sub-programas, y de no haberse establecido éstos, se indicaría directamente la lista de los proyectos.

B) *Segunda Parte.-*

Cumple su función de la siguiente manera :

1° Se debe describir brevemente el ámbito de la necesidad pública que se satisfecerá mediante la ejecución de los sub-programas.

- 2° Indicando en seguida las metas fijadas a largo, mediano y corto plazo.
- 3° Presentar un cuadro de la distribución del costo total del sub-programa por proyectos. En esta lista de proyectos en numerados, se deben presentar las cifras correspondientes al año anterior, al año actual y al año próximo.

C) Tercera Parte.-

Cumple su función de la siguiente manera :

- 1° Habrá que describir la naturaleza e importancia de cada -- proyecto estableciendo sus características técnicas.
- 2° Se incluye un cuadro que indique la distribución de los -- gastos por obras específicas. Por ejemplo : tratándose de un proyecto de construcción de escuelas para una región de terminada, cabría indicar las distintas obras que se han - de ejecutar dentro del proyecto.

De acuerdo a la descripción estructural de un programa de inversión, existe un conjunto de normas técnicas de orden presupuestal destinadas a lograr una adecuada presentación de los programas y proyectos de inversión dentro del documento presupuestario.

Su propósito es lograr una presentación uniforme que haga posible la coordinación de los programas de inversión anuales con los planes y pro--

yectos a mediano y largo plazo que se hayan incluido dentro de los planes generales de desarrollo económico y de inversiones públicas, en los cuales figurarán los detalles completos de los proyectos cuya ejecución toma varios años.

El Presupuesto oficial, por consecuencia, sólo reflejará el segmento de su ejecución dentro del año próximo.

Finalmente, se establece una clasificación presupuestaria - con objeto de transformar el Presupuesto oficial en una herramienta eficaz de política fiscal, de programación y de administración.

La coordinación entre los planes de desarrollo económico y social con los presupuestos, se logra a través de la unificación en la clasificación que sirve de base a los procesos de planificar y presupuestar en forma simultánea.

Las entidades ejecutoras serán las encargadas de llevar a cabo las actividades de los programas que les son encomendados, los cuales tendrán su identificación dentro de la siguiente clasificación :

- A) Por Instituciones
- B) Según el objeto del gasto
- C) Económica
- D) Por Funciones
- E) Sectorial
- F) Por Programas y Actividades
- G) Atendiendo a la territorialidad o distribución geográfica

A) *Por Instituciones.*

En general, existe una especial atención al gasto público por instituciones, debido a que en nuestro medio los programas presupuestales se ejecutan casi siempre por la vía de dichas unidades.

B) *Según el Objeto del Gasto.*

Esta clasificación parte de la base de que los organismos públicos requieren de diversos bienes y servicios para su cometido. Para adquirirlos, se asignan ciertas sumas de dinero, identificándolas con los objetos a que se han destinado. La clasificación por objeto del gasto, ordena cada uno de los conceptos que se van a adquirir.

El propósito principal es el control contable de los gastos. Se procura identificar el gasto incurrido en cada cosa comprada.

También es posible combinar esta clasificación -- con la correspondiente a la de por programas y actividades, ya que esta última aprovecha a la primera para especificar la composición de los gastos que es necesario realizar en cada programa para cumplir sus objetivos.

En un Presupuesto por Programas, la combinación de ambas clasificaciones liga las cosas que se van a realizar con las cosas que se deben adquirir.

C) Económica.

Se basa en el empleo adecuado de los gastos y los ingresos, entendiéndose los primeros como gasto corriente -- (sueldos, rentas, luz) y gasto de capital (la infraestructura necesaria tales como puentes, carreteras, etc.), y los segundos como ingresos por concepto de impuestos. Esta clasificación es útil sólo en el nivel superior del Gobierno y no es necesariamente importante para el funcionario administrativo, ya que a éste más bien le interesa una clasificación que facilite sus operaciones administrativas. Esta clasificación económica no tiene que ser incorporada en el nivel administrativo, en virtud de que sólo les interesa a los administradores, sus programas, los resultados y los objetos en los cuales se gasta el dinero.

D) Por Funciones.

Esta clasificación agrupa las transacciones del Gobierno según la finalidad particular a que se destinan. La finalidad o propósitos se refiere a los distintos servicios prestados directamente o que sean financiados por el Gobierno. Su objetivo es presentar una descripción que permita informar sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales y la proporción de los gastos públicos que se destinan a cada tipo de servicio presenta los gastos gubernamentales destinados a objetivos inmediatos ó a corto plazo.

E) Sectorial.-

La clasificación sectorial del gasto público, tiene por objetivo dar una idea de la magnitud del gasto público según los distintos sectores de la economía, y al mismo tiempo, evidenciar al nivel de los distintos programas que se encuadran en cada uno de los sectores, los objetivos que se pretenden alcanzar en cada uno de ellos.

Esta clasificación muestra la magnitud de la participación del sector público en cada uno de los distintos -- sectores, permitiendo en esa forma establecer las relaciones de interdependencia del sector público y privado, por sectores y también globalmente. Por consiguiente, dicha clasificación, está más orientada hacia el análisis del desarrollo y de la programación que las demás -- clasificaciones y eso es lo que la distingue sobre todo de la clasificación funcional que pone en evidencia los propósitos institucionales del sector público.

Los sectores que se identifican con esta clasificación, son los siguientes :

Sector Económico

Áreas de actividad

Agricultura y ganadería

Minería

Energía

Industria manufacturera y de construcción

Transportes, almacenes y comunicaciones

Comercio

Social

Educación

Investigación y servicios científicos

Salud pública

Previsión social

Vivienda y servicios a la comunidad

De servicios
Generales

Administración general

Justicia

Defensa nacional

F) Por Programas y Actividades.-

Esta clasificación agrupa los gastos según los programas a realizar y las actividades concretas que deben cumplirse para ejecutar los programas. El objetivo de esta clasificación es vincular los gastos con los resultados a que se espera llegar. La clasificación por programa permite la cuantificación de las metas programadas y de los costos correspondientes.

G) Atendiendo a la territorialidad ó distribución geográfica.-

Esta clasificación permite una visión más completa del sector público, y a su vez, facilita el proceso de consolidación de las transacciones gubernamentales, toda vez que permite identificar, por una parte, las transferencias que se hacen las entidades dentro de un mismo tipo de Gobierno, y por otra parte, entre los distintos tipos de Gobierno territorialmente hablando.

3.2.- Etapas de la Implantación del Sistema por Programas.

De acuerdo con la experiencia de diferentes países, los principales pasos que han de darse para establecer un Presupuesto por Programas son los siguientes :

- a) Elaborar la programación general del Presupuesto, determinando cuál es la participación del Gobierno en la actividad económica, para lo cual, se fija cuota del ingreso nacional que absorberá el sector público, así como fijar el establecimiento de cuotas para distribuir los recursos en las diversas dependencias, distinguiendo entre las partidas que se destinarán a inversiones y los fondos de consumo. En nuestro medio, el Gobierno determina primero las necesidades a cubrir y después determina la forma de cubrirlos.
- b) Habiendo determinado el monto de las cuotas, se procede a determinar los programas de trabajo que se desarrollarán para cumplir cada función. Al identificar los programas, se definirá al mismo tiempo la responsabilidad de los funcionarios respectivos. En nuestro medio, esta mecánica es utilizada principalmente en el sector privado.
- c) Establecidos los programas, se procede a examinar la estructura administrativa con objeto de responsabilizar a quien - en alguna forma tenga delegado el cumplimiento total o parcial de dichos programas.
- d) Definir las metas y resultados por alcanzar en cada programa.
- e) Medir el costo de cada programa y actividad, conociendo el volumen de los insumos y su respectivo valor.

- f) Organizar un sistema de informes internos con el objeto de medir los progresos alcanzados en la ejecución del programa y de comparar sus resultados con el plan.
- g) Creación de cuentas para ejercer control y efectuar registro de los gastos por programa, clasificándolos por unidades representativas del trabajo realizado.

Conviene precisar que, al dar los pasos mencionados, la unidad principal de presupuestos, debe mantener estrecho contacto con los funcionarios, impartiendo normas para dar unidad a las nomenclaturas y estructura de los programas.

También, es conveniente recordar que en la fase de implantación, la mayor responsabilidad recae en los funcionarios que tienen a su cargo la preparación de los programas y el Presupuesto, pues son ellos los que deben procurar que los programas se estudien de manera que permitan efectivamente -- orientar la administración en el sentido que ahí se fija.

