

1982

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

---

FACULTAD DE ECONOMIA



PROYECTO DE UN MODELO DE PLANIFICACION PARA LAS EMPRESAS  
PUBLICAS DEL GOBIERNO FEDERAL.

## T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN ECONOMIA

P R E S E N T A

**MARIANO OTONIEL PEÑA ALATRISTE**

MEXICO D. F..

1982.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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 esta 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.

PROYECTO DE UN MODELO DE PLANIFICACION PARA LAS EMPRESAS  
PUBLICAS DEL GOBIERNO FEDERAL

I N D I C E

INTRODUCCION

CAPITULO 1. MARCO DE REFERENCIA

- 1.1 Concepto de Planificación y su Importancia
- 1.2 Principios
- 1.3 Fines que se persiguen

CAPITULO 2. ESTRUCTURA GENERAL DEL MODELO

CAPITULO 3. PLAN A MEDIANO Y LARGO PLAZO

- 3.1 Formulación
  - 3.1.1 El Plan Sustantivo
  - 3.1.2 El Plan Financiero
- 3.2 Coordinación
- 3.3 Ejecución, Control y Evaluación

CAPITULO 4. PLAN A CORTO PLAZO

- 4.1 Plan Operativo Anual
  - 4.1.1 Formulación y Coordinación del Plan Operativo
- 4.2 Presupuestos

- 4.2.1 Conceptos Generales relativos al -  
Presupuesto por Programas
- 4.2.2 Formulación del Presupuesto por Pro  
gramas
- 4.2.3 Formulación de los Presupuestos Com  
plementarios
- 4.3 Formulación de los Estados Financieros
- 4.4 Coordinación del Plan a Corto Plazo
- 4.5 Ejecución del Plan a Corto Plazo
- 4.6 Control y Evaluación del Plan a Corto Pla  
zo

**CONCLUSIONES**

**BIBLIOGRAFIA**

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

Después de la segunda guerra mundial, la planificación económica ha sido aceptada y empleada cada vez más en gran número de países con sistemas sociales y económicos diferentes y distintos grados de desarrollo.

La planificación se emplea como medio esencial y estratégico para poner en práctica la política y las actividades oficiales a fin de lograr una serie de objetivos.

En su sentido moderno, la planificación se inició en la Unión Soviética durante el año de 1920 y en algunos otros países, aunque en escala modesta, en el decenio siguiente (1930).

En México en el año de 1930, se expidió la Ley de Planificación General de la República, teniéndose desde entonces la intención de realizar en nuestro país una planificación económica y social, y es por eso que se consideró, que cuando menos las entidades del Sector Público iniciaran la planificación de sus actividades.

Por Sector Público se entiende a todas las entidades cuyas transacciones económicas básicas pueden decidirse, por las autoridades políticas dentro de una estructura-institucional existente. Se entiende también al conjunto de actividades que el Estado realiza con fines de inversión, fomento industrial o prestación de servicios públicos y que sustituyen, complementan y orientan las operaciones de la iniciativa privada.

La empresa del Estado se define como la organización de una actividad económica que se dirige a la producción o al intercambio de bienes o de servicios para el mercado. Dicho concepto, a pesar de haber sido elaborado en el campo del derecho mercantil, es aplicable a las empresas del Estado; distintas de las empresas del Sector Privado, únicamente en razón de sus titulares o empresarios, que son corporaciones públicas, en que el Estado participa, o que el mismo ha constituido. El Estado puede crear tantas empresas como considera necesarias, dotándolas de personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía operativa.

Partiendo del principio antes mencionado, se considera que el proceso de planificación a nivel de la empresa-

pública, es una de las funciones más importantes implícita en el proceso de gestión de planificación general. Es un proceso analítico de previsión, por medio del cual se definen los objetivos de la empresa; se establece la coherencia y consistencia entre las actividades, con el fin de proyectar adecuadamente su acción hacia el futuro y se definen los elementos fundamentales para evaluar la magnitud de los resultados logrados. Asimismo, es parte y complemento importante para la implementación de las estrategias de los planes nacionales de desarrollo.

El proceso de planificación a nivel empresarial es importante por cuanto tiende a materializar una adecuada descentralización y complementación del proceso a nivel nacional.

Se pretende con esta investigación diseñar un modelo de planificación para las empresas públicas y entes -- descentralizados, con la integración de conceptos relativos a la administración pública, presupuestos y por ende de planificación.

Por ser un modelo teórico, no se tomarán insti

tuciones tipo, ni tampoco se manejarán modelos nacionales, regionales y/o parciales, que las dependencias encargadas de la planificación del país, hayan implementado. La hipótesis que se maneja es, que la planificación en las empresas públicas, se constituye como una herramienta que sirve para que estas sean más productivas y eficientes. El método que se utiliza en la investigación es de tipo documental, teniendo un carácter eminentemente teórico.



## 1. MARCO DE REFERENCIA

### 1.1 Concepto de Planificación y su Importancia.

La planificación es el establecimiento de programas detallados para el buen desarrollo de una actividad. Esta puede concebirse como un instrumento de transformación que amalgama los objetivos sociales y culturales, con los económicos. Fija objetivos y metas, determina estrategias y prioridades y asigna recursos, responsabilidades, tiempos de ejecución, coordinación y evaluación de resultados. Por consiguiente, la planificación consiste en decidir hoy lo que va hacerse en el futuro.

Señala lo que debe hacerse en el futuro atendiendo el contenido de las "normas básicas", realismo, coherencia y flexibilidad.

Es un proceso en virtud del cual la actividad racional que ya se ha adoptado, se transforma en actividad. Atendiendo a lo anterior, planificar 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 que se pretendía. En consecuencia, es dar forma orgánica a un conjunto de decisiones, integradas y compati

bles entre sí, que guiarán la actividad de una unidad económica, una industria, un sector (público o privado), etc.

La planificación es ahora el antecedente básico que informa la preparación y ejecución de los presupuestos modernos.

Por lo tanto ésta puede ser definida como una actividad que según la dimensión del plan económico-social<sup>1/</sup> pretende:

- a) Precisar objetivos coherentes y prioridades al crecimiento y desarrollo económico social.
- b) Determinar los medios apropiados para alcanzar tales objetivos.
- c) Poner efectivamente en ejecución dichos medios con vista a la realización de esos objetivos.
- d) Vigilancia para el cumplimiento del plan.
- e) Evaluación del plan.

---

<sup>1/</sup> Se consideran tres dimensiones: a) alcance temporal - del plan, b) cobertura económico-social del plan, c) alcance espacial.

La planificación empieza en el momento de la --- puesta en marcha de los planes, programas y proyectos; es decir, cuando se comienza a traducir en hechos la acción - delineada para alcanzar los objetivos prefijados.

Esta puede concebirse como un sistema que permite tomar decisiones sobre la base de un conocimiento general y objetivo de los hechos, considerando los distintos - intereses nacionales <sup>2/</sup>, pero sin llegar a determinar de - manera específica, ni todas las implicaciones de los objetivos ni los instrumentos necesarios para realizarlos.

La planificación es la función relativa a la selección entre alternativas, objetivos, procedimientos, programas y proyectos y su respectiva ejecución <sup>3/</sup>.

Atendiendo a esto, la idea central de la planificación es la de racionalidad, que muy bien puede ser enmarcada en las empresas públicas del Gobierno Federal.

---

2/ La planificación económica según el alcance espacial -- tiene relación con los objetivos nacionales, regionales, globales y sectoriales y los instrumentos para alcanzar los.

3/ Vázquez Arroyo, Francisco. Presupuestos por Programas para el Sector Público de México. UNAM, México 1971.

Con tal principio, ante la multitud de posibilidades de acción del Gobierno, y de las empresas del estado, es necesario elegir "racionalmente" que alternativas son mejores para la realización de "los valores finales" que sustentan dichos gobiernos y empresas.

La planificación, en un sentido pleno y riguroso, incluye los intereses nacionales, globales, sectoriales y los instrumentos para alcanzarlos<sup>4/</sup>.

Es un proceso a través del cual, dentro de la estrategia de la política de desarrollo de un país, gobierno, empresa; se postulan metas de crecimiento y se indican la asignación de recursos requeridos. Un proceso de planificación requiere de reformas estructurales básicas, las cuales mientras no se realicen, seguirán retardando su materialización, posponiendo la elaboración de un programa de gobierno, que refleje en la acción inmediata los objetivos de largo y mediano plazo de un plan. Se debe entender precisamente que no deben esperarse "las reformas estructurales" para la generación de una planificación, ésta contempla en sí el cambio, o busca el cambio, por ello se dice que entre la planificación inicial y la planificación final, se da el "cambio" o se debe dar el cambio.

---

<sup>4/</sup> Vázquez Arroyo, Francisco. Ob. cit. p.53.

La planificación es estrictamente, con las técnicas relacionadas con ella misma: un método para llegar a cierto resultado deseado.

Cuando se aplica al campo de la actividad económica y social es, fundamentalmente un proceso para lograr, en el tiempo y consistencia interna las políticas gubernamentales adecuadas que actúan en dichos campos.

La planificación es esencialmente un intento -- por crear, en forma concreta una alternativa a un proceso.

Presentar un objetivo conocido y aceptado, hacia el cual puedan dirigirse y coordinarse las políticas y que represente el general y más permanente interés de la comunidad.

La planificación económica y social es un proceso polifacético que exige una considerable eficacia por -- parte de las agencias y los mecanismos por medio de los -- cuales se lleva a cabo. Es uno de los mejores medios con -- que cuenta el Estado para prever, promover y encausar instrumentalmente el mejoramiento económico y social de un -- país. A su vez la planificación tiene como instrumento --- principal el presupuesto. Esta es elogiada porque la lógica que la apoya es aceptable, sin embargo, algunos ejecuti

vos de las empresas públicas con frecuencia la dejan a un lado, puesto que desde el punto de vista operativo el resultado de la planificación es incierto; el criterio es - que la acción inmediata produce resultados inmediatos.

Existen cuatro razones principales por las cuales la planificación es necesaria.

a) La producción del futuro será entre equipos-directivos;

b) La planificación significa progreso ordenado, es decir, sabiendo cómo, cuándo, porqué, dónde y quién hará qué, para obtener mejores resultados en el momento --- oportuno. La planificación tiene como finalidad el mejor aprovechamiento de los recursos, para beneficio de la sociedad;

c) La planeación es el método más efectivo entre los conocidos para asegurar la mejor utilización y -- coordinación de los recursos de las empresas hacia el beneficio y crecimiento. La planeación tiene como finalidad el mejor aprovechamiento de los recursos en beneficio de la empresa, de los particulares.

d) Significa determinar los objetivos, incentivos y mediciones abarcando de esa manera tanto el modo de-

alcanzar dichos objetivos, como los medios para valorar - el avance.

También proporciona la solución a una finalidad fundamental de dirección y de utilización racional de recursos. Por lo tanto podemos resumir los objetivos fundamentales de la planificación y que son: dirigir, integrar, comunicar y controlar.

Según el profesor Oscar Lange, la planificación es: " el medio de sujetar la operación de las leyes económicas y el desarrollo económico de la sociedad a la dirección de la voluntad humana, pues estableciendo los estímulos sociales adecuados se pueden obtener las reacciones - individuales y de grupo que permitan la aparición de leyes económicas que a su vez conduzcan al logro del fin social"<sup>5/</sup>.

La planificación no es un producto de la casualidad, ni resultado del capricho de alguien o de algún -- grupo, sino consecuencia lógica del desarrollo de la sociedad. A diferencia de otras medidas de regulación, ésta resulta ser a priori.

---

<sup>5/</sup> Caceña Cervantes, Jose Luis. Ignorancia Obstinada y - Planificación. Problemas del Desarrollo No. 8, 1971.

Planear es prever a mediano y largo plazo hacia donde va la empresa; ver a corto plazo dónde está y corregir a tiempo las estrategias, para alcanzar los objetivos predeterminados. Este concepto es mucho menos extraño de lo que se piensa, y se puede aplicar correctamente, a las empresas del Estado, que programando sus actividades, sus gastos, tratará de realizarlos con eficiencia y buscará la forma de financiarlos, para ello deberá determinar los objetivos, las estrategias y las políticas para la maximización de los beneficios que desee alcanzar.

Se puede considerar a la planeación, como una actividad natural humana que envuelve procesos meramente intelectuales o mentales, en la medida en que el hombre piensa y ordena secuencias en atención a series de eventos aún por venir.

El concepto de planeación ya analizado cubre -- desde dichos procesos hasta aquellos que se encuentran -- orientados socialmente y cuya dirección requerirá de conocimientos y experiencia particularmente amplios.



## 1.2 Principios

La planificación, cualquiera que sea el campo - en que se le aplique, se inspira en ciertos principios -- fundamentales de validez general, pensando en que se pretende "un cambio".

Los principios básicos, podremos decir que son: racionalidad, previsión, universalidad, unidad, continuidad y coherencia.

El primer principio o sea el de racionalidad, - se basa en la primera idea de seleccionar alternativas de acción en forma inteligente. La variedad de posibilidades de actuar debe ser sopesada en sus ventajas e inconvenientes y reducida, a través del conocimiento científico y - del razonamiento sistemático, a una conducta final coherente que permita el aprovechamiento máximo de los recursos. Viene, en consecuencia, a ser una expresión de la -- aplicación del criterio económico a la conducta de un Estado, o de una empresa, y al mismo tiempo del criterio administrativo al disponer las modalidades en virtud de las cuales se pondrán en movimiento dichos recursos.

El segundo principio es el de previsión. La planificación es previsión del futuro de la sociedad. Dentro

de ella, los programas y planes tienen por objeto guiar la conducta hacia adelante; se fijan plazos definidos para la ejecución de las acciones que se planifican<sup>6/</sup>.

Los gobiernos han preferido planificar para plazos de uno, dos, cuatro, cinco o diez años. La fijación de los límites de tiempo dependerá, naturalmente, de la clase de actividades, de los recursos disponibles, de las posibilidades de control y de los objetivos perseguidos.

La previsión surge del análisis y diagnóstico -- del pasado y del presente y de la proyección de las tendencias observadas.

La universalidad, es el tercer principio. En virtud de este principio, la planificación debe abarcar las diferentes fases o etapas del proceso económico, administrativo y social y prever las consecuencias que producirá su aplicación.

Como la sociedad y la economía se desenvuelven en una mutua y constante interacción, la planificación parcial frustra la posibilidad de dar coherencia a la conduc-

---

6/ A partir de la aplicación de planificar en el Sector Público, se puede aceptar el concepto y el contenido, sabiendo que se persiguen beneficios (públicos) sociales, -- ello con las reservas del caso; por ejemplo planificar el transporte para el Sector Privado, sus relaciones, etc.

ta del Estado o de las empresas. Desde luego, 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 la economía. Dicha planificación no es patrimonio exclusivo de los organismos superiores del Gobierno; sino por el contrario, toda rama ejecutiva del Estado debe planificar en los niveles correspondientes. Para lograr el equilibrio, los Estados formulan programas globales y abarcan también al sector privado.

El principio número cuatro es el de la unidad. Existe la necesidad de que los planes tengan unidad, es decir, que estén integrados entre sí y formen un solo todo orgánico y compatible.

El principio de la unidad está estrechamente ligado al concepto de coordinación. La coordinación debe surgir como efecto de la debida integración de los programas sectoriales en el programa global y dar como consecuencia un proceso de ejecución que impida el mal gasto de recursos en duplicidades o que no estén ajustados debidamente. Por ejemplo, al formular un programa de industrialización, es necesario, concebir simultáneamente un programa educacional destinado a proveer a las industrias nuevas, de técnicos y personal calificado.

Observar el principio de unidad significa eliminar el peligro de la aspiración de estrangulamientos en la economía.

El quinto principio es el de continuidad. La planificación no tiene fin en el tiempo <sup>7/</sup>; en efecto, mientras el Estado y las empresas continúen, se deberán de tomar iniciativas a fin de mejorar las condiciones existentes; es por eso que pueden variar los objetivos de los planes, el énfasis de la acción, los plazos fijados, pero la necesidad de obtener el máximo rendimiento de los recursos no desaparecerá, el problema es hacer notar el destino de los rendimientos y sus implicaciones. La planificación es, en consecuencia, un proceso de duración ilimitada. Cumplido un plan, se formula el siguiente, o bien como hacen algunos países, todos los años se revisa el plan y se le agrega un año más, conservando así la secuencia de la acción, su rectificación, según los resultados parciales obtenidos.

La falta de continuidad en los programas va contra la idea misma de la planificación: el abandono a ciertas metas implica malgastar los recursos que se empleaban y se atenta contra la eficiencia en su utilización, produciéndose despilfarro.

---

<sup>7/</sup> Martner, Gonzalo. Planificación y Presupuesto por Programas. Editorial Siglo XXI, S.A. p. 47.

La coherencia es el sexto principio. La planeación es necesaria en cualquier organización humana; desde luego es inherente a la administración. El Estado en sus empresas, y a su vez las empresas deben planear para alcanzar optimamente sus objetivos.

La administración del Estado, como la administración de una empresa, no se hacen independientemente de ciertas metas mediatas o inmediatas. Una administración sin propósitos preconcebidos es una máquina guiada por la rutina, por normas rígidas, por la costumbre, que anula la discrecionalidad de los directivos, no tiene objetivos definidos. En consecuencia, un Estado que no planifica no será eficiente, no estará habilitado para responder a las principales cuestiones que plantea la mutación de la sociedad.

La planificación es inherente a la forma democrática. Sin embargo, la planeación es casi o regularmente impuesta, pues de la utilización eficiente de sus recursos depende su margen de utilidad y sus posibilidades de prosperidad y supervivencia.

Como se ve en lo expuesto, se requiere de todos los principios mencionados, que en conjunto dan fisonomía al proceso de la misma.

---

Se requiere el esfuerzo de la técnica, del conocimiento, de la experiencia, de la capacidad para conocer, y la previsión al futuro. Sin embargo, su esencia fundamental es una decisión ética, una decisión moral. Es un proceso permanente, que aún cuando trata de regir la realidad, es tan cambiante ésta, que tiene que admitir modificaciones. Debe tener capacidad adaptativa.

Tomando la idea central de la planeación que es el de la racionalidad, suponemos que este principio, dada la multiplicidad de posibilidades de acción de los hombres, del Gobierno, y de las empresas, es necesario elegir "racionalmente" qué alternativas son mejores para la realización de los valores finales que sustenten dichos hombres, Gobiernos o empresas 8/.

En cualquier proceso productivo se percibe cierto grado de racionalidad, cuando se ajusta este concepto a las sociedades capitalistas se confunde la racionalidad -- con la eficiencia, por ejemplo: programar la explotación de maderas preciosas, de tal manera que los beneficios se optimicen; por lo regular se logra aún en forma "temporal", luego eso equivale a una eficiencia de proceso. Sabemos -- que las explotaciones de cualquier tipo, convergen a las -

8/ Martner, Gonzalo. Ob. cit.

formas anárquicas, responden a necesidades privadas, por lo tanto la racionalidad se pierde: cuando las fuerzas del mercado desaparecen las áreas boscosas, cuando la explotación es una depredación. Como esto se puede señalar cualesquier recurso.

Por lo que, la categoría "racionalidad" se corta cuando los procesos productivos reducen la "racionalidad" a una forma parcial del proceso, su eficiencia al interior, sin tomar en consideración la procedencia, las relaciones con el espacio y sociedad en su conjunto.

### 1.3 Fines que se persiguen

Todo intento de planificación debe partir del propósito de desarrollar integralmente a la sociedad; para alcanzar la eficiencia productiva y la equidad en la distribución de productos.

Tiene que conciliar derechos individuales con derechos sociales, reconociendo siempre que hay una tabla de valores que pone encima de lo particular lo general y social.

Lo importante, vuelvo a mencionar, es establecer un orden que encuentra expresión en el tiempo, en el espa-

---

cio, en la responsabilidad y en el recurso para que pueda haber coordinación. Se debe cumplir un esfuerzo integral - que nos lleve desde la fijación de los grandes objetivos, - hasta los pequeños, sin que éstos dejen de ser importantes.

La planificación tiene como fin, fijar objetivos y metas, requiere determinar estrategias y prioridades, -- así como asignar recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, debe coordinar perseverantes esfuerzos y evaluar resultados. Es un imperativo, no solo aceptado por la necesidad interna, sino para racionalizar las condiciones externas.

En la planificación se recoge y sistematiza la política del desarrollo que está en ejecución en un momento determinado.

Es cada día más necesaria para lograr el objetivo de un desarrollo económico y social para beneficio de las mayorías.

Debe servir a los altos fines políticos de la sociedad, que debe orientarse a la transformación de los objetivos que se fijan. El objetivo de la planificación es el de reorientar el desarrollo en un sentido deseado, y --



adecuar los instrumentos y políticas que se fijan, a fin de corregir las tendencias nocivas de la economía del --- país.

Tiene también como meta o fin, aumentar como ya dijimos, el bienestar de la población, sin embargo, al -- mismo tiempo debe repercutir en el incremento de la producción, que se transforma en un equilibrio entre recursos humanos y materiales.

A su vez permite encontrar respuestas que corrigen lo que las fuerzas del mercado no pueden proporcionar por sí solas. Su función es, por lo tanto, ofrecer criterios distintos para la asignación de recursos, sobre cuya base se deciden las acciones directas del Sector Público y se fundamentan los instrumentos de política económica y social.

La planificación postula metas de crecimiento e indica la asignación de recursos requeridos<sup>9/</sup>, el proceso de planificación requiere de reformas estructurales básicas que reflejen en la acción inmediata, los objetivos de largo y mediano plazo, de los programas de inversión pública, de sus actividades y proyectos. De ahí que se pue-

---

9/ Vázquez Arroyo, Francisco. Ob. cit. p. 61.

de promover y encausar el mejoramiento económico y social, político y cultural de un país.

La planificación, desde el punto de vista técnico, puede cumplir con lo siguiente:

- a) Cuantificar las metas de desarrollo.
- b) Hacer compatibles entre sí y con los recursos disponibles, las medidas de política que se pondrán en marcha y las metas de desarrollo, pautándolas en el tiempo.
- c) Ayudar a optimizar el uso de los recursos.

A partir de esta enunciación de resultados es posible desagregar las actividades de planificación, teniendo en cuenta que el alcance de esa desagregación varía naturalmente con las condiciones socioeconómicas de cada país.

Sin embargo, de las circunstancias realmente existentes en cada país depende lo que pueda esperarse de la planificación económica como orientación para las inversiones y marco de referencia para los proyectos<sup>10/</sup>.