Las Naciones Unidas, a través de la comisión económica para América Latina, patrocinó el Seminario Sobre la Clasifica--ción y Administración Presupuestaria, realizado en Santiago de Chile, cuyo resultado fue un informe en el que se esta--bleció que el sistema podría implantarse en distintas eta--pas :

- a) Obtener el apoyo de las autoridades oficiales para la - aplicación del sistema de Presupuesto por Programas y - y Actividades.

- b) Formar un grupo de trabajo al nivel de la Oficina Principal de Presupuesto que tenga a su cargo el diseño del sistema de Presupuesto por Programas, que se aplicará de acuerdo con las condiciones de cada país, y proceda a hacer sugerencias acerca de la relación previa de los programas que efectuará cada dependencia. Debería ser éste un grupo inicial para organizar una unidad de programación presupuestaria en la Oficina -- Principal de Presupuesto.
- c) Organizar Seminarios para adiestrar funcionarios de las dependencias, así como de los organismos descentralizados y elaborar, en cooperación con ellos, las modalidades de aplicación del sistema en sus respectivas dependencias.
- d) Preparar manuales, instructivos y formularios para que los distintos servicios públicos elaboren sus programas y solicitud de gastos.
- e) Difundir las técnicas presupuestarias en los distintos niveles de la administración y de la opinión pública.
- f) Crear incentivos para los funcionarios públicos a fin de estimularlos en la promoción del nuevo sistema.
- g) Proporcionar asistencia técnica a las unidades ejecutoras de programas a fin de garantizar tanto una adecuada preparación de programas como una razonable petición de gastos, colaborando con ellas en la contestación de los formularios y en el cumplimiento de los instructivos.

- h) Coordinar los distintos programas entre sí y preparar el Proyecto de Presupuesto conforme a las técnicas de Presupuesto por Programas.

Considerando las etapas anteriores, el factor de gran importancia para el correcto funcionamiento de los presupuestos públicos, es un sistema de contabilidad adaptado a las necesidades de esta técnica presupuestal.

Mencionaremos las características que debe contener un sistema de contabilidad en función de la administración del programa, su control y evaluación.

- a) Tendrá una organización capaz de mostrar la manera en que se cumplan o no las disposiciones sobre las erogaciones e ingresos.
- b) Deberán ser semejantes en cuanto al manejo de cuentas con el sistema presupuestario; es decir, ambos sistemas, el de contabilidad y el de presupuestos se consideren como un solo sistema dentro de la organización.
- c) La aplicación de las cuentas quedarán establecidas de tal forma, que queden bien determinadas las responsabilidades de los funcionarios administrativos en materia de manejo de fondos y la custodia de bienes.
- d) La aplicación de las operaciones por medio de las cuentas ya establecidas, quedarán registradas de manera que permitan evaluaciones a través de auditorías en todo el sistema de cuentas, en forma fluida y consecutiva.

- e) Debe permitir conocer los resultados financieros; medición de los ingresos y costos de las actividades, programas y - organizaciones.
- f) Debe facilitar la administración por medio de informes encaminados a la Planeación y Dirección, así como informes - sobre costos.
- g) Asimismo, deberá ser pauta para investigar nuevos procedimientos positivos para las evaluaciones de auditorías y -- control fiscal, tanto de los programas como de las operaciones.
- h) Crear una serie de cuentas de acuerdo a las necesidades del sistema, lo que implicaría que se llevarán estas cuentas de una manera tal, que proveerían de la información necesaria para los análisis económicos y una mejor y más eficaz planeación de las actividades para el sector público.

El sistema contable es un instrumento para capitalizar todo aquel proceso utilizado para una implantación parcial o total de un sistema presupuestal.

3.3.- *Diferencia entre el Presupuesto por Programas y el Tradicional.*

El Presupuesto por Programas es una técnica de aplicación reciente en el sector público. Este sistema puede adaptarse a cualquier empresa pública o privada con iguales o mejores resultados.

La innovación que presenta este Presupuesto, así como su empleo en el sector público, se basa en que los conceptos tradicionales son presentados en forma totalmente innovadora dentro del cuerpo de dichos presupuestos, ya que en éstos, primero se estiman los gastos a realizar y después se estudia la forma de allegarse los recursos necesarios para poder satisfacerlos. En el Presupuesto tradicional, las estimaciones están representadas en cifras, respaldadas por cálculos que se basan en hechos anteriores como son los estudios estadísticos y las proyecciones de hechos pasados - en relación a probables sucesos futuros. En el sistema por programas, ya no se consideran estimaciones simples, sino que ahora se consideran planes perfectamente elaborados y estructurados que contienen un analítico sistema fundamentado en aquellas actividades que el sector público debe realizar para coadyuvar en las necesidades públicas por medio de sus programas oficiales.

Un Presupuesto por Programas está orientado no sólo por las acciones inmediatas, sino por metas de largo plazo, establecidas - en programas globales o sectoriales.

Este sistema está adaptado a las necesidades de la planificación presupuestal; sus clasificaciones sirven para que los más altos - funcionarios de una entidad pública revisen el Presupuesto desde el punto de vista de la compatibilidad de los programas y de la - distribución de los fondos entre programas que aseguren el cumplimiento más adecuado de cada función.

Este Presupuesto muestra por separado los gastos de cada uno de los proyectos y sus costos, lográndose la programación sectorial dentro del Gobierno con un alto grado de consistencia e integración.

Este sistema permite hacer una estimación del costo de los programas y a través de ello, hacer comparaciones con otras alternativas.

El objeto de un Presupuesto Programático, es mostrar lo que un Gobierno hace. No centra su interés, como el Presupuesto tradicional, en lo que el Gobierno compra para hacer las cosas.

El Presupuesto tradicional detalla las cosas que el Gobierno compra y el de por programas y actividades las que el Gobierno hace. La clasificación por actividades procura, entonces, que las cosas que el Gobierno compra sean clasificadas no sólo por tipos, sino como un conjunto organizado de acuerdo con las actividades que -- sirven.

La clasificación por programas, enlaza las cosas compradas y las cosas realizadas, aspecto que queda encubierto en la clasificación tradicional.

La primera clasificación reorganiza los datos para precisar, en lugar de confundir, las responsabilidades de los administradores, no en el sentido jurídico y contable, sino en el sentido de la -- eficiencia con que cumplen su cometido.

Principales diferencias entre ambos sistemas :

- A) En el tradicional, al determinar la clasificación del gasto y presentarlos en cifras globales, no definen la programación de las actividades del sector oficial, escapando por consecuencia, el control del gasto público.
- B) La clasificación del gasto público que presenta el sistema tradicional con cuenta doble, con análisis de cuentas corrientes y cuentas de capital, no contempla metas que puedan cuantificarse, ni de elementos que permitan identificar los programas de desarrollo, por lo que no se pueden conocer los propósitos del sector público ni evaluar los efectos del gasto a realizar.
- C) Los organismos oficiales realizan por medio de la comprobación documental, el control presupuestal de sus egresos. Contrariamente, se considera que en los presupuestos tradicionales se trabaja en base a calendarios anuales pero sin verdaderos apoyos programáticos por ese mismo período lo cual origina que existan entidades que pretenden agotar sus fondos asignados en exceso tomando en cuenta su capacidad de operación y se apresuran a gastarlos antes de que termine el ejercicio correspondiente, con el único propósito de que sus peticiones presupuestales resulten aprobadas para el año siguiente.
- D) La estructura del Presupuesto tradicional carece de un sistema de medidas destinadas a evaluar la productividad de los recursos humanos, materiales y financieros del sector público sujeto al control presupuestal.

Debido a la naturaleza de su estructura, estos presupuestos se ven impedidos de proceder a programarse con propósitos - definidos y cuantificados, por lo que se está imposibilitando de evaluar el grado de eficiencia del sector público en su tarea del mejor aprovechamiento de los recursos con que cuenta.

- E) La dificultad que presenta el sistema tradicional es al interpretar los resultados obtenidos por no contar con una estructura programada de resultados logrados.

Estas deficiencias son consecuencia de una miopía en cuanto al alcance y perfeccionamiento del sistema tradicional, ya que éstos fueron planeados para facilitar su administración, contabilización y auditoría, pero no para servir de instrumento a nivel de política económica ni como herramienta de control fiscal para lograr una programación y planeación -- tanto económica como social.

Podemos pues, observar que predomina el criterio de diferenciar a los presupuestos tradicional y por programas, por la forma de asignar los recursos; puesto que en el primero se asignan a los servicios y a sus respectivas unidades administrativas en relación al objeto de sus gastos, mientras que en el de programas, los recursos están canalizados para un fin específico mediante el desarrollo de las actividades que sean requeridas por la programación.

Además, es necesario comparar estos presupuestos desde el punto de vista de la función de un sistema presupuestal ejercido como control de la eficiencia con que se producen los servicios públicos, así como la definición de herramientas operativas de planificación.