---

<sup>10/</sup> En América Latina existen deficiencias que reflejan circunstancias propias de cada país y son las siguientes: a) ausencia de mecanismos operativos en los sistemas de planificación; b) deficiencias en la coordinación entre planes y presupuestos; c) generación escasa de proyectos; d) deficiencia en la formulación del financiamiento de los planes; e) consideración insuficiente de los problemas de integración regional; f) institucionalización prematura; g) inexistencia de sistemas de información estadística adecuados a la planificación. Discusiones sobre planificación, Textos del ILPES, S. XXI, 1966, p. 41.

En la planificación no pueden descuidarse los aspectos técnicos ya que éstos aparecen cuando los objetivos y los medios de un plan están adaptados unos a otros, siendo éstos coherentes y además, que estén de acuerdo a las posibilidades positivas y objetivas.

Los planteamientos de la planificación global o sectorial fijan un conjunto de parámetros sobre los cuales se basará el juego de las variables cuyo análisis constituye el estudio de los proyectos. En este estudio la aplicación del razonamiento económico a los antecedentes que llevan a definir la inversión permiten estimar los costos en términos de uso de los factores, y el aporte del proyecto a los objetivos de los planes de desarrollo.

Este aporte se materializa no solo en los bienes y servicios que constituyen el producto del proyecto, sino también en sus efectos sobre la economía en que se inserta.

"La optimización en el uso de los recursos es, de las funciones que debe cumplir la planificación, la que se relaciona más directamente con la selección y análisis de proyectos específicos"<sup>11/</sup>.

---

<sup>11/</sup> ILPES, Gua para la Presentación de Proyectos. S. XXI 1974, p. 26.

En la planificación no pueden descuidarse los aspectos técnicos ya que éstos aparecen cuando los objetivos y los medios de un plan están adaptados unos a otros, siendo éstos coherentes y además, que estén de acuerdo a las posibilidades positivas y objetivas.

Los planteamientos de la planificación global o sectorial fijan un conjunto de parámetros sobre los cuales se basará el juego de las variables cuyo análisis constituye el estudio de los proyectos. En este estudio la aplicación del razonamiento económico a los antecedentes que llevan a definir la inversión permiten estimar los costos en términos de uso de los factores, y el aporte del proyecto a los objetivos de los planes de desarrollo.

Este aporte se materializa no solo en los bienes y servicios que constituyen el producto del proyecto, sino también en sus efectos sobre la economía en que se inserta.

"La optimización en el uso de los recursos es, de las funciones que debe cumplir la planificación, la que se relaciona más directamente con la selección y análisis de proyectos específicos"<sup>11/</sup>.

---

<sup>11/</sup> ILPES, Guía para la Presentación de Proyectos. S. XXI 1974, p. 26.

La gran importancia de la planificación como instrumento técnico para ayudar a optimizar el uso de los recursos, se destaca y se pone de manifiesto en la estrecha vinculación de los planes con los problemas de asignación de recursos, que se materializan a través del tipo de inversiones que se llevan a cabo. En este contexto se sitúan los problemas de la programación y la formulación y análisis de los proyectos de inversión, desde el punto de vista del proceso de desarrollo y de planificación.

Al planear la realización de una inversión, se pretende armonizar sus resultados inmediatos con el desarrollo de toda una serie de actividades económicas y sociales. El conjunto de los resultados inmediatos, traducidos en programas de producción, más las repercusiones sobre otras actividades, es lo que debe apreciarse para tomar decisiones sobre lo que puede llamarse un proyecto de desarrollo<sup>12/</sup>.

---

<sup>12/</sup> Proyecto es la unidad de inversión menor que se considera en la programación, dentro de la planificación. Constituye un esquema coherente desde el punto de vista técnico.

## 2. ESTRUCTURA GENERAL DEL MODELO

El proyecto del modelo, tiene sus bases metodológicas y teóricas, en la integración de conceptos sobre administración y planificación.

Se ha tratado de aplicar conceptos en uso en la planificación económica, con el fin de hacer compatibles una serie de elementos comunes y además satisfacer las necesidades de administración.

En su concepción estructural, el proyecto recibe la influencia de los conceptos de planificación, de administración y de política de empresas.

En la implementación de las fases estructurales, se combinan los conceptos presupuestos-programas y administración.

A fin de dar una consistencia a la terminología utilizada en las disciplinas involucradas en la concepción del proyecto del modelo, ha sido necesario encontrar el grado de asociación entre los términos, buscar su reinterpretación a fin de satisfacer las necesidades de su empleo en el proyecto del modelo propuesto.

De esta manera, se logra establecer la necesaria coherencia y consistencia entre las acciones macro y micro administrativas, conjugando sus necesidades en un solo proceso.

El modelo ha sido desarrollado metodológicamente a nivel general, por tanto, cuando se plantean las fases de coordinación, evaluación y control a nivel de organismos del Gobierno Federal, no se entra a explicar la forma en que se procederá en cada caso específico. Esto se debe a que este trabajo corresponderá al campo de la administración pública.

El modelo se ha concebido como un sistema integral, en el que se distinguen dos elementos fundamentales y relacionados íntimamente: a) el plan de mediano y largo plazo; y, b) el plan de corto plazo.

Ambas fases son independientes entre sí, en el sentido que existe una clara subordinación de la planificación de corto plazo, respecto a la de mediano y largo plazo y que además esta última recibe el influjo de la primera, en el momento de la revisión o reprogramación, según el efecto que hayan producido situaciones coyunturales en la aplicación, sin contemplarse inicialmente.

El plan de mediano y largo plazo adquiere relevancia para la gestión administrativa, porque busca identificar y definir en la forma más precisa posible los parámetros y variables que condicionan y determinan la naturaleza de las acciones que debe desarrollar la entidad o empresa en el largo plazo, para lograr los fines que originaron su creación.

La planificación de largo plazo, desde el punto de vista de la entidad, comprende lo que se ha denominado la determinación de la estrategia de la empresa, que consiste en definir los objetivos de la entidad, las políticas y los programas y metas a alcanzar para cumplir con los objetivos establecidos.

Conviene precisar que el largo plazo es un período mayor a los cinco años, y el mediano aquel comprendido entre los dos y los cinco años, y el corto plazo --- aquel período comprendido en un año.

El plan de mediano plazo, es el elemento fundamental que guiará las acciones en el corto plazo, permite establecer la coordinación de actividades con otros organismos del Gobierno Federal y en último término sirve como elemento de evaluación de la gestión de la empresa.



Comprende dos elementos principales: 1) el plan sustantivo, en el que se expresan las intenciones en forma cualitativa y se define las metas de mediano y largo plazo, y 2) el plan financiero, que comprende los resultados económicos y financieros estimados y las proyecciones básicas de necesidades de recursos.

El plan de corto plazo, tiene por finalidad programar en detalle las acciones que deberá lograr la empresa en el período presupuestario siguiente, con el fin de cumplir con la parte proporcional de los objetivos y metas establecidos en el plan de mediano y largo plazo.

Las acciones a programar se desprenden, naturalmente, de la programación de mediano y largo plazo y se condicionan por situaciones coyunturales que las puedan afectar. Si el efecto de la coyuntura va más allá del período presupuestario en análisis, será necesario ajustar el plan de largo plazo, para introducir las modificaciones que sean aconsejables.

El plan de corto plazo, será el instrumento fundamental de gestión administrativa para los ejecutivos de la entidad, en el desempeño de sus funciones ordinarias.

La planificación de corto plazo, comprende los siguientes elementos: 1) el plan operativo anual, que es de naturaleza descriptiva y en el cual se enuncian los aspectos relevantes del plan de mediano y largo plazo que se abordarán en el período, así también, los elementos fundamentales en relación con la coordinación gubernamental y con los efectos coyunturales previstos. Es el documento primordial para la elaboración de los presupuestos y para orientar la ejecución de las acciones; 2) los presupuestos, que permiten evaluar las necesidades financieras para atender la ejecución de las acciones programadas; 3) los estados financieros que mostrarán los resultados económicos y variaciones patrimoniales al término del ejercicio presupuestario, y a su vez evaluar la gestión empresarial.

De acuerdo a las consideraciones anteriores, el proyecto del modelo, se estructura como sigue:

#### **Plan a Mediano y Largo Plazo**

##### **1. Plan Sustantivo**

- a. Objetivos**
- b. Políticas**
- c. Areas de Programación**

##### **2. Plan Financiero**

- a. Estimación de los Ingresos-Egresos**
  - b. Proyección del Estado de Pérdidas y Ganancias.**
-

- c. Proyecciones de las Necesidades de Recursos
3. Plan de Corto Plazo
    - a. Comercialización
    - b. Producción
    - c. Recursos Materiales
    - d. Recursos Humanos
    - e. Recursos Financieros
  4. Presupuestos
 

a. Programas de	
Operación	de Inversión
Programas	Proyectos
Subprogramas	Obras
  5. Estados Financieros
    - a. Estado de Pérdidas y Ganancias
    - b. Balance General
    - c. Estado de Fuentes y Usos de Fondos

Relación entre el Proyecto del Modelo y el Proceso de Gestión Empresarial.

Con el fin de ilustrar la relación existente entre el proceso presupuestario y la gestión empresarial se señalan en forma esquemática las acciones involucradas en cada una de las fases del proceso administrativo en el cuadro No. 1.

Para efectos del trabajo se considera que las fases del proceso administrativo serán: planificación, coordinación, la ejecución y el control.

La fase de planificación corresponde con la formulación del plan de mediano y largo plazo, y del plan de corto plazo, la que a su vez es concordante con la formulación presupuestaria.

La fase de coordinación busca establecer la consistencia y coherencia entre planes. A su vez busca la coordinación de la ejecución interinstitucional, si hay más de una entidad participando.

La fase de ejecución corresponde al desarrollo de las acciones contenidas en el plan de corto plazo.

La fase de control es ex-ante o previo de las decisiones operativas, así como, ex-post de las acciones, para verificar y evaluar el cumplimiento del plan general.

En el desarrollo del proyecto del modelo se tendrá presente estas fases y se señalará el proceso a que se someterá.

G  
E  
S  
T  
I  
O  
N

Planificación

Planificación de Mediano y Largo Plazo  
a. Objetivos  
b. Políticas  
c. Areas de Programación

Planificación de Corto Plazo  
a. Plan Operativo Anual  
b. Presupuestos  
c. Estados Financieros

Coordinación

Evaluación de las políticas, los programas, los planes operativos anuales y los presupuestos de la empresa con los lineamientos de la política del-Gobierno Federal. Coordinación de la Ejecución.

Ejecución

Desarrollo del Plan Operativo Anual conforme a las limitaciones presupues-  
tarias. Criterios de Gestión.

Control

Ex-ante

Control previo de dicisiones operativas

Informes de  
Resultados

Estado Comparativo de metas programadas y -  
ejecutadas. Comparación de los presupuestos  
con la realidad.