Así que al de por programas se le considera como un instrumento de planificación que permite transformar los objetivos generales de un plan en presupuestos operativos de corto y largo plazo para cada programa.

Ahora bien, el asignar recursos a las unidades administrativas con el sistema tradicional, se presenta una deficiencia muy grave; queda nebuloso el objetivo de la actividad de los organismos. Además, crea problemas en la coordinación de planes a largo plazo afectando en consecuencia los planes de corto plazo que deban realizarse. En el sistema tradicional no se requiere la formulación de programas operativos a corto plazo, pues solo basta preparar proyectos de erogaciones teniendo como antecedentes los gastos de ejercicios anteriores y una estimación de los posibles aumentos en costos motivado por las necesidades de los servicios, el incremento de precios, etc.

Cuadro Comparativo de Diferencias :

1. Diseño

a) Tradicional

Elaborado para facilitar la administración, contabilidad y la auditoría de sus operaciones; solo que observa los principios legales sin considerar la dirección y resonancia económica, política y social en sus objetivos.

b) Por Programas

Elaborado para canalizar los objetivos y necesidades del sector público, así como coadyuvar en las decisiones que involu-

cra a todos esos sectores en función de los objetivos que per
siguen las entidades públicas. Por lo anterior, la adminis--
tración interna es sujeta a un control de costos por activida-
des realizadas y por logros alcanzados en base a la responsa-
bilidad encargada a los funcionarios correspondientes.

2. Preparación.

a) Tradicional.

Acusa una grave falta de coordinación entre los elementos de -
cada actividad y programas globales, de tal manera que cuando
hay necesidad de una justificación o alteración en el transcur
so del programa, no se alienta un trabajo de equipo, pues se -
carece de una planificación con objetivos definidos.

b) Por Programas.

La preparación de este sistema, lleva consigo la coordinación
necesaria entre los objetivos a alcanzar y las metas de corto
y largo plazo. Facilita el conocimiento de las actividades y
de los elementos necesarios para llevar a cabo sus programas.

3. Planificación.

a) Tradicional.

Por la naturaleza de su estructura, la programación de sus ac
tividades solo las puede considerar a un corto plazo, pues no
existen bases de criterios que permitan coordinar actividades
a largo plazo.

b) *Por Programas.*

La diferencia del anterior, se ve rebasada por los de programas, en virtud de que este sistema es exclusivo para trabajar con planes a largo plazo y cuya coordinación permite que se enlacen los objetivos con los planes de corto plazo logrando así, una función permanentemente programada.

4. *Objetivos.*

a) *Tradicional.*

Estos quedan nebulosos u ocultos en el detalle de las partidas de gastos, descuidando de esta manera, el análisis de los fines del sistema.

b) *Por Programas.*

Es uno de los más grandes avances en cuestión presupuestal; - pues este sistema sí define lo que busca y se rodea de los - elementos indicados para dar cuerpo a sus resultados.

5. *Metas.*

a) *Tradicional.*

El carecer de objetivos tan bien fundamentados, cae en la posición de fijarse en las metas de sus planes y no encauza su dirección sino de manera solicitada.

b) Por Programas.

Se observó anteriormente que en este sistema existía la necesidad de contar con objetivos; ahora, las metas son los - objetivos cuantificados que contempla un Presupuesto Programático : y al evaluar los resultados con las metas, se indica por consecuencia el destino del programa.

6. Responsabilidad.

a) Tradicional.

Durante el desarrollo del Presupuesto, no existe una responsabilidad definida en virtud de que ésta se ve desvanecida - en el marco general de actuación presupuestal, provocando esta situación que se dupliquen las funciones y responsabilidades y se reconozca a la responsabilidad formal general más - que a la responsabilidad por sistema y autorizada.

b) Por Programas.

La naturaleza de este Presupuesto permite la localización de duplicidad de funciones, pues aquí va relacionada a los resultados de cada etapa, así como del manejo controlado de -- los recursos asignados con la responsabilidad absoluta de -- quien está encargado de los programas o actividades a realizar.

7. Asignación de Recursos.

a) Tradicional.

Se asignan a unidades administrativas para realizar actividades según su objeto. Los recursos humanos en este sistema permanecen sin especificar su actividad ni su eficiencia. Los re cursos materiales no son utilizados en la realización de objetivos predeterminados por lo que no se puede emitir un juicio de eficiencia de las unidades responsables. La asignación financiera se autoriza en forma general careciendo de una buena aplicación en función de objetivos y metas.

b) Por Programas.

Se asignan los recursos necesarios para el cumplimiento de las metas programadas, evitando de esta manera, asignaciones inútiles y costosas, pues este sistema cuenta con un análisis de tallado de funciones y objetivos de cada unidad administrativa y se discute si es congruente la solicitud de recursos o si se opta por otras alternativas previamente establecidas para el caso.

En relación a la asignación de recursos humanos, éstos se mi-den con su aprovechamiento y su eficiencia demostrada. En cuanto a la asignación de recursos materiales, éstos se autorizan de acuerdo a las necesidades y a la conveniencia de su adqui-sición.

Finalmente, la asignación de recursos financieros será necesariamente en función de las metas y objetivos por alcanzar.

8. *Flexibilidad.*

a) *Tradicional.*

Su función en cuanto a ser flexible, al principio se cumplía, pero una vez conocidos los modos de su funcionamiento, la costumbre los transformó poco a poco en inflexibles debido a que su constante elaboración carecía de una técnica reestructural administrativa y a los gastos o variaciones no se les brindaba la debida importancia.

b) *Por Programas.*

Se toma conciencia de lo que significa ser un Presupuesto flexible originado por errores de cálculo o partidas no sujetas a control por su desconocimiento.

9. *Evaluación.*

a) *Tradicional.*

No permite evaluar ni medir la eficiencia por carecer de un adecuado control en lo que se realiza y en los resultados.

b) *Por Programas.*

Este Presupuesto cuenta con los métodos de coeficientes socio-económicos destinados a medir resultados y cuantificar los efectos de lo que se ha producido.

10. Control.

a) Tradicional.

Pone énfasis en el control financiero, legal y contable que presupone un sistema formal.

b) Por Programas.

El control de este sistema se ejerce por áreas, resultados, metas, actividades, recursos, etc., y por ende, la consecución del programa siempre es vigilado hasta su terminación parcial o total, según sea el caso.

3.4.- Ventajas y Limitaciones del Presupuesto por Programas.

I. Ventajas :

- 1.- Mejor planeación del trabajo.
- 2.- Mayor precisión en la elaboración de los presupuestos.
- 3.- Determinación de responsabilidades.
- 4.- Mayor oportunidad para reducir los costos, basándose en decisiones políticas.
- 5.- Mejor comprensión por parte del ejecutivo, del legislativo y del público, del contenido del Presupuesto.
- 6.- Identificación de las funciones duplicadas.
- 7.- Mejor control de la ejecución del programa.

También lo son las siguientes :

- 1.- Al darle flexibilidad al Presupuesto, se redujeron - las asignaciones adicionales al mínimo.
- 2.- Los informes sobre política pública, son presentados directamente al público.
- 3.- Los funcionarios tienen ahora un cuadro claro de las funciones de una organización, sector, programa y de sus costos.
- 4.- El público está ahora mejor informado acerca de lo - que hacen los funcionarios responsables de una organización, sector o programa, y de lo que cuesta.
- 5.- Los empleados que participan en alguna forma en la - realización de los programas, se concientizan de las realizaciones logradas y sus costos.

De igual manera, se consideran como ventajas, las siguientes :

- 1.- Información más completa y de mejor calidad.
- 2.- Mejor revisión del trabajo administrativo.
- 3.- Estimaciones presupuestales más precisas.
- 4.- Mejor comprensión de las necesidades a satisfacer.

Desde otro punto de vista, se han sintetizado las ventajas del Presupuesto por programas en la siguiente forma :

- A) El personal que elabora los presupuestos y los que deben aprobarlos, sienten la necesidad de elaborar un método de planificación, pues deben hacer estimaciones para el año siguiente sobre la actividad que implica cada programa y proyecto. Es decir, en vez de copiar el Presupuesto anterior, los funcionarios deben determinar la cantidad de servicios que deben prestar en el próximo ejercicio presupuestal y determinar el costo de ellos.
- B) Este sistema acumula sistemáticamente una valiosa información, indispensable para la formulación y permanente revisión de los planes.
- C) Al formular el Presupuesto en forma descentralizada, se crean las bases y la organización necesaria para un proceso de planificación que comienza en la parte inferior de la pirámide organizativa y fluye coordinadamente hasta su cumbre.

D) Permite evaluar la eficiencia con que operan las diferentes ejecutoras de programas y proyectos, ya que el Presupuesto por programas contiene una serie de índices de rendimiento, unidades físicas y costos, que hacen posible la comparación entre proyectos similares, y determinar el grado de aprovechamiento de los recursos y de los precios que se pagan por ellos.

Las diversas áreas profesionales también encuentran como ventajas las siguientes :

1. Los administradores ven en este sistema, un medio racional de justificar detalladamente sus actividades.
2. Los economistas, un método de reducir el desperdicio en el uso de los recursos públicos y de elevar al máximo, los resultados, logrando una movilización expedita de los medios en función de los fines trazados.
3. El Gobierno, grandes ventajas en lo que toca al conocimiento profundo de los diversos programas que impulsa, establecimiento de prioridades, para evitar duplicaciones y obtención de economías en los gastos.
4. Los ciudadanos, una posibilidad de introducir economías y rebajar o aprovechar mejor la carga tributaria.

Las ventajas que pueden derivarse de la presentación uniforme de los programas dentro del Presupuesto, también pueden ser las siguientes :

- 1° Permitirle que los programas de los distintos sectores en que se divide la actividad pública, puedan estudiarse en términos comparativos a través del uso uniforme de ciertos conceptos básicos para la preparación de dichos programas y para su presentación.
- 2° Se apreciarían con mayor facilidad los beneficios que derivan del programa y sus costos, haciendo posible la evaluación técnica de ellos, lo que permitiría la fijación - más razonable de grados de preferencia.
- 3° Se podría estudiar el grado de compatibilidad y consistencia interna de cada programa, puesto que en sus distintas partes se mostrarían con claridad las metas cuantitativas en términos de productos finales, las actividades y tareas concretas que sería preciso ejecutar para alcanzar - dichas metas, los distintos insumos materiales y de fuerza de trabajo que se necesitarían para efectuar las actividades y tareas propuestas, y los costos totales del programa. El establecimiento de coeficientes de rendimiento de los recursos permitiría medir el grado de eficiencia - con que se les está empleando y determinar la consistencia entre las metas y los medios.
- 4° Una adecuada estructuración de los programas presupuestarios facilitaría la coordinación entre los programas de acción a corto plazo, contenidos en un Presupuesto de corto plazo y los planes de desarrollo a mediano y largo plazo.

- 5° Permitiría identificar y medir los costos de los productos finales, de los insumos, de las actividades específicas, en términos generales y unitarios.
- 6° Haría posible controlar mejor los resultados y la contabilización de los gastos, mediante la comparación entre las metas propuestas y los logros alcanzados, y entre los gastos proyectados y los gastos efectivos, permitiendo evaluar la eficiencia con que está operando el Gobierno, y al mismo tiempo combatir la inflación.

11.- Limitaciones.

- 1.- Al efectuar las actividades de acuerdo a los programas, los resultados de las mismas quedan manifestadas necesariamente en algún lado. El problema está en que muchas de las cosas que el Gobierno hace no son significativas como una medida para producir resultados dentro de un programa. Quienes -- elaboran los presupuestos deben tener el criterio suficiente para seleccionar dentro de la variada gama de actividades que desarrolla una organización, sector o Gobierno, aquellas que sean más significativas.
- 2.- Se puede caer en el error de creer que este sistema es capaz de medir todas las actividades que realiza el estado, haciendo olvidar otro tipo de actividades menos tangibles pero de mayor significación para la vida de la comunidad.
- 3.- Este sistema no implica dar de por sí un juicio acerca de -- los programas; los juicios de valor deben ser dados por quienes elaboran los presupuestos, la opinión pública y la esfera política.
- 4.- No es conveniente pensar que un Presupuesto por programas -- permite mostrar que se ha obtenido una mejoría en los campos o áreas en que este incursiona, a lo más, muestra una variedad y carácter de los logros los cuales pueden facilitar la formación de un juicio acerca de la forma como se desenvuelven y progresan los servicios del estado, en relación con -- los costos de las mejoras introducidas.

5.- Este sistema, cuando mucho, provee datos efectivos acerca de lo que se está haciendo, lo que facilita la labor de la administración en todos los niveles y permite demostrar la eficiencia de ellos.

CAPITULO IV

IMPLANTACION DE UN SISTEMA POR PROGRAMAS

EN UNA ENTIDAD PUBLICA

CAPITULO IV.- *Implantación de un Sistema por Programas en una Entidad Pública. (Caso Práctico)*

<i>Sector</i>	: <i>Sistema Financiero Nacional</i>
<i>Cabeza de Sector</i>	: <i>Secretaría de Hacienda y Crédito Público</i>
<i>Clasificación en la Administración Pública Federal</i>	: <i>Paraestatal</i>
<i>Organización</i>	: <i>Organograma</i>
<i>Guía de Acción</i>	: <i>Políticas</i>
<i>Predeterminadas por</i>	: <i>-Las Metas</i> <i>-Los Objetivos y</i> <i>-La Finalidad de la Institución para su Creación</i>
<i>Métodos de Aplicación</i>	: <i>A través de :</i> <i>Reglamento Interior de Trabajo</i> <i>Manuales</i> <i>Instructivos</i> <i>Circulares</i> <i>Cursos</i> <i>Pláticas</i> <i>Disposiciones de Orden Técnico</i> <i>Disposiciones de Orden Administrativo</i> <i>Reglamentos</i>

Marco del Sistema Presupuestal : Contenido de los Capítulos I, II y III de este Trabajo

Proceso de la Implantación.-

En esta institución se resume así : (Cuadro G)

A P A R T A D O S :

- A) Comunicación del Gobierno a la empresa
- B) Preparación del paquete presupuestal
- C) Comunicación de la empresa al Gobierno

Para efectos de la preparación y consolidación del Presupuesto que el Gobierno Federal ejercerá para el año siguiente, dentro del cual se contemplan los correspondientes al de las entidades paraestatales, como es el caso nuestro, el ejecutivo de la nación se ha apoyado en las funciones que la Secretaría de Programación y Presupuesto tiene asignadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su Artículo 32, Fracciones V, VII y XVI para que se dé cabal atención a la instrumentación presupuestaria nacional.

Apartado A) Bajo este marco, dicha Secretaría emite un comunicado a la Dirección General de esta empresa mediante el cual solicita la elaboración del Presupuesto que ejercerá nuestra entidad para el año siguiente. Una vez elaborados los anteproyectos, proyectos, cálculos y pronósticos necesarios que conforman un Presupuesto integrado y consolidado, esta institución, por indicaciones de aquella Secretaría, se lo deberá remitir para su consideración y en su caso para su aprobación (Cuadro G c/1 y c/2).

PROCESO DE LA IMPLANTACIÓN EN ESTA INSTITUCIÓN

- A) COMUNICACIÓN DEL GOBIERNO A LA EMPRESA
- B) PREPARACIÓN DEL PAQUETE PRESUPUESTAL
- C) COMUNICACIÓN DE LA EMPRESA AL GOBIERNO

————— S E C U E N C I A —————

- c/1 S.P.P. EMITE COMUNICACIÓN A LA EMPRESA
- c/2 NUESTRA DIRECCIÓN GENERAL RECIBE ESTA COMUNICACIÓN } (A)

- c/3 SE DA CONOCIMIENTO AL SISTEMA EMITIÉNDOSE UNA CIRCULAR
- c/4 EL SISTEMA PREPARA SU PAQUETE PRESUPUESTAL
- PRESUPUESTO POR PROGRAMA { A) DE OPERACIÓN
B) DE INVERSIÓN
- c/5 EL SISTEMA LOS ENTREGA AL DEPARTAMENTO DE PRESUPUESTOS
- SE INCLUYEN { DELEGACIONES
SUCURSALES
OFICINA MATRIZ } (B)
- c/6 EL DEPARTAMENTO DE PRESUPUESTOS LOS CONSOLIDA
- c/7 SE PREPARA EL ANTEPROYECTO

- c/8 SE ENVÍA EL ANTEPROYECTO A LA S.H.C.P.
- c/9 SE PREPARA EL PRESUPUESTO CONSOLIDADO } (C)
- c/10 SE ENVÍA EL PRESUPUESTO CONSOLIDADO A LA S.P.P.

MODIFICACIÓN Ó APROBACIÓN

CUADRO G

Al tiempo que esta Secretaría le envía el oficio a nuestra Institución, le adjunta una serie de formatos bajo los cuales deberán enmarcarse los objetivos y el proceso presupuestal solicitado.

Apartado B) Una vez recibido por esta Institución el oficio de esa Secretaría, la Dirección General procede a enviar a los funcionarios responsables de cada unidad, tanto de la oficina matriz como de las fordneas, una circular mediante la cual les solicita la elaboración de sus respectivos presupuestos, -- coordinándose con el departamento de presupuestos para entregárselos una vez ya terminados (Cuadro G c/3).