Ex-post

Informes de  
Evaluación de  
Gestión

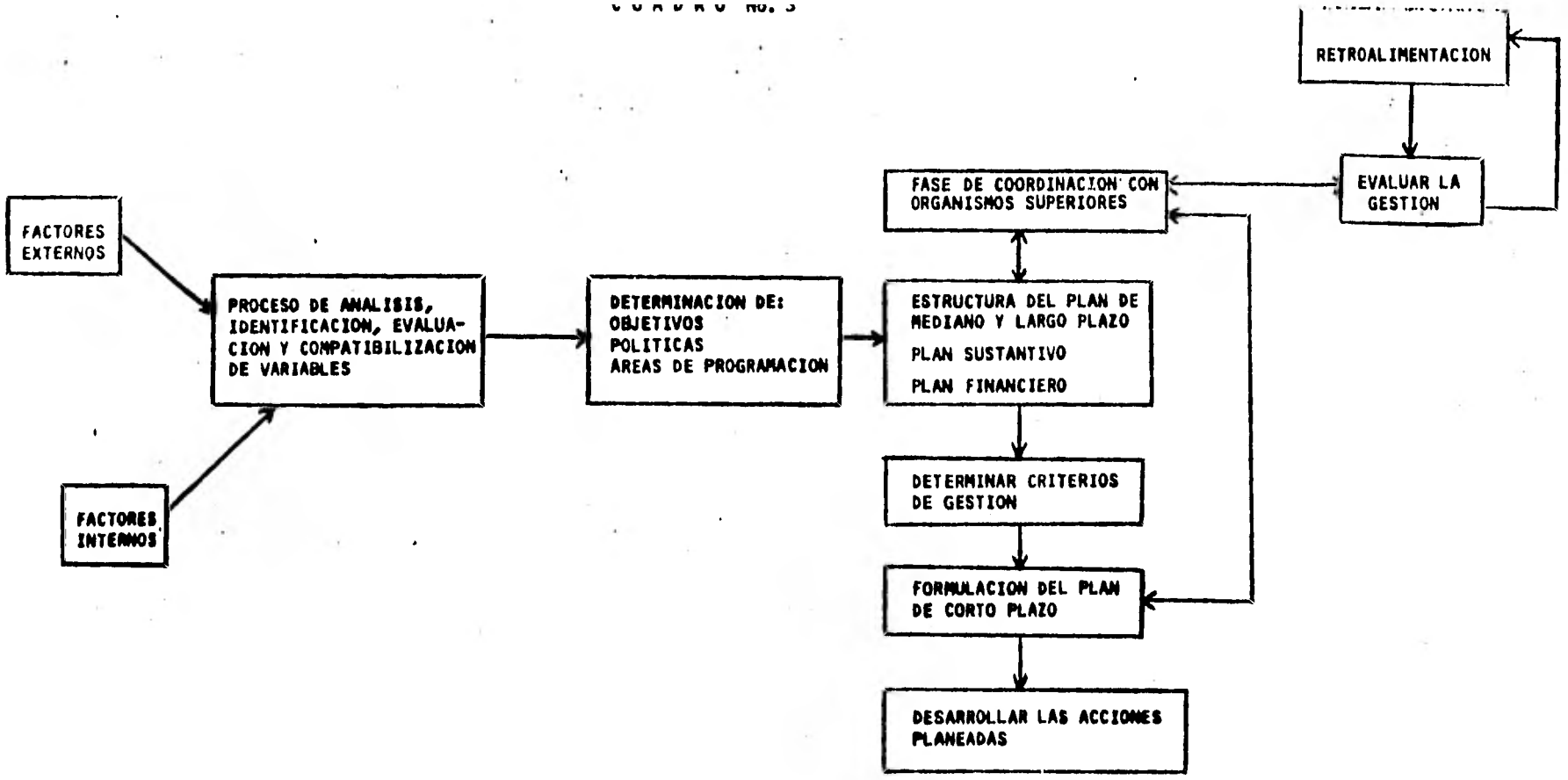
Comparación crecimiento y participación en-  
el Desarrollo Económico. Cumplimiento con -  
otros criterios de gestión. Análisis de las  
Variaciones.

En el cuadro No. 2, se presenta el esquema general del proyecto del modelo en relación con las fases de - planificación, coordinación, ejecución y control, y desde un punto de vista de sistemas, en el cual se señalan para cada fase, los elementos de entrada o "input", el proceso a que éstos elementos se someten, el resultado "output", - el proceso, y los elementos de retroalimentación. Se indica también el tipo de entidad o empresa que participa en - cada fase.

De esta manera, el esquema muestra los aspectos fundamentales de funcionamiento del modelo en un doble enfoque: a) en la operatoria interna de la empresa y b) en las relaciones entre la empresa y los organismos de coordinación y control del Gobierno Federal.

En el cuadro No. 3, se presenta en forma de flujo el proceso del proyecto del modelo.

INPUT (ENTRADA)	A. Factores Externos Planes Nacionales de Desarrollo Económico, Análisis de coyuntura, Presiones económicas mercados y competencia, B. Factores Internos Capacidad de la Empresa, grado de desarrollo, coyuntura interna, recursos y medios.	A. Factores Externos B. Factores Internos C. Plan de Mediano y Largo Plazo. D. Plan de Corto Plazo	Plan Operativo Anual Presupuestos y Estados Financieros Criterios de Gestión Recursos y Medios	Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social Plan de Mediano y Largo Plazo objetivos, políticas, programas Plan de Corto Plazo: plan operativo anual, presupuesto y estados financieros. Informe de cumplimiento de metas. Informe de resultados contables.
PROCESO	A. Definición de la estrategia, análisis de factores para definir: objetivos, políticas y áreas de programación. B. Implementación de la estrategia, compatibilizar factores para formular: plan operativo-anual, presupuestos y estados financieros.	Verificar los objetivos y políticas. Verificar el plan operativo anual. Verificar los presupuestos y estados financieros.	Desarrollo de las actividades de producción y venta de bienes y servicios, conforme a los lineamientos de los planes.	Evaluar el grado de cumplimiento de los programas establecidos en el plan operativo anual. Determinar la importancia de la variación en el plan general. Evaluar el cumplimiento de los programas financieros y su costo; determinar la importancia de las desviaciones.
OUTPUT (RESULTADO)	A. Plan de Mediano y Largo Plazo B. Plan de Corto Plazo	Recomendaciones para mejorar objetivos y políticas, así como la formulación del plan operativo anual y del presupuesto.	Informes de cumplimiento de metas. Informes de resultados contables.	Informe sobre el cumplimiento de los programas y presupuestos. Informe de la gestión empresarial en el proceso de desarrollo.
RETROALIMENTACION.	Se efectúan las modificaciones pertinentes (después de la verificación).	Revisión de esquemas de coordinación, recomendaciones para acciones futuras.	Efectuar modificaciones en la ejecución conforme a los resultados de evaluación de planes y presupuestos.	Consideración de resultados del control y evaluación para acciones futuras.
ENTIDADES PARTICIPANTES	A. Empresa Pública B. Organismos de Planificación.	A. Empresa Pública B. Organismos de Planificación.	A. Empresa Pública	A. Empresa Pública B. Organismos de Planificación. C. Organismos de Control.





### 3. PLAN A MEDIANO Y LARGO PLAZO

El plan de mediano y largo plazo es el documento fundamental resultante del proceso de planificación de largo plazo de las actividades de la Empresa Pública.

Comprende el plan sustantivo, que especifica los fines que se desea lograr en el largo plazo, y el plan financiero que contendrá una estimación de los resultados económicos y financieros de las acciones previstas en el plan-sustantivo.

El plan de mediano y largo plazo, tendrá una estrecha relación con la planificación económica nacional, -- por cuanto que permite lograr la compatibilización y consistencia entre los objetivos y políticas del Gobierno Federal; permite la elaboración de los planes de corto plazo, y proporciona los elementos fundamentales para la evaluación de la gestión empresarial y por ende, el cumplimiento de los planes nacionales de desarrollo.

#### 3.1 Formulación

##### 3.1.1 El Plan Sustantivo

La formulación del plan sustantivo de la empresa, corresponde con el proceso de formulación de estrate--

---

gia, que comprende la definición de los objetivos, la definición de las políticas, su identificación por áreas de programación y la formulación de los programas de acción.

Al elaborar el plan sustantivo de mediano y largo plazo debe tenerse presente que la empresa pública, es una unidad económica-social, cuyas actividades y resultados, reciben la influencia de factores y variables de naturaleza externa e interna, que son los elementos básicos que nutren el proceso de formulación del plan.

Los factores externos están representados por -- los planes y programas elaborados por el Gobierno Federal, -- que reflejan los objetivos y políticas a nivel nacional que espera lograr con su acción el propio Sector Público.

Los factores internos son aquellos propios de la empresa y que están representados por: a) la cantidad, calidad, disponibilidad de recursos humanos, financieros, materiales, tecnológicos; b) las capacidades administrativas y técnicas del personal; el grado de desarrollo alcanzado por la organización y por las presiones y motivaciones del personal de la empresa; c) los objetivos de lo que se denominará los estamentos interesados o partes interesadas en las actividades de la empresa, que no siempre se consideran influyentes en esta etapa y que comprende: al Estado en su ca

lidad de propietario; al Estado en su calidad de representante de los intereses de la comunidad; a los usuarios de la empresa, representados por los consumidores y proveedores; y al personal de la propia empresa, todos estos con intereses muchas veces contrapuestos en relación con las acciones a ejecutar y con una apreciación diferente en relación con lo que la empresa representa para ellos.

Todos estos factores externos e internos presionan sobre la empresa pública en una determinada dirección, no siempre coincidentes. Además tienen la característica de ser clasificados como variables controlables y no controlables desde el punto de vista de la empresa. Así, la empresa puede de alguna manera condicionar el efecto de -- aquellas variables que le son controlables, pero tendrá -- que aceptar la influencia de las no controlables.

Los factores externos institucionales, representados por los planes de desarrollo del Gobierno, plantean a la empresa jurídicamente una exigencia, en relación a lo que se espera de ella, y esto debe ser consistente con factores internos, en especial con las capacidades de la Empresa Pública, de su personal y de su desarrollo tecnológico que puede ser un factor limitante para lograr las metas -- del plan, y pueden tener el carácter de variables controlables por la empresa.

Los factores extra-institucionales, por lo general, tendrán el carácter de variables no controlables por la empresa, excepto que esté en una situación monopólica, por lo que en muchos casos deberá adaptar sus acciones a la influencia de estos factores, o bien a las modificaciones de estas influencias.

En lo interno, los factores pueden ser controlables y no controlables y por tanto, hay un mayor grado de libertad para analizar los efectos que pueden producir en las actividades de la empresa.

Por su parte, el conflicto de objetivos entre los estamentos interesados deben ser claramente identificados. En el caso de las empresas públicas se presenta una dualidad muy interesante por parte del estamento Estado. Este tiene el doble carácter de representante de "los intereses de la comunidad" y de propietario, por lo que requiere compatibilizar estos intereses en forma clara y precisa, así por ejemplo, en su calidad de propietario, el Estado puede estar muy interesado en la rentabilidad y en los resultados económicos y financieros de la empresa, en cambio en su calidad de representante de la comunidad, puede estar interesado en proporcionar los bienes o servicios de la empresa a precio más bajo posible, lo cual podría generar un resultado financiero inferior al previsto en el caso contem

plado como Estado propietario.

Otra area de conflicto es aquella relacionada con los objetivos del personal de la empresa y su interés en la empresa misma, quienes naturalmente desearán obtener una serie de beneficios, que pueden inducir actividades no coincidentes con las correspondientes a los objetivos del Estado.

Del análisis de las variables antes indicadas, -- que en diferente forma y fondo plantean distintas imágenes y objetivos para la empresa, debe resultar la estrategia para ella misma, por medio de la cual se logrará la consistencia y compatibilidad de los intereses contrapuestos de manera tal que quede claramente definido lo que es la empresa, y las razones fundamentales de sus existencia, en su calidad de unidad económico-social en una definición amplia de su ámbito de acción; que se espera de ella en términos de satisfacción de las necesidades de la comunidad; en que forma satisfará las necesidades e intereses en juego; que fines económicos-financieros, sociales y de otro orden se desea alcanzar a través de su acción.