El titular de ese departamento es el encargado, en esta forma, de preparar el paquete presupuestal para el año siguiente.

A todas las unidades de la oficina matriz y fordneas se les hace de su conocimiento que en caso de duda para la preparación de sus presupuestos, lo comuniquen al departamento coordinador, para su debida atención.

Por otra parte, el citado departamento, hace lle--gar con anticipación a todas las unidades, un instructivo de elaboración, llenado y manejo del paquete presupuestal. Además, personal de dicha área -- realiza visitas periódicas a las unidades fordneas con objeto de instruir, supervisar, corregir y me-

jonar en términos de eficiencia, el desarrollo del ejercicio presupuestal.

Con igual fin, se han llevado a cabo reuniones nacionales que llevan múltiples propósitos; modificación de políticas de carácter presupuestal; modificación de algunos formatos y aprovechar su explicación así como solucionar posibles dudas en su operación; comentar sobre las metas alcanzadas y los objetivos que persigue la empresa en términos de presupuestos.

Cuando no es posible reuniones de este tipo y existe la necesidad de operar con nuevos formatos así como cambio de procedimientos, se les remiten a las unidades foráneas los formatos nuevos adjuntándose instructivos que explican la necesidad del cambio, sus ventajas y procedimiento de operación.

Finalmente, en el transcurso del año y paralelamente al desarrollo del ejercicio presupuestal, se les hace llegar literatura que refuerce sustancialmente el control interno presupuestal. Dicha literatura es la recepción de manuales, instructivos, circulares, cursos, pláticas, reglamentos, disposiciones de orden técnico, disposiciones de orden administrativo, pudiendo ser todas ellas de fuentes internas o externas.

Continuando con el apartado B, tanto la oficina matriz como cada unidad foránea (para nuestro ejemplo, estas unidades se dividen en sucursales y delegaciones distribuidas en toda la República), elaboran sus respectivos presupuestos bajo la siguiente orientación : (Cuadro G c/4)

I De Operación

II De inversión

I Al respecto, la preparación del Presupuesto de Operación se lleva a cabo considerando que las funciones de la institución se dividen en dos grandes apartados : administrativo y operativo

a) Administrativo.

Es el apoyo sustantivo a las actividades del área operativa. Primeramente se presupuestan de acuerdo al orden establecido, los sueldos, enseguida, las prestaciones que se derivan de una relación laboral y finalmente, se calculan rubros tales como luz, teléfono, rentas, etc.

Estos rubros se presupuestan dando una serie de presentaciones a un mismo total con el fin de que se tenga una visión más clara y amplia de un mismo pronóstico, así tenemos las siguientes presentaciones con un mismo total.

- 1) Nombre de cada oficina relacionada con cada mes del año.
- 2) Nombre de cada sub-sub-cuenta (Sueldos, luz, etc.) relacionada con cada mes del año.
- 3) Nombre de cada oficina o unidad relacionada con cada sub-sub-cuenta presupuestada al año.

b) Operativo.

Son las actividades concretas de la finalidad de esta institución. De acuerdo al orden establecido, se presupuestan primeramente los sueldos, las compensaciones, gratificaciones, primas de vacaciones, y de antigüedad así como el pago de I.S.R., cuotas - al I.M.S.S., y aportaciones al Infonavit.

Después, por ser este campo netamente operativo, solo se presupuestan los siguientes rubros : viáticos, pasajes, conservación y reparación de equipo de transporte, combustibles y lubricantes, y pensión de vehículos.

Al igual que en el administrativo, en el operativo, los rubros se presupuestan dando una serie de presentaciones a un mismo total con el fin de que se tenga una visión más clara y amplia de un mismo pronóstico.

Conviene agregar que al igual que la división presupuestal, toda unidad de trabajo tiene -- también personal para actividades administrativas divididas en áreas (departamentos, secciones, mesas, etc.), y personal para actividades operativas divididas en áreas (departamentos, secciones, mesas, etc.).

Por consiguiente, administrativos y operativos de cada unidad de trabajo se coordinarán y elaborarán sus respectivos presupuestos.

- II Respecto a la preparación del Presupuesto de Inversión, únicamente se concreta al cálculo de las necesidades tales como : vehículos, escritorios, sillas, sillones, calculadoras, máquinas de escribir, archiveros, etc.

Siempre deberá observarse que una vez que los presupuestos han sido debidamente soportados en papeles de trabajo y necesariamente autorizados por los jefes responsables de cada unidad de trabajo, éstos procedan a enviarlos para su evaluación, revisión y corrección, al departamento de presupuestos, conforme lo indicado en la circular de la Dirección General (Cuadro G c/5).

Cuando el departamento de presupuestos recibe en su totalidad los presupuestos de la oficina matriz, de las sucursales y de las delegaciones, principia la tarea de consolidarlos.

Esta tarea se lleva a cabo cuando la revisión, corrección y evaluación de cada Presupuesto recibido se termina. Una vez concluido este procedimiento, todas las sub-sub-cuentas se empiezan a agrupar de acuerdo a los formatos establecidos para cada Presupuesto solicitado -de Operaciones y de Inversión- a fin de consolidarlas de acuerdo a dicho orden (Cuadro G c/6).

El proceso anterior tiene su razón de ser en virtud de que, dado el volumen del paquete presupuestal que resulta de su preparación, pueda ocurrir que éstos, al ser recibidos por el departamento coordinador presenten algunas omisiones de interpretación, mismas que son eliminadas al consolidarlas de acuerdo al párrafo anterior y una vez hecho esto, ya se cuenta -- con documentación consolidada y en orden, lo cual permitirá que el coordinador ya con una visión más amplia y clara de un macro-presupuesto, proceda a modificarle algunas partidas, ya sea incrementándolas, disminuyéndolas o bien eliminándolas; todo ello de acuerdo a lineamientos de política interna y de acatamiento a medidas de austeridad presupuestal ("Disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestales", contenidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación), que mediante oficios, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la de Programación y Presupuestos hacen del conocimiento a nuestra institución.

Seguidamente, ya con un Presupuesto consolidado, corregido y modificado, será base para poder preparar el "Anteproyecto de Presupuesto Consolidado" que debe enviarse a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su evaluación correspondiente en virtud de que dicha Secretaría es cabeza de sector a la cual está adscrita esta institución (Cuadro G c/7).

Apartado C) Una vez que esta institución ha recibido de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público su visto bueno y aprobación al "Anteproyecto de Presupuesto Consolidado", esta institución prepara y procede seguidamente a comunicar a la Secretaría de Programación y Presupuesto el envío del "Paquete Presupuestal Consolidado Definitivo" a ejercer para el año siguiente.

De esta manera se dará cumplimiento a las instrucciones superiores de esa misma dependencia y en las que de acuerdo al contenido de la circular, según cuadro G c/3, nuestra Dirección General les hará llegar con toda la documentación solicitada a efecto de obtener su consideración y aprobación para ejercer dicho Presupuesto (Cuadro G c/8, c/9 y c/10).

En términos generales, esta Secretaría, previa modificación de algunos rubros, autoriza regularmente el ejercicio del Presupuesto de esta institución.

Considero conveniente que aprovechando la fase de implantación de un sistema programático, se procure observar lo siguiente :

El pilar para una implantación después de la Dirección General, es el departamento de presupuestos. Por este motivo, conviene que en la selección de sus integrantes se cubra como requisitos fundamentales que sean profesionales, experimentados y con iniciativa de actualización en la materia. Esto puede tener las siguientes ventajas :

Cuando se recurra a ellos como fuente interna de consulta por parte de las sucursales y delegaciones, se garantiza la calidad del asesoramiento. Además, podrá participar dicho personal en la preparación de cursos, pláticas, manuales, instructivos, circulares, reglamentos, que tendrán como fin el fortalecimiento del control interno que practicarán todas las unidades de matriz y foráneas, apoyados precisamente, en la capacidad profesional del personal integrante de dicho departamento.

Después de la implantación, seguirán transcurriendo los años y entonces ya sólo se prepararán los presupuestos, sin necesidad de que año con año se practique la implantación, pues por generalidad, ésta ocurre pocas veces.

También a esta circunstancia se le podría aprovechar lo siguiente :

Considerando que cada sucursal y delegación tiene una sección de presupuestos, y que año con año deben preparar sus paquetes presupuestales, sería conveniente que metódicamente fueran conociendo que es un Presupuesto por Programas, sus grandes categorías, divisiones, concepto e importancia para la institución, así como la tendencia, objetivos y metas de esta última - bajo el marco de aquel sistema.

De este modo se formarían técnicamente, y de manera paulatina irían haciendo extensiva esta inducción al personal que regularmente participa en la elaboración de los planes financieros incluyendo a quienes los firman. Todo ello con el objeto de que en un momento dado, el personal tanto foráneo como de la principal, colaboren con mayor conocimiento de causa al saber -- que participan en un sistema de proyección programática, que los esfuerzos de la institución son contemplados dentro del concepto de este tipo de presupuestos, y en su caso, cuando así se requiera, promover su modificación, siempre bajo el marco de la normatividad presupuestal.

En este orden, cuando las unidades foráneas y de matriz preparen su paquete presupuestal y sea entregado al departamento coordinador, de acuerdo al cuadro G-c/5, se revisarán y comentarán. Posteriormente, mediante un oficio dirigido a cada unidad, se les hará de su conocimiento la opinión a sus paquetes presupuestales señalando cuando sea preciso, los errores contenidos y modo de corregirlos.

Como este proceso se haría año con año, se iría formando una experiencia y una base sólida de preparación de sus presupuestos, mejorando por consecuencia el contenido, técnica y conocimiento de los mismos.

Si guiendo la secuencia, después de haber sido entregados todos los presupuestos para su consolidación, puede ocurrir que por alguna omisión no se haya contemplado en ellos la aplicación de índices que originen reducción en ciertas sub-sub-cuentas. De ser así, cuando el departamento coordinador realice la consolidación, podría aprovechar para realizar este análisis y aplicar en su caso los índices que se requieran con objeto de sanear la información recibida y presentar una con más realidad, más racional, justa y sin detrimento de los objetivos de la institución.

Los mencionados índices pudieran ser :

- a) Los constantes excesos de gastos en determinados rubros que no permiten tener una visión financiera más clara y confiable, que conjugados con la preparación presupuestal, reorienten el gasto corriente a ejercer.
- b) No existir una evaluación de la productividad desarrollada por cada titular de oficina, gerencia, departamento, sección, etc., que permita determinar en qué área los gastos son innecesarios y qué repercuten en el aspecto financiero.

El uso no autorizado de vehículos, lubricantes, etc., el uso continuado de la energía eléctrica en los edificios de la institución aún después de haberse terminado las jornadas de labores, - etc.

Estos ejemplos pudieran ser algunos índices de alerta que no se reflejan en los paquetes entregados y que - en la consolidación se observen. También sería conveniente que éstos se mencionaran en un apartado especial, donde se explique la proyección de inflación interna, y se determine un estado de gastos no productivos.

Considero de utilidad que en la fase de preparación - deben realizarse este tipo de estudios, índices, parámetros y datos informativos que permitan en la medida de lo posible, racionalizar verdaderamente el gasto corriente mediante estos presupuestos programáticos e incorporarlos como datos o cifras que disminuyan los gastos en estas proyecciones. (Uno de los objetivos de este Presupuesto, es precisamente, racionalizar el gasto público).

De esta forma se cumpliría con los objetivos establecidos por dicho sistema sin detrimento de las metas - por alcanzar.

4.1.- Proceso y Mecanismo del Control Contable del Presupuesto por Programas.

La estructura contable que soportará y registrará el desarrollo y resultados del sistema presupuestal implantado, se basa prácticamente en un catálogo de cuentas unificado internamente, el cual ha sido aprobado para su funcionamiento y objetivos, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y demás órganos facultativos de la materia.

Este catálogo opera tanto para la oficina principal como para todas las unidades establecidas en todo el territorio nacional, las cuales para nuestro ejemplo, son sucursales y delegaciones.

El multicitado catálogo tiene entre sus cuentas, las siguientes:

1.- Activo.

- 1.1.- Inversiones en acciones, bonos y valores
- 1.2.- Inversiones inmobiliarias
- 1.3.- Otras inversiones
- 1.4.- Disponibilidades
- 1.5.- Deudores
- 1.6.- Mobiliario y equipo
- 1.7.- Diferido

2.- Pasivo.

- 2.1.- Reservas técnicas y obligaciones contractuales
- 2.2.- Otras obligaciones
- 2.3.- Diferido

3.- Complementarias

3.1.- Reservas complementarias de activo

4.- Capital y reservas

4.1.- Capital no suscrito y déficit

4.2.- Capital social

4.3.- Reservas

5.- Cuentas de resultados

5.1.- Egresos

5.2.- Ingresos

En nuestra organización se ha sustituido el proceso contable manual y mecánico por el de computadoras con sus respectivos programas.

De esta forma, el control contable del Presupuesto se realiza electrónicamente por cada unidad hasta consolidar en la oficina matriz la información procesada en aquellas oficinas; con consolidación de información contable realizada mensual y anualmente.

En este orden, la oficina principal queda como encargada y responsable de administrar los fondos asignados a cada unidad durante el desarrollo del ejercicio presupuestal y su consiguiente control contable, aspecto que se realiza cuando matriz envía cada mes las dotaciones solicitadas por cada unidad y que éstas tramitan mediante una solicitud de recursos financieros.

Una vez concluido el mes por el cual se solicitaron los fondos, cada unidad procede enviar al departamento coordinador, un formato en el que se relacionan las sub-sub-cuentas presupuestadas, lo realmente erogado, las desviaciones ocurridas y sus respectivos análisis sobre dichas variaciones.

Este procedimiento se repite mensualmente y se va vigilando que los gastos se realicen de acuerdo a lo pronosticado y que afecten únicamente a las sub-sub-cuentas proyectadas, evitando se realicen gastos fuera de estos rubros. Indudablemente, todas estas sub-sub-cuentas, deben estar contenidas en el catálogo -- contable.

Con objeto de observar un adecuado control interno, la Institución opera con bancos como medio para situar los mencionados -- fondos a las sucursales y delegaciones.

Tan pronto remite los dineros la principal a las unidades foráneas, se procede a comunicarles a los titulares de las mismas, dicho envío, señalándoles todos los datos necesarios de identificación a efecto de iniciar su registro y proceso contable del control presupuestal.

Recibidos los fondos, las secciones de contabilidad y presupuesto registran los ingresos enviados. Contabilidad los registra globalmente en bancos y presupuestos los registra desglosándolos en su formato por sub-sub-cuentas.

Cuando se requiere un gasto, se solicita al área de presupuestos indique si hay fondos para realizarlo; siendo positivo, se realiza el gasto.

El control a realizar es que presupuestos deba notificar a contabilidad el gasto realizado en determinada sub-sub-cuenta. Así, por una parte, contabilidad va afectando bancos, aplicando su disminución a cada rubro indicado por presupuestos. Y por otra parte, presupuestos va controlando cada sub-sub-cuenta conforme se originen gastos que afecten a cada una de ellas, mediante el procedimiento de irles restando a cada rubro, de su partida presupuestada, los gastos ocurridos hasta irlos agotando o hasta que llegue el mes siguiente. Ocurriendo lo último, el ciclo de control se va repitiendo.

Cuando llegase a ocurrir que los fondos de ciertos rubros se agotaren y se requiera seguir gastando, virtud a la necesidad habida, es importante hacerlo del conocimiento del departamento coordinador, para previa justificación y autorización de la principal, realizar el gasto.

El control que ejerce la sección de presupuestos de cada sucursal o delegación pudiera variar en número. Ello dependerá del volumen de operaciones de cada unidad. Si no hay demasiada operación, el control es menor, y si hay en exceso, conviene para efectos de reducir posibles errores, ampliar los controles estableciéndolos por mes, quincena, semana e incluso por día, procedimiento que rinde buenos resultados.

4.2.- Determinación y Análisis de las Variaciones.

La determinación y análisis de variaciones conviene realizarla al momento en que se produzcan las desviaciones.

Regularmente, las unidades habiendo recibido sus fondos solicitados, deben enviar al mes siguiente al departamento coordinador, un formato que presente todas las sub-sub-cuentas presupuestadas por esos 30 días, lo realmente erogado, las desviaciones ocurridas y los respectivos análisis sobre dichas variaciones.

Es necesario para efectos de unificación de criterios y de toma de decisiones, que dichas unidades adjunten oficio de comentarios del desarrollo mensual presupuestal, análisis de variaciones y las medidas adoptadas en relación a las desviaciones ocurridas en dicho período, indicando también si las medidas sobre desviaciones deban considerarse definitivas o preventivas. Todo ello pudiera contemplarse en un documento que se denomine, oficio de "comportamiento presupuestal" mensual.

Una vez recibido este paquete, el personal del departamento de presupuestos coordinador, revisará nuevamente lo enviado y --- cuando el caso lo requiera, con la firma del titular del departamento mencionado, se enviará un "oficio de observaciones" -- del paquete presupuestal a la unidad evidenciada.