#### A. Objetivos

La determinación de los objetivos de la empresa, es el elemento central en el proceso de la planificación y

---

evaluación de la gestión empresarial, por cuanto, permitirá definir exactamente el rol que le corresponde a cada empresa pública en la economía y en la sociedad, estableciendo - en forma, lo más concreta posible, para qué existe la empresa, cuáles son sus fronteras de acción, su campo de operación, sus funciones económicas, sus funciones sociales, etc. y los fines que se espera lograr en estos aspectos; en ---- otras palabras su ubicación, participación y realizaciones, en relación con los planes nacionales de desarrollo económico y social que formula el país. Para el caso de México es el Plan Global de Desarrollo.

Los objetivos de la empresa estarán en función de la naturaleza misma de la entidad, que es un complejo económico social, cuyas acciones tienden a satisfacer necesidades de ese mismo orden, que resultarán de la compatibilización de los objetivos generales propios de cada uno de los elementos interesados en la empresa, y que serán:

- a. El Estado en su calidad de propietario.
  - b. El Estado en su calidad de representante de la comunidad.
  - c. Los usuarios de la empresa, representados por los consumidores y los proveedores.
  - d. El personal que trabaja en la empresa.
-

El proceso de definición de objetivos permite lograr una real participación y motivación del personal al integrarlo, en este proceso de definiciones, en la búsqueda de una compatibilización de los intereses personales con los de la empresa, obteniendo así un compromiso de efectiva participación y colaboración en el logro de los objetivos que se establezcan para la empresa pública <sup>13/</sup>.

En el contexto general, los objetivos de la empresa pueden clasificarse e identificarse como sigue:

#### 1. Objetivos Generales

Son aquellos que atañen a la entidad en su conjunto, definen su característica y ámbito de acción en el largo plazo. Todas las definiciones de objetivos son de naturaleza cualitativa, y se expresan en términos de realizaciones, al describir la magnitud de una necesidad a satisfacer.

Los objetivos generales, pueden ser clasificados en las siguientes categorías:

---

<sup>13/</sup> Aquí se puede tomar el modelo sobre el incremento de la productividad, programado por períodos, del Prof. Ouchi, o "modelo 2".

a. Objetivos Económicos y Financieros; que corresponden a aquellos fines últimos, propios de la naturaleza económica y técnica de la empresa y tienen relación con las acciones de producción, distribución y venta de determinados bienes y servicios, tendientes a satisfacer necesidades de la comunidad; con las acciones y resultados financieros en relación con mantener o incrementar el patrimonio de la empresa; y con sus acciones en términos de participación en el proceso económico y financiero nacional, en general y del Sector Público en particular.

b. Objetivos Sociales; corresponden a los fines a lograr a través de una serie de acciones que, directa o indirectamente, proporcionarán al personal de la empresa, sus familiares, y a la comunidad en general, beneficios de tipo social, cultural, recreativo de salud, educación, etc., sea que éstos deriven de decisiones tomadas por el Gobierno Federal o del conflicto de intereses y presiones de los estamentos o elementos interesados en las actividades de la empresa.

c. Objetivos de otro Orden; corresponden a los fines de aquellas acciones de la empresa, que no pueden enmarcarse en alguna de las dos categorías anteriores, y pueden asociarse con aspectos como: desarrollo tecnológico, desarrollo del sector industrial, desarrollo urbano,-



etc., en general, fines de tipo promocional de actividades que pueden ser orientadas desde la empresa y producir un efecto multiplicador en la economía.

## 2. Objetivos Particulares o Específicos

Son aquellos que se derivan de los generales, se desglosan y se expresan en forma explícita, especificando las metas que se espera lograr, y el plazo en que se deben materializar. No señalan en forma concreta como se lograrán las metas ni como se realizarán las acciones para alcanzarlas. Así por ejemplo tenemos:

a. Objetivos particulares de tipo económico y financiero. En relación con las actividades productivas, los productos o los servicios: tipo de producto, volumen anual inicial de producción y tasa anual de crecimiento; tipo de productos futuros y volumen, tasa de productividad. En relación con las ventas, distribución, mercados y precios: - mercados a cubrir, tanto por ciento de cobertura del mercado, tasa de crecimiento anual, volumen de venta y tasa de crecimiento global. En relación con los recursos materiales y los abastecimientos: reemplazo de los insumos importados por nacionales; desarrollo de fuentes nacionales de producción de insumos, especificando el tipo de insumo y el plazo para lograr ese objetivo. En esta forma el reem--

grupo así proyectado nos llevará a participar en el desarrollo, de lo contrario, podrá haber solamente crecimiento y - las posibilidades de desarrollo desaparecen.

En relación con la gestión económica y financiera: lograr una determinada tasa de rentabilidad, lograr una participación de un x por ciento en el Producto Interno Bruto, - lograr una determinada participación en la redistribución de ingresos. Al mismo tiempo lograr mayores productividades y - posibilidades de competencia al exterior.

En relación con el desarrollo de la empresa: ser - la empresa líder, e integrar verticalmente las diferentes actividades y empresas relacionadas con ésta.

b. Objetivos particulares de tipo social. En relación con el desarrollo social, bienestar, salud y recreación del personal de la empresa. En relación con la educación, formación profesional y capacitación del personal. En relación -- con acción social y servicios hacia la comunidad, que satisfagan una necesidad local.

c. Objetivos particulares de otro orden. En relación con el desarrollo industrial y tecnológico del sector, señalando la participación que puede tener la empresa como elemento dinámico del proceso. En relación con el desarrollo ur

bano y obras de infraestructura que pueden atender soluciones en este campo.

#### Cuantificación de los Objetivos.

Para precisar el volumen de acciones y de medios requeridos y posteriormente evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos es imprescindible que éstos sean cuantificados, en la forma más precisa posible, empleando las unidades de medida que sean relevantes y que permitan medir efectivamente el cumplimiento del objetivo.

La cuantificación de un objetivo se denomina meta. Al expresar las metas que se espera lograr para cada objetivo, hay que tener presente que la meta representa la cuantificación del mismo, para un período determinado de tiempo.

Las metas pueden expresarse en términos de:

Realizaciones; en la que se expresa la magnitud de la necesidad que se desea satisfacer, por ejemplo: cubrir una demanda nacional de unidades de bienes o servicios, que además crecerá a una tasa anual de un x por ciento.

Productos finales; que se expresa en forma cuantitativa el resultado final que se espera obtener a través de determinadas acciones realizadas por la empresa, ejemplo: - una determinada cantidad de bienes o servicios.

En consecuencia, el plan sustantivo, en su primera parte contiene la definición de objetivos de la empresa, que de acuerdo a lo expuesto, quedarán estructurados de la siguiente forma:

#### Objetivos Económicos y Financieros

De comercialización

De producción

De recursos materiales

De fuerza de trabajo

De gestión económica y financiera

De desarrollo de la empresa

#### Objetivos Sociales

De Educación: capacitación, formación profesional,  
e instrucción del personal.

De Salud

De Bienestar y Recreación del Personal

De Acción Social hacia la Comunidad

---

Objetivos de Orden General

De Desarrollo del Sector Industrial correspondiente  
De Investigación y Desarrollo Tecnológico  
De Desarrollo Urbano

## B. Políticas de la Entidad

Las políticas son expresiones operativas de los objetivos. Establecen las acciones que son necesarias y la forma en que éstas se llevarán a cabo para cumplir con las metas que se han establecido en los objetivos.

Dada la naturaleza operativa de las políticas, pueden ser modificadas con mayor flexibilidad que los objetivos, por lo general, pueden revisarse permanentemente, modificándose en cualquier momento de la vida de la entidad, o anualmente, a fin de introducir nuevos elementos derivados de situaciones coyunturales, y determinar la forma específica en que actuará la empresa en los períodos siguientes:

Las políticas pueden cubrir los siguientes aspectos:

a. Política de Producción: líneas de producción o servicios; productos o servicios, calidad, volumen, stocks de productos y materias primas. Métodos de producción; tecnología, normalización y acciones de racionalización de la produc

ción, introducción de nuevos productos o servicios, cambios en productos o servicios existentes, etc.

b. Política de Venta: estructura y composición de las ventas; canales de distribución y servicio al usuario.- Estructura del mercado; márgenes de comercialización, stocks de productos, publicidad, mercados internacionales y políticas de exportación, etc.

c. Política de Precios: precios reales o subsidiados <sup>14/</sup>, precios internos y de exportación, etc.

d. Política de Recursos Materiales: abastecimiento (utilización de materias primas, repuestos y materiales generales stocks y almacenamiento); bienes de capital y de herramientas (fuentes de obtención, sustitución de importaciones- y fomento a la producción nacional, normas de calidad y especificaciones técnicas, asistencia técnica para la fabricación y mantenimiento, etc.).

e. Política de Recursos Humanos: empleo (capacidad de empleo y rotación del personal, especialización de los trabajadores, turnos de trabajo, tasa de crecimiento de la -

---

<sup>14/</sup> De preferencia esta política debe suprimirse, más si se trata de exportaciones, aún al interior tiene solamente importancia en la producción de bienes salariales, sabiendo que ambos tienen un costo social.

fuerza de trabajo especializada y no especializada, etc.); remuneraciones (tipo de salarios, de mercado, tasa de incremento de salarios y variables que la condicionan, beneficios sobre el salario básico, beneficios no monetarios, etc.); seguridad e higiene industrial (acciones tendientes a preservar la salud de los trabajadores durante la ejecución de sus labores en la empresa); formación y capacitación profesional (especialización técnica o deformación general).

f. Políticas de Desarrollo de la Empresa: investigación tecnológica (investigación propia, contratada, estudios de sustitución de tecnología, patentes, licencias, estudio de nuevos productos, etc.); crecimiento de la empresa (crecimiento horizontal y vertical, complementación industrial, especialización, expansión internacional, combinación con otras empresas, descentralización geográfica de la producción, etc.); formación de capital (fomento a la producción de bienes de capital nacionales, sustitución de bienes importados, tasa de formación de capital de la empresa y proyecciones, desarrollo de infraestructura, criterios de ampliación y/o instalaciones industriales y de remplazo de equipos).

g. Política de Gestión Económica y Financiera: gestión económica (tasas de productividad, rotación de ac

tivos, acciones para aumentar la productividad y eficiencia de la empresa, reducciones de costos, tasa de participación en la formación de capital del país, generación de divisas, redistribución de ingresos); gestión financiera (criterios sobre estructuras patrimonial y de capital, criterios de -- distribución de utilidades, déficit o superavit de capital, criterios para la obtención de recursos financieros, criterios de liquidez, de rentabilidad, tasas de retorno, transferencias al y del Estado, decisiones de inversión, criterios de depreciación, costos de producción, capacidad de generación de fondos internamente, etc.).

h. Política de Desarrollo Industrial, Sectorial y Regional: acciones a tomar a través de la operación de la - empresa, o independientemente con el fin de lograr que se - produzca un efecto dinámico y multiplicador, que contribuya al desarrollo del sector industrial correspondiente y por - ende, al desarrollo industrial del país. Entendiendo desde- luego como se genera el desarrollo, sus características.

i. Política de Desarrollo Social: criterios y acciones a tomar a fin de lograr que la empresa produzca un - efecto en aspectos relativos a vivienda, salud, recreación, educación, etc., tanto para su personal y familiares como - para la comunidad en la que está inserta.

---



De acuerdo a lo expresado, la segunda parte del plan sustantivo contendrá las políticas de la empresa que serán expresiones operativas de los objetivos, que señalan las acciones que son necesarias y la forma en que éstas se llevarán a cabo para cumplir con los mencionados objetivos. Se identificará en forma general, el camino a seguir para lograr el objetivo de largo plazo.