De esta manera se da efecto al proceso llamado "retro-alimentación" garantizándose la unificación de criterios y la toma de decisiones, parte fundamental en el desarrollo del Presupuesto.

Considero que el análisis de las variaciones no debe aplicarse al 100% de las mismas. Debe partirse desde una base técnica y ésta existe precisamente en el contenido de un principio de contabilidad generalmente aceptado, titulado, Importancia Relativa.

De acuerdo al concepto del mismo, se establece; la información que aparece en los estados financieros debe mostrar los aspectos importantes de la entidad susceptibles de ser cuantificados en términos monetarios. Tanto para efectos de los datos que entran al sistema de información contable como para la información resultante de su operación, se debe equilibrar el detalle y multiplicidad de los datos con los requisitos de utilidad y finalidad de la información.

Por consiguiente, como ejemplo, de 100 desviaciones, será ideal analizar 20 variaciones cuyo importe global represente el 80% de la desviación total.

El analizar el 100%, es decir, cada una de ellas, no es un procedimiento adecuado. Podría realizarse, sin embargo, no se llegará más que a determinar al final, que después de mucho tiempo utilizado en su análisis, sólo 20 de ellas son de importancia y que el resto no son más que simples excedentes sin mayor importancia, dado el margen de variación permitido en un Presupuesto de grandes dimensiones, como es el nuestro.

Para unificar el promedio del análisis de las variaciones, sería conveniente que la Dirección General, a través del departamento coordinador, estableciera la política de que sólo se investigarán las desviaciones que superen determinado porcentaje; lineamiento que deberá ser observado por todas las unidades del sistema y mencionado en el oficio de comportamiento presupuestal.

El porcentaje del análisis pudiera aplicarse según la estrategia financiera seleccionada :

- a) Por sub-sub-cuenta, tomando en cuenta su importe presupuestal total.
- b) Por el Presupuesto total mensual considerando globalmente todas las partidas y sus sub-sub-cuentas.
- c) Por las experiencias obtenidas.

Practicar el análisis de las variaciones de un Presupuesto en pleno ejercicio, sienta bases sólidas y esenciales para la preparación del siguiente periodo presupuestal. Es una de las formas más seguras para evitar el inflamiento de los pronósticos.

Es aconsejable que al efectuar el análisis de variaciones, éste no sólo se realice sobre el rubro donde se localice la desviación, sino que también deban considerarse aquellas otras sub-sub-cuentas que, como consecuencia de la variación principal detectada, se vieron afectadas, ya que éstas pudieran ser necesariamente correlativas en su operación, originando consecuentemente, un mayor impacto financiero en los resultados del ejercicio presupuestal.

Ejemplificaré lo anterior para una mayor claridad :

Sub-sub-cuenta : Sueldos

Tramo de control : Trimestre

Personal autorizado para contratarse : 5

Personal contratado : 10

Personal contratado en número mayor al autorizado : 5

Característica de contratación : Eventuales

Secuencia-

Se presupuesta para cierto mes, sueldos. Al finalizar ese periodo, resulta que los gastos por sueldos excedieron a lo presupuestado. En el análisis de variaciones se explica el motivo de la desviación; se contrató a personal eventual en número mayor que el autorizado. Esto ocurre varias veces al año en virtud de que las contrataciones son eventuales.

Este mismo personal, en cumplimiento de su trabajo, origina gastos al utilizar combustibles, lubricantes, mantenimiento y reparación del equipo de transporte, víditicos, etc.

Por otra parte, con motivo de su contratación, crean una relación laboral con las consiguientes prestaciones a que tienen derecho; tiempo extra, gratificaciones, prima de vacaciones, subsidio de renta, despensa, etc.

Origina también, que se contemplen pagos del I.S.R., aportaciones al Infonavit y contribuciones al I.M.S.S.

Finalmente, dicho personal repercute en gastos tales como adiestramiento, cursos, energía eléctrica, teléfonos, papelería, telégrafos, útiles, conservación y reparación de mobiliario, rentas, etc.

Como podrá observarse, la desviación principal afectarla varias sub-sub-cuentas. Todas ellas repercutieron por el hecho de contratar a personal en mayor número que el autorizado.

Para nuestro ejemplo, si ésto ocurriera en la mayor parte de nuestras sucursales y delegaciones, habría que considerar -- que los efectos presupuestales serían mayores.

Contemplando lo anterior y previniendo que ocurra en muy diferentes manifestaciones del Presupuesto cualquier forma de desviación con características de repercusión financiera, es timo sea necesario que cada unidad indique si estas variaciónes deban contemplarse por única vez o sean definitivas, es decir, que estas últimas sean reales y valederas sin considerar lo presupuestado, tomándose esto último como un pronóstico equivocado.

De acuerdo a la decisión tomada, las acciones podrían ser:

a) Desviaciones consideradas como por única vez.

La preparación del siguiente Presupuesto debe realizarse no sobre lo realmente gastado en el ejercicio anterior, sino sobre lo neto, es decir, al considerar que las desviaciones son por única vez y no constantes o permanentes, se deducirán las variaciones en las sub-sub-cuentas en que éstas ocurrieron porque ya no se volverán a repetir, quedando en esta forma el nuevo Presupuesto elaborado con una adecuada depuración de variaciones.

b) Desviaciones consideradas como constantes o permanentes y deban ser tratadas como definitivas.

Cuando deba prepararse el siguiente Presupuesto, conviene tomar en cuenta si en el que se ejerció anteriormente hubo variaciones con carácter de definitivas. De ser así, podría iniciarse su elaboración tomando como base el gasto real ocurrido en todas las sub-sub-cuentas que tuvieron desviaciones con carácter de definitivas. En aquellos rubros que no tuvieron esta característica, no se aconseja el mismo procedimiento.

Finalmente, esta institución, en cumplimiento a disposiciones expresas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de Programación y Presupuesto, les notificará el desarrollo presupuestal así como los análisis de las variaciones ocurridas, su tratamiento y medidas correctivas.

4.3.- Evaluación del Resultado Final de un Presupuesto por Programas.

La evaluación del resultado final de una implantación, proceso, desarrollo, control, y terminación de un Presupuesto por Programas - que de acuerdo a este trabajo se realizó bajo el marco del sector público, y con un ejemplo de una entidad paraestatal semejante a - la nuestra, tiene como parámetro para su definitiva apreciación, - el que cada una de las partes arriba comentadas, se hayan realizado con el mayor y posible apego al contenido de los capítulos 1, 2 y 3, aspectos desarrollados en este trabajo.

Así pues, determinar un resultado al concluir un ejercicio, nos remitirá a sus logros alcanzados, a la evaluación de la forma en -- que quedó estructurado dicho Presupuesto, al grado de observancia a lineamientos establecidos para la elaboración programática, que dada su importancia, están sancionados por organismos nacionales, incluso internacionales, y tocando un papel muy decisivo en esta - determinación; al apoyo que la Dirección General brinde al Presu puesto.

Por consiguiente, el que un plan financiero se desarrolle conforme lo pronosticado y al concluir su ejercicio las cifras presupuestadas sean semejantes a las realmente erogadas, en mi opinión, no -- significarla que dicho proyecto fue bien estructurado.

Si el mismo proyecto se elaborase contemplando lo mencionado en los capítulos 1, 2 y 3, es probable que las cifras presupuestadas muestren un inflamiento en su cálculo y al concluir su ejercicio, existan variaciones de mucha importancia que no se reflejarían con el - otro Presupuesto.

Estimo conveniente que al practicar una evaluación final, tema de este capítulo, ésta deba ser realizada en forma integral. De efectuarse parcialmente o incompleta, es presumible que el juicio que se emita acerca de la evaluación en el resultado final de un proceso presupuestal, no sea el adecuado.

Es muy importante saber antes de practicar esta evaluación, si el universo seleccionado signifique el todo integral necesario que - deba analizarse; en caso contrario, debe ampliarse más este universo hasta lograr cubrir lo que en términos generales una revisión se considere integral. Si se realiza antes de esta ampliación, es muy probable que el esfuerzo desarrollado no tenga mucha utilidad ni confiabilidad.

El asesoramiento externo, es un recurso del que puedan auxiliarse aquellas organizaciones que tengan dificultades para establecer - un marco integral de evaluación en materia presupuestal y tema de este trabajo.

Como podrá observarse, no sólo las cifras pronosticadas comparadas con las reales son indicativos de un adecuado sistema estructural presupuestal. Es más importante el saber cómo se orientaron estos pronósticos, qué bases, fundamentos, principios, categorías y procesos se observaron para determinar a cada necesidad su costo y su posterior gasto, sin detrimento de los objetivos trazados por cada organización.

De ahí que es más complejo evaluar su estructura que sus pronósticos.