Por tanto, las políticas pueden quedar definidas a través de los siguientes rubros:

- Política de Producción
- Política de Ventas
- Política de Precios
- Política de Recursos Materiales
- Política de Recursos Humanos
- Política de Desarrollo de la Empresa
- Política de Gestión Económica y Financiera
- Política de Desarrollo Industrial, Sectorial y Regional
- Política de Desarrollo Social.

#### C. Areas de Programación

Desde el punto de vista institucional y de la disciplina administrativa, la gestión empresarial se desarro--

lla y materializa a través de una variedad de acciones ejecutadas coordinadamente en función de determinados fines específicos que permiten lograr a su vez los objetivos de la empresa al canalizar las múltiples acciones que se desarrollan en ella misma, es posible identificar y agrupar a todas aquellas de naturaleza homogénea y que se interrelacionan entre sí para lograr un fin específico. Estos grupos de acciones deben a su vez, agruparse en áreas de gestión o de responsabilidad, que permitan satisfacer la necesidad imperiosa de planificar, coordinar, ejecutar, controlar y evaluar las acciones en ellas comprendidas, con el fin de lograr los objetivos y cumplir con las políticas que se han establecido para la empresa en conjunto.

Cada área de responsabilidad, o de gestión que para efectos de este trabajo se identifica como área de programación, pueden a su vez, ser asociadas a uno o más objetivos específicos de los correspondientes a la Empresa, y por tanto, es posible asignar objetivos parciales y metas específicas o grupo de actividades dirigidas a un mismo fin.

De esta manera, para cada área de programación o gestión deberá existir un plan de acción de mediano y largo plazo, que identifique los objetivos y políticas empresariales que leson de su competencia, y formule los programas co-

---

rrespondientes mediante los cuales, se establezcan los objetivos que se desea alcanzar con cada uno, se definan las metas que se deben cumplir y el plazo en el que se deben lograr; se identifiquen las unidades orgánicas que participan en la ejecución de las acciones pertinentes; se asignen las responsabilidades y la autoridad correspondiente a las personas que están a cargo de las unidades ejecutoras.

Se identifique los medios necesarios para el normal desarrollo de las acciones comprendidas en el programa; se determinen las acciones de apoyo y de adecuación de la organización, y los proyectos de inversión necesarios para el cumplimiento de los objetivos del programa. Será posible además, establecer costos para cada programa con lo cual se puede efectuar el control y evaluación de los resultados físicos y financieros logrados a través de la ejecución de las acciones que le son pertinentes.

La estructura de áreas de programación, en la forma que se propone, pretende servir y satisfacer dos necesidades: la macroeconómica y la microeconómica o de empresas. La planeación económica de tipo macro, contempla en los planes operativos anuales los programas de producción, los de recursos humanos, los de recursos materiales, los de acciones de apoyo y los de necesidades financieras.

En el caso de la planeación micro o de empresa, se está estableciendo la coordinación, al operar con áreas de programación que se refieren a los mismos aspectos, en lo principal, y que además se complementan con información programática de interés complementario, que pueden ser de utilidad desde el punto de vista sectorial o regional de la planificación para ampliar el ámbito de las acciones que el Estado realiza en su conjunto, a través de todas las entidades en relación con sus funciones económicas y sociales.

Las áreas de gestión que interesan para los fines de la programación y evaluación empresarial, pueden ser las siguientes, de acuerdo a la naturaleza de las acciones que se realizan.

a. Area de Producción: incluye a todas aquellas acciones relativas a la producción física de un bien o servicio, desarrolladas por los departamentos o unidades de servicio interno, que atienden fundamentalmente necesidades del proceso productivo; y aquellas de tipo administrativo que corresponden a necesidades particulares de información, control, asesoría de departamentos de producción y de servicio interno. En forma genérica, comprenden a todas aquellas acciones que están directamente relacionadas con el proceso productivo. Constituyen un subsistema administrativo y a la vez, un área de gestión y programación perfectamente identi-

---

ficada. Pueden dar origen a uno o más programas, simples o complejos, según las características y naturaleza del proceso productivo.

Los diferentes objetivos que se espera lograr a través de las actividades y programas de producción, son de naturaleza interna y pueden cuantificar en forma de metas físicas o de otra naturaleza, según las diferentes actividades o conjunto de actividades que correspondan a cada caso.

Así la meta física atañe al volumen de bienes o servicios, que se debe producir para atender las necesidades<sup>15/</sup> de venta y distribución, las que deben descomponerse en metas parciales para las etapas que componen el proceso; la eficiencia en la producción puede medirse a través de tasas de productividad esperadas, globales, por proceso, o por operario; la calidad del producto por el porcentaje de rechazos según control de calidad; la eficiencia en el uso de insumos a través de los costos unitarios, etc.

En general, no hay una sola meta sino un conjunto de metas que se complementan, con el fin de evaluar adecuadamente todos los objetivos y políticas que corresponden a las actividades que se desarrollan en esta área de ges---

---

<sup>15/</sup> En cuanto a "necesidades" a satisfacer por una empresa ligada al Sector Público tienen contenido distinto en cuando algunos de los que genera el Sector Privado, de consumo innecesario.

ción y programación.

b. Area de Comercialización: incluye todas aquellas acciones administrativas y técnicas relativas al estudio y conocimiento del mercado, a la promoción, distribución y venta de los bienes o servicios producidos por la empresa.

Estas acciones constituyen también un subsistema y un área de gestión y programación perfectamente identificada y pueden dar origen a uno o más programas simples o completos, según la naturaleza de las acciones.

Los objetivos que se espera lograr con las actividades de comercialización pueden establecerse en forma de metas físicas y de otra naturaleza, para las diferentes actividades o conjunto de actividades según corresponda. Así la meta física, puede corresponder al volumen de bienes o servicios vendidos, como también al volumen monetario que ellos representan; otras acciones como el grado de cobertura de mercados<sup>16/</sup> puede medirse en forma porcentual; la eficiencia en la distribución o en el servicio a clientes, en número de días de demora, etc.

---

<sup>16/</sup> En esta meta se debe considerar el papel que juega la empresa ligada al Sector Público, frente a las del Sector Privado, de la misma naturaleza o bien si la tendencia es alentar empresas que no compiten entre sí.

c. Area de Recursos Materiales: incluye todas aquellas acciones administrativas y técnicas relativas a la adquisición, recepción, almacenamiento, conservación y control de las materias primas, repuestos, suministros generales, herramientas y equipos requeridos para atender las necesidades de operación de la empresa. En general son aquellas acciones relacionadas con la obtención de insumos materiales y servicios requeridos para el normal desarrollo de las actividades de la empresa.

Todas estas acciones constituyen también un subsistema, y corresponden con un área de gestión y programación que puede ser perfectamente identificada y puede dar origen a uno o más programas.

Los objetivos que se espera conseguir con las acciones relativas a recursos materiales no necesariamente se expresarán en forma de metas físicas, la mayoría de las veces podrán expresarse en metas de otra naturaleza. Si bien es cierto, existe una meta física que está implícita en el presupuesto de compras, que señala las cantidades que se deben comprar de cada tipo de material o suministro, ésta no es relevante en sí misma, por cuanto lo que más interesa es la disponibilidad oportuna de estos insumos para su uso, es decir lo relevante es que el material esté disponible cuando sea necesario y en las cantidades adecua --

das<sup>17/</sup>. No se cumple el objetivo, si la meta física se logra en la parte cuantitativa, y en cuanto al tiempo, si el material no llega al usuario cuando lo requiere, el resultado no es el esperado.

De esta manera, en las actividades relacionadas con recursos materiales las metas pueden ser: reducción del tiempo que media entre el momento en que se solicita y se recibe un material; si se ha identificado la naturaleza y características del inventario, podría establecerse la necesidad de reducirlo en un determinado porcentaje general, o mediante la reducción de todos aquellos artículos cuyo índice de rotación <sup>18/</sup> es menor de dos, o cuyo valor es menor que tanto por unidad; se puede plantear la reducción de las mermas, o pérdidas de inventario, en un determinado porcentaje; se puede considerar útil aplicar controles de stock mínimo a determinado número de materiales, etc.

---

<sup>17/</sup> Observando que este tipo de eficiencia para el sistema capitalista, continúa a largo plazo costos inimaginables, en virtud de contener las explotaciones irracionales de los recursos naturales, promoviendo las extracciones o explotaciones sin más límite que crear "reservas de competencia, por ejemplo: pesca, petróleo, bosques, minerales, etc.

<sup>18/</sup> No se tiene en información abierta la capacidad potencial de los productos que se pueden ofrecer en cualesquiera de los 3 sectores, aunque fuese en términos generales, ello daría siempre una idea sobre las posibilidades de la disposición de insumos, al emprender cualquier actividad en torno al sector.



Las actividades que se desarrollan en esta área - pueden dar origen a programas, que generalmente serán de tipo temporal y tenderán a dar solución a problemas internos.

Sin embargo, se pueden plantear programas de gran interés en la medida que se desee llevar a la práctica las políticas de sustitución de importaciones de materias pri--mas, y bienes de capital 19/.

d. Area de Recursos Humanos: incluye todas aque--llas acciones administrativas y técnicas relativas a la ---prospección, selección, contratación y posterior control de los recursos humanos requeridos por la empresa; todas aque--llas acciones relativas a adiestramiento, formación profe--sional y educación; todas aquellas acciones relativas a sa--lud, bienestar social y recreación; todas aquellas acciones relativas a seguridad e higiene industrial, a seguridad o -vigilancia en la empresa, etc.

Como se puede deducir, se trata también de un sub sistema y de un área de diagnóstico y de programación per--fectamente identificable, cuyo ámbito de operación es la em

---

19/ Entendiendo que cabe un estudio cuidadoso sobre lo que se pretende generar, a fin de no caer en el problema sobre: productividad, efi ciencia, aranceles, etc., todo ello se relaciona con la transmi---sión de tecnología.

presa en su conjunto y en algunos casos la comunidad. Por lo tanto al incluir el análisis de la estructura organizacional de una empresa pública, nos permite descubrir desviaciones y formular diagnósticos que propicien el mejoramiento de la empresa a fin de que se aprovechen racionalmente los recursos de operación.

El diagnóstico está basado en la metodología y enfoque contemplados en el marco global de análisis. Asimismo se debe establecer si los objetivos señalados responden adecuadamente a las demandas del medio ambiente, verificando si los objetivos asignados están determinados en función de los insumos que reciben y de los productos que generan en forma de bienes y servicios hacia la comunidad.

El análisis con que se inscribe la operación, es una parte importante del diagnóstico; por lo tanto, cuando se delimita el ámbito de actuación de la empresa pública, se está proponiendo los límites de influencia recíproca entre la institución y el medio ambiente. El diagnóstico plantea básicamente la correcta localización y ubicación de las acciones operativas de la empresa pública. Procura presentar las deficiencias operativas de la empresa, es por ello que el resultado del análisis permitirá verificar si existe coherencia en cuanto a su funcionamiento interno, y si hay adecuación y congruencia entre la empresa y los niveles sectoriales y globales en los que se encuentra inscrito.

---

Mediante el diagnóstico se logra la introducción de mejoras para alcanzar la adaptación a las nuevas demandas y realidades de la sociedad a la que sirve.