Bajo este entendido, cuando el desarrollo de los planes financieros se realicen mediante un Presupuesto por Programas y tanto su estructura como sus pronósticos observen metódicamente y en la medida de lo posible lo comentado en los 3 capítulos anteriores en su parte correspondiente, la evaluación del resultado final del proceso programático, es satisfactoria y confiable.

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

La intención de éste, mi trabajo, desarrollado a lo largo del presente estudio, es, al mismo tiempo que profundizar en el conocimiento de los presupuestos, el deseo de colaborar en el mejoramiento y comprensión de los sistemas programáticos.

Considero haber manifestado mi opinión y tener la convicción de que según el contenido de este trabajo, los razonamientos aquí expuestos son aceptables y adecuados.

Así pues, dentro de este ámbito, el Presupuesto por Programas es utilizado mayormente como una eficaz herramienta de administración por parte del Gobierno Federal, parte importante y representativa del sector público. Sin embargo, dicho Presupuesto no es privativo de este sector. También puede ser utilizado con igual o mayor eficacia en el sector privado y en general, por cualquier organización, o empresa.

El ser de uno u otro sector no es condicionante para su adopción. El hecho de que los objetivos, sociales en los primeros y de utilidades en los segundos sean diferentes, tampoco significa una barrera para su adopción. Y así, consecutivamente, evidenciando más y más diferencias entre uno y otro sector, considero que jamás habrá condicionante alguna que limite o impida su adopción en cualquier sector, organización o empresa.

INDICE ALFABETICO

A

Actividades, 40, 88
Activo, 134
Administrativo, 54, 125, 126 -
Análisis, 14, 38
Anomalias administrativas, 19
Antecedentes, 3
Anteproyecto, 122, 129
Antony, R. N., 9
Apartados, 121
Aplicación táctica, 15
Apoyo directivo, 30
Aprobación, 14, 54, 122
Area, 3, 11
Areas de actividad, 95
Areas de aplicación, 63, 65, 67
Areas profesionales, 115
Asesoramiento externo, 145
Asesorar, 30, 35
Asuntos sociales, 60
Auxiliar, 54
Avances científicos, 24

B

Barra acumulable, 22
Barras de Gant, 2
Base, 25

C

Cámara de Diputados, 8
Capital y reserva, 135
Características, 3
Circular, 32, 122
Clasificación por programas, 40, 93, 103
Cleveland, F. A., 62
Coherencia interna, 14
Comisión del presupuesto, 49
Comisión Hoover, 46
Comité, 17
Comparación, 33
Complementarias, 135
Comunicación, 122
Conceptos, 35, 36, 54
Confiables, 29
Conocimiento, 122

Consolidado, 122
Contralor, 13, 14
Contribuciones, 141
Control, 29, 36, 38, 40, 112, 130
Control contable, 93
Coordinación, 15, 26, 32, 33, 34
Criterios, 48
Cuadro comparativo, 106
Cuenta de resultado, 135

D

De inversión, 125
De operación, 125
De servicios generales, 96
Definición de términos, 80
Del Río, Cristóbal, 24, 33, 61
Delegaciones, 122
Departamento de la Defensa, 46
Departamento de Marina, 45
Departamento de Presupuestos, 47, 122
Dependencias, 44
Desarrollo y control, 29
Desequilibrio social, 3
Desviaciones, 16, 22, 38
Diagnóstico, 54
Diccionario de la Real Academia Española, 9
Vocabulario Enciclopédico de la U.T.E.H.A., 9
Diccionario Enciclopédico Quillet, 9
Dirección, 14, 36
Dirección del presupuesto, 13
Dirección General de egresos, 49
Dirección y vigilancia, 30
Discusión, 14, 54
Diseño, 106
Distribución de gastos, 77, 91

E

Económica, 94
Educativo, 40
Eficacia, 147
Eficiencia, 38
Egresos, 8

Eisenhower, Dwight D., 48
Ejecución del programa, 54
Ejercicio presupuestal, 29
Elaboración, 31
Empresa, 14, 122
Entorno, 14
Equipos, 35, 36
Equilibrio, 18
Esfera de acción, 54, 77
Estadísticos, 20, 102
Estructura, 13, 35, 36, 105
Estructura presupuestal, 54
Evaluación, 111, 132, 144
Exposición del plan ó política, 25

F

Factible, 14
Factores y elementos, 16
Fijación de metas, 54
Fijación del período, 24, 27, 28
Flexibilidad, 88, 111
Formación, 9
Formulación, 54
Función, 40, 77, 81
Funcionamiento de administración, 61
Futuro, 37

G

Gasto público, 95
Gastos, 40, 43
Gastos según objetos, 77
Generalidades, 70
Gobierno, 6, 7, 71, 122
Gobierno Federal de los Estados Unidos de Norteamérica, 45
Gobierno Monárquico de España, 7
Gran Guerra Mundial, 6
Gratificación, 54

H

Habilidad para analizar, 17
Herramienta política, 10
Homogéneos, 50

I

Implantación del sistema, 23
Índices, 132
Información de control presupuestal, 20
Innovación, 102

J

Johnson, Lyndon B., 46

K

Kinsey, J. O. Mr., 6

L

Labor educativa, 18
Las Naciones Unidas, 60, 98
Limitaciones, 118

M

Manual, 8
Manual de control presupuestal, 32
Manual de presupuestos, 60
Marco del sistema presupuestal, 121
Martner, Gonzalo, 61
Metas, 108
Métodos de aplicación, 120

N

Namara, Robert Mc., 46

O

Objetivos, 108
Objetivos y propósitos, 33
Obra, 84
Operativo, 126
Organización, 34
Organización en comité, 15
Organograma convencional, 66

P

Panorama nacional, 7
Paquete presupuestal, 129
Pasivo, 134
Paton, W. A., 8
Período del plan financiero, 15, 23
Período convencional, 22
Período presupuestal, 15
Planeación, 13, 14, 33
Planeación periódica, 9, 70
Planificación, 53, 58, 107
Planificación programática, 68
Por funciones, 44
Por instituciones, 93
Por programas y actividades, 96
Porcentaje del análisis, 140
Preparación, 107

Presupuesto federal, 50
Presupuesto fiscal, 62
Presupuesto oficial, 59, 70, 92
Presupuesto por programas, 60, 102
Presupuesto programático, 103
Presupuesto tradicional, 103
Primer Simposium Internacional
del Control Presupuestal, 7
Primeros indicios, 5
Principales diferencias, 104
Principios, 57
Proceso de la implantación, 121, 122
Profundizar, 147
Programación, 56
Programas, 81
Programas de inversión, 79, 80, 83, 89
Programas de operación, 79, 80, 81, 84
Propósito principal, 93
Proyección programática, 62
Proyecto, 83

R

Racionalizar, 133
Recorrido real, 22
Registro, 40
Reglamento interior del trabajo, 120
Responsabilidad, 69, 109
Retro-alimentación, 138
Revisión de políticas, 18
Rubros, 74

S

Secretaría de Hacienda y Crédito
Público, 49, 128, 129
Sector económico, 95
Sectorial, 95
Secuencia, 134, 141
Seminario de Clasificación y
Administración, 61, 98
Sinclair, Sir John, 5
Sistema de contabilidad, 19
Sistema de control y presupuesto, 13
Sistema presupuestal, 33
Sistema programático, 130
Sistema unificado, 51
Sistemática, 39
Situaciones de desequilibrio, 134
Social, 96

Sub-Dirección Fiscal, 60
Sucursales, 130

T

Taft, William H., 6, 45
Tarea, 82
Técnica de programación, 76
Técnica presupuestal, 24, 61
Tendencias, 55
Territorialidad ó distribución
geográfica, 96
Trabajo, 84, 120
Truman, Harry S., 45

U

Unidad ejecutora, 90
Unidades, 82, 115
Unificado, 51, 134
Uniformal, 41
Unitarios, 117
Utilidad, 145
Utilidades, 2
Uso continuado, 133

V

Variaciones, 111, 136, 138, 140
Varios servicios, 83
Ventajas, 113, 124
Visión, 76

W

Wilson, Woodrow, 6

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

TECNICA PRESUPUESTAL
CRISTORAL DEL RIO GONZALEZ

HARVARD BUSINESS REVIEW
REVISTAS

ADMINISTRACION FINANCIERA DE EMPRESAS
J. FRED WESTON Y EUGENE F. BRIGHAM

PLANIFICACION Y PRESUPUESTO POR PROGRAMAS
GONZALO MARTNER

CONTROL PRESUPUESTAL DE LOS NEGOCIOS
HECTOR SALAS GONZALEZ

LA CONTABILIDAD EN LA ADMINISTRACION DE EMPRESAS
ROBERT N. ANTHONY