La comunidad juega un papel importante en el --- evento, si se analizan primero las necesidades de la re--- gión, es factible obtener un apoyo consistente en cuanto - al mercado interno, que es básico, justificando con ello - los estudios de las "bases" para llevar una decisión por - arriba y no a la inversa, imponer desde arriba una deci--- sión a las bases. Ejemplos de fracasos hay muchos a nivel- local o internacional. Además cualesquier actividad de las empresas, detectando primero las necesidades de la socie-- dad (sus sectores y carencias), etc., darían las posibi- lidades de algún cambio hacia planificar.

En el área de diagnóstico, las actividades que - ofrecen mayores posibilidades de programación son aquellas relativas a adiestramiento, educación, bienestar social, - salud y recreación. En esta área se pueden establecer me-- tas físicas o de otra naturaleza, según las actividades -- que se consideren, y los objetivos involucrados. Así por - ejemplo, para las acciones rutinarias de administración y control de personal no se pueden plantear metas físicas; - para las acciones de educación y adiestramiento, se puede-

considerar como meta el número de personas incorporadas a estas labores; para las acciones relativas a salud, bienestar social y recreación, se pueden, en algunos casos - establecer metas, por ejemplo en función del número de -- personas que participan en estas actividades, o en función del porcentaje de reducción de inasistencias al trabajo - por enfermedades.

e. Area Relacionada con el Desarrollo de la Empresa: Incluye las acciones administrativas y técnicas que tienen relación a estudios y ejecución de proyectos de crecimiento físico o de aumento de capacidad de la producción y venta de bienes o servicios, al alcance particular parcial o total; así también las acciones relativas a proyectos no directamente relacionados con la producción.

Además, aquellas acciones relativas a estudios de adecuación de la organización y de sus sistemas administrativos y técnicos, para lograr los objetivos establecidos en el plan de mediano y largo plazo. También se incluirán aquellas acciones relativas a investigación, desarrollo, introducción de nuevos productos o servicios.

Estas actividades por su naturaleza pueden cons

---

tituir un subsistema y un área de gestión y de programación en el sentido que corresponde a acciones de apoyo, diferentes a las de operación o funcionamiento. Sin embargo, existe la alternativa que puedan pasar a formar parte del conjunto de acciones de las actividades vistas anteriormente u otras de tipo específico, como una manera de representar en forma integral y directamente coordinadas las acciones operativas, de desarrollo y de inversión correspondientes al conjunto de actividades pertinentes.

Para estas acciones de desarrollo, es posible establecer metas tanto en unidades físicas como en valores, o en cifras porcentuales según el caso particular. Así por ejemplo, una ampliación industrial puede tener como meta lograr un aumento de la producción de bienes o servicios en determinada cantidad, puede además contemplar un aumento de la rentabilidad de la empresa en cierto porcentaje, etc. Puede también medirse en un porcentaje esperado de reducción de gastos de operación. Puede establecerse un determinado incremento de la tasa de productividad, etc.

Las acciones en esta área pueden dar origen a -- que se establezcan programas, que permitan su adecuado planeamiento, coordinación y control. Estos programas pueden clasificarse según la relación entre el proyecto y su efec-

---

to en la producción en: directamente productivos, indirectamente productivos y no productivos, o de otra naturaleza --- agrupando en cada uno de ellos las acciones correspondientes.

f. Area Administrativa y de Gestión Económica Financiera: incluyen a todas las acciones administrativas y -- técnicas, requeridas para el normal desarrollo de las actividades de la empresa.

Corresponden a aquellas acciones que tienen como ámbito de acción la empresa en su conjunto y que se nutren -- de las actividades más específicas antes mencionadas y permiten evaluarlas. Entre las acciones que corresponden al área administrativa y de gestión económico financiera podemos mencionar: sistemas de información contables, económico y financiera; relaciones públicas; servicios generales; auditoría y control interno.

Por su naturaleza estas acciones no tienen un fin en si mismas sino que existen para atender diferentes necesidades de tipo general o particular, así algunas permiten satisfacer las necesidades de información y control sobre la -- forma en que se efectúan las actividades de la empresa y por consiguiente, permiten que se lleve a cabo un proceso racional de toma de decisiones y de evaluación del cumplimiento -- de los objetivos de la empresa; otros permiten la adecuada --

---

coordinación interna y externa de las actividades.

Este tipo de actividades tiene fines u objetivos particulares que cumplir que satisfacen necesidades de la empresa, y no todos pueden plantearse en forma de metas. En cada caso particular habrá que considerar cual o cuales, -- son los elementos relevantes que permiten evaluar y controlar el adecuado cumplimiento de los objetivos que se les ha asignado.

Pueden constituir uno o más subsistemas, así como también una o más áreas de gestión, dependiendo del grado de diversificación y desarrollo alcanzado por estas actividades en la empresa.

g. Area de Influencia de la Empresa: son todas -- aquellas acciones de tipo económico social o cultural, a -- través de las cuales la empresa puede influir en el medio -- en que actúa, para lograr objetivos y metas contenidos en -- los planes nacionales y sectoriales de desarrollo económico y social, y que a su vez sean consistentes en sus propios -- objetivos.

Entre estas acciones podemos mencionar, aquellas relativas al desarrollo tecnológico e industrial del sector

que corresponde a la empresa, tanto en lo relativo a uso de los productos o servicios de entrega al sector, como a la obtención de los insumos y servicios que requiere para el desarrollo de sus programas de producción; aquellas relativas a construcción y operación de obras o de instalaciones de infraestructura, que tienen un doble fin, atender necesidades del personal de la empresa y también de la comunidad, como pueden ser centros deportivos, culturales, hospitalarios, educacionales y de recreación, aparte de otras relativas a desarrollo urbano como caminos, poblaciones, servicios eléctricos, etc. En la medida en que una empresa se ubica en zonas más alejadas de centros urbanos, estas acciones adquieren una mayor importancia.

Las acciones mencionadas, pasarán a formar parte de alguna de las áreas de responsabilidad mencionadas, en la medida que tengan una íntima relación con la gestión administrativa que les corresponde. En caso contrario, pueden constituirse en área de programación.

Este tipo de acciones tiene fines y objetivos -- que pueden ser cuantificados como metas, físicas o de otra naturaleza según sea el caso y pueden constituir programas -- según la relevancia de las mismas.



La tercera parte del plan sustantivo, corresponderá propiamente al plan de mediano y largo plazo, por cuanto, - definidos los objetivos y las políticas se estará en condiciones de formular los programas o planes de acción cuya función es orientar el desarrollo de las actividades de la empresa en el mediano y largo plazo, de manera que se logren los objetivos y se cumplan las políticas establecidas.

Esta etapa, integra a todos los niveles de la organización al proceso de planificación que definirá concretamente los parámetros y variables que regirán la vida de la empresa. Es de la acción integrada de todos aquellos que participan en la empresa, y de su compromiso con ella misma y sus objetivos, lo que hará una buena formulación de programas de acción.

El plan sustantivo quedará, estructurado sobre la base de programas, que derivarán de acciones y actividades - comprendidas en cada una de las áreas de programación o de gestión empresarial.

Al analizar el problema de definición de objetivos, se señaló que la empresa debe atender al logro de tres objetivos básicos: los de orden económico y financiero, que a su --

vez pueden tener el carácter de principales; los de orden social y los de orden general. Por otra parte, al analizar la estructura de las actividades de la empresa, encontramos que éstas se pueden agrupar en áreas de programación o de gestión en las que están presentes, algunos o todos los objetivos básicos señalados.

Esto permite encontrar un grado de asociación entre los objetivos de la empresa y las áreas de programación, lo que permite, a su vez la asociación entre los objetivos de la empresa y los de cada uno de los programas, simples o complejos, según sea la naturaleza de las actividades, que se desarrollan en cada área de programación o de gestión.

Los programas que en cada área se definan, buscan la asociación de los objetivos o políticas, con las principales acciones que las diferentes unidades de la empresa deben realizar, define las metas específicas para cada período comprendido en el mediano y largo plazo, identifica los medios que serán necesarios, las acciones de adecuación de la organización y de apoyo requeridas para un buen cumplimiento del programa, establece los plazos en que deben lograrse las metas y cumplirse determinadas acciones que pueden ser básicas para el cumplimiento del programa, o de otros programas relacionados.

De esta manera, la empresa tendrá una cantidad de programas que serán resultado de la identificación de todas-aquellas actividades complementarias, correspondientes a una área de programación o gestión empresarial, tendientes a lograr un objetivo y pueda expresar como una meta relevante para la gestión empresarial, que se puede identificar previamente y verificar posteriormente, y que en su concepción estructural, además, debe tender a satisfacer necesidades de información para los fines de la planificación sectorial y nacional.

Por tanto los programas quedarán comprendidos de la siguiente manera:

- . Programas de Producción
- . Programas de Comercialización
- . Programas de Recursos Humanos
- . Programas de Recursos Materiales
- . Programas de Desarrollo de la Empresa
- . Programas de Gestión Económica y Financiera
- . Programas de Influencia de la Empresa

La clasificación de programas permite una adecuada asignación de responsabilidad por el cumplimiento de los objetivos y una mejor y más precisa programación y evaluación de-

la gestión empresarial. Además se logra la adecuada interrelación entre la planeación empresarial y sectorial, al coincidir en gran parte con la estructura del plan, lo que permite mejorar el contenido de la planeación sectorial, al disponer de un mayor volumen de información detallada.

El plan de mediano y largo plazo, corresponde a una programación de actividades y necesidades financieras, de un carácter más general, en cambio en el corto plazo, ambas se harán en una forma más concreta, y analítica, al formularse los presupuestos anuales.

### 3.1.2 Plan Financiero

Formulado el plan sustantivo, se tienen los elementos y antecedentes necesarios para elaborar el plan financiero.

El plan financiero proporciona a la dirección de la empresa y sus niveles ejecutivos, los antecedentes necesarios para determinar con suficiente anticipación el efecto económico y financiero de las actividades programadas en el plan sustantivo, además permitirá disponer de una serie de parámetros que servirán de guía para la elaboración de los presupuestos -

anuales, y para la posterior evaluación de los resultados de la gestión empresarial.

Proporcionará a los organismos financieros del Estado, los antecedentes necesarios sobre la magnitud de las necesidades y potencialidades financieras de la empresa; sobre los probables excedentes o ahorro libre, que pueden ser incorporados a los ingresos fiscales para atender el financiamiento de otras actividades públicas; sobre los efectos económicos y financieros de las políticas de precios de la empresa, permitiéndole realizar una adecuada y completa evaluación de su conveniencia y de sus efectos en las finanzas de la empresa y por ende en las finanzas públicas, sobre las necesidades de recursos para inversión y operación y su efecto en la política del Gobierno sobre esta materia, tanto en el ámbito nacional como en el internacional. En general una serie de elementos importantes relacionados con aspectos de política económica y de finanzas públicas del Estado.

Además proporcionará a los organismos de coordinación y control del Gobierno Federal, una serie de elementos y antecedentes que servirán de base para evaluar el aspecto económico y financiero del plan, en la fase de coordinación general y en la de evaluación de resultados derivados de la-

ejecución del mismo.

El plan financiero consistirá en una estimación y proyección de los recursos financieros necesarios para atender el cumplimiento de las acciones programadas, y una proyección de resultados económicos y financieros que se lograrán al cumplir los objetivos y metas previstas en el plan sustantivo.

El plan financiero quedará estructurado como sigue:

#### Proyecciones Financieras de Operación

Se refiere a las estimaciones de ingresos y gastos de operación de la entidad y de los diferentes programas, y contiene lo siguiente:

. Proyección general de ingresos y gastos y comportamiento de los rubros más importantes.

. Proyección de los excedentes o déficits<sup>20/</sup> anuales durante el periodo comprendido en el plan.

---

<sup>20/</sup> Entendiendo que el déficit solamente se genere por incremento de nueva y su eficiencia en el periodo.

. Proyección del costo global de cada programa, de los ingresos que genera. Incidencia de la estructura de precios en los ingresos y por tanto en financiamiento del programa.

. Estructura de los costos de producción y su relación con los costos de los programas.

. Proyección de las necesidades financieras para atender las actividades de operación, en caso de déficits.

. Capacidad de la empresa para generar fondos internamente.

#### Proyecciones Financieras de Inversión

Se refieren a las necesidades de recursos para atender los proyectos de capital, relativos a desarrollo de las actividades de la empresa, y que puede comprender lo siguiente:

. Proyectos a elaborar en el período y su efecto económico y financiero.

---

. Proyección de necesidades de recursos para estos fines cuando los generados por la empresa no son sufi--cientes.

. Proyección del monto de recursos a obtener en el país y en el mercado internacional, especificando el lu--gar.

#### Proyecciones de Variaciones Patrimoniales

Se refieren al efecto que los resultados de la -gestión empresarial producen en el patrimonio de la empresa y que contienen lo siguiente:

. Proyección de variaciones de activos (activos corrientes y activos fijos).

. Proyección de variación de pasivos (pasivos -corrientes a corto plazo y pasivos de largo plazo).

. Proyección de variación del capital, superá--vit y reservas.

. Cambios porcentuales en la estructura de capi--talización de la empresa.



### Proyección de Resultados Económicos

Relacionará una serie de elementos que permitirán evaluar la gestión y la participación de la empresa en el -- proceso económico nacional, sectorial y regional. Pueden considerarse los siguientes aspectos:

. Subsidios otorgados por la empresa vía precio o tarifa, o de otra índole<sup>21/</sup>, monto que representan, beneficiario del subsidio, efectos en el financiamiento del programa y de la empresa.

. Subsidios recibidos por la empresa, monto que representan.

. Proyecciones sobre: retorno de la inversión, - rentabilidad, generación de valor agregado, generación de empleo y costo de generación de empleo, tasa de productividad de mano de obra y de capital.

. Proyecciones sobre generación y uso de divisas.

---

<sup>21/</sup> Estos de preferencia no recomendables a menos que se trate de otras empresas ligadas al Sector Público o servicios del mismo.

### 3.2 Coordinación

Una vez formulado el plan de mediano y largo plazo, deberá someterse al proceso de coordinación en el cual participarán los organismos superiores de coordinación del Sector Público, con el fin de verificar y lograr que exista la necesaria coherencia y consistencia entre el plan proyectado y los objetivos, políticas y planes nacionales del Gobierno Federal y con los planes de otras empresas cuyas actividades se comportan o complementan con las de la empresa en cuestión.

De esta manera, la fase de coordinación contempla que el plan de mediano y largo plazo, sea sometido al análisis y evaluación en los organismos de adscripción de las empresas, con el fin de establecer la coherencia y consistencia dentro del ámbito de las funciones del organismo de adscripción. Además deberán pasar por un proceso similar en los organismos de planificación nacional, donde se analizarán la coherencia y consistencia del punto de vista sectorial, regional y nacional.

La labor de coordinación implica que los organismos que tengan relación con la empresa pública, cuenten con

un plan particular respecto a las proyecciones de la función del Gobierno Federal, en su área de competencia, que sirva - como elemento central para la evaluación de los planes de -- las empresas y entidades de su dependencia. Es decir, debe - prepararse un plan sectorial. A falta de este plan, las indi- caciones del plan nacional y los planes de los organismos de adscripción servirán de guía para las primeras acciones de - coordinación.

Los organismos financieros del Estado, tienen una importante función que cumplir en esta etapa de coordinación, en todo aquello referente a aspectos económicos y financie-- ros, que inciden en el presupuesto nacional; en el presumpes- to de divisas y en las políticas relativas a finanzas públi- cas. Otros organismos como el Banco Central tendrán intere-- ses más específicos en aspectos de coordinación.

En los casos anteriores, deberá establecerse la - autoridad y responsabilidad de los directivos de los organig- mos de coordinación y control, con el fin de que se establez- ca la adecuada relación de dependencia entre las empresas y- estos organismos para los efectos de la planificación de las actividades a cumplir de los planes del Gobierno.

Conviene mencionar que aún cuando las empresas-públicas poseen un patrimonio independiente del Estado y son autónomas en su operación, el propietario de la empresa, su mayor accionista y por consiguiente quien debe determinar que actividades desarrollará la empresa es el Estado. Por tanto, éste a través de sus representantes en la Empresa o a través de los miembros del ejecutivo, puede y debe imponer su criterio respecto a la planeación y presupuestos en las empresas.

El resultado de este proceso de coordinación da origen a la etapa de retroalimentación, en la cual se deberá revisar, ajustar o reformular, en su conjunto o parcialmente el plan de mediano y largo plazo ( los objetivos, políticas y metas ), de acuerdo a las indicaciones de los organismos de coordinación, con el fin de lograr la necesaria consistencia y coherencia entre la política general -- del Gobierno y las acciones de las entidades individualmente consideradas.

Terminada esta etapa y aprobado el plan de largo plazo, se estará en condiciones de formular los planes o el plan de corto plazo.

### 3.3 Ejecución, Control y Evaluación

Corresponderán con las del plan de corto plazo, mediante las cuales se verificará la forma en que se cumple el plan de mediano y largo plazo y los problemas que se presentan, así como la conveniencia de reestructurarlo si la ejecución de corto plazo demuestra que es necesario lo ejecutado a través de varios periodos presupuestarios, permitirá una evaluación más amplia y global, fundamentalmente del tipo de mediano plazo.

PROCESO DE FORMULACION DEL PLAN DE MEDIANO Y LARGO PLAZO

FASES Y NIVELES DE OPER.	PLANIFICACION	COORDINACION Y CONTROL
INPUTS (ENTRADA)	<p><b>A. Factores Externos</b>                      Planes Nacionales y Sectoriales de Desarrollo - Económico y Social del Gobierno Federal.                      Análisis de Coyuntura: presiones económicas, sociales, políticas, mercados, competencia, contexto internacional.</p> <p><b>B. Factores Internos</b>                      Razones de la Entidad                      Capacidades y Limitaciones Administrativas y Técnicas.                      Grado de Desarrollo alcanzado por la Entidad                      Presiones Laborales: motivaciones, expectativas                      Presiones de la Organización: productos/ventas                      Recursos y Medios                      Proyectos de Desarrollo Industrial</p>	<p>Objetivos y Políticas de la Empresa                      Antecedentes relevantes sobre la Empresa                      Programas de Gobierno                      Políticas de Gobierno</p>
PROCESO	<p><b>A. Formulación de Objetivos</b>                      Identificar los Factores y Variables que afectan a la Entidad.                      Evaluar su Importancia e Incidencia                      Identificar los Objetivos y Metas de Largo Plazo y Mediano Plazo de la Entidad y Compatibilizar Efectos de Factores.</p> <p><b>B. Formulación de Política</b>                      Expresar Objetivos en términos de Políticas</p> <p><b>C. Areas de Programación</b>                      Identificación de Areas, asociación con Objetivos y Políticas</p>	<p>Evaluar Objetivos y Políticas.                      Determinar su consistencia a la luz de Antecedentes de Gobierno y Objetivos y Políticas de otras Entidades Públicas.</p>
OUT PUT (SALIDA)	<p>Plan de Mediano y Largo Plazo                      Definición de los Objetivos, Políticas y Programas (Plan Sustantivo y Plan Financiero)</p>	<p>Recomendar aplicaciones o correcciones sobre aspectos No Concordantes en Objetivos y Políticas</p>
RETOALIMENTACION	<p>Modificar Objetivos y Políticas según recomendaciones de Evaluación.</p>	<p>Evaluar el Proceso de Coordinación.</p>
ENTIDAD PARTICIPANTE	<p>SE, Secretaría de Administración</p>	<p>Empresa, Organismos o Centros del Gobierno Federal</p>

#### 4. PLAN A CORTO PLAZO

La planificación de corto plazo, o planificación anual, a nivel institucional, es un proceso administrativo de tipo permanente, encaminado a examinar la situación de la empresa en el contexto nacional, sectorial y regional, con el fin de formular previsiones de lo que se realizará en el futuro, representado por el espacio de tiempo referido a un año.

El proceso de planificación de corto plazo, comprende la evaluación de los resultados alcanzados por la empresa en la ejecución del plan de mediano y largo plazo, durante el período anterior; la formulación de las previsiones para el período siguiente, teniendo en cuenta los ajustes que se efectuarán en la planificación de mediano y largo plazo, debido al efecto de las situaciones coyunturales producidas o por producirse, como también por aquellas variables específicas que pudieran no ser contempladas en su oportunidad en la formulación del plan de mediano y largo plazo; y las decisiones a tomar para que estas previsiones sean compatibles y coherentes con la planificación tem

poral y espacial de tipo macroeconómico, a través del proceso de coordinación inter-institucional.

De esta manera, se pretende que las operaciones de corto plazo, necesarias para cumplir con los objetivos, políticas y programas de mediano y largo plazo de la empresa, se planeen y desarrollen en forma tal que se logre la adecuada utilización de los escasos recursos y medios de que dispone el país, y que los resultados previstos se obtengan dentro de los límites de tiempo establecidos en los planes.

El proceso de planificación de corto plazo, comprende las fases de formulación, coordinación, ejecución, control y evaluación del plan de corto plazo, en las cuales interviene la empresa como unidad, a través de la activa participación de su personal en todos los niveles, en todas las fases del proceso. En la fase de coordinación y evaluación intervienen los organismos de adscripción, los de coordinación y planificación, con el fin de lograr la coherencia inter-institucional y general del plan de corto plazo, y en especial los organismos financieros del Estado, cuya acción está íntimamente relacionada con los aspectos-



financieros y presupuestarios del plan, por la influencia y efecto que tienen en la formulación del Presupuesto Nacional.

Tanto en la planificación de mediano y largo -- plazo, como en la de corto plazo, existe una interrelación total entre las fases del proceso y entre los documentos elaborados, puesto que la realización de una fase o la existencia de un documento está condicionada por las demás, que a su vez sirven, para reformular el resto, según la conclusión a que se llegue con cada una en el proceso de control y evaluación.

El plan de corto plazo de la empresa comprende:

a. El plan operativo anual, que especifica las actividades a realizar en el período y sus relaciones de contexto.

b. Los presupuestos que, a través de los presupuestos programa y presupuestos complementarios identifica las actividades y medios y determina el monto de recursos financieros requeridos para la operación del plan ---

anual.

c. Los estados financieros proyectados que muestran los resultados financieros previstos para la gestión empresarial.

#### 4.1 Plan Operativo Anual

##### 4.1.1 Formulación y Coordinación del Plan Operativo.

El plan operativo anual, es un documento que establece una serie de relaciones de contexto que enmarcan las actividades generales y específicas que deberá realizar la empresa en el año siguiente; que expresa en forma integrada y coordinada las actividades generales y programas que se realizarán a través de cada una de las áreas de programación establecidas, y que proporciona la información necesaria para la formulación de los presupuestos y estimaciones de los resultados financieros y económicos de la gestión empresarial, con el fin de cumplir en el corto plazo, total o parcialmente, con los objetivos, políticas y programas establecidos en el plan o planes de mediano y largo plazo.

Además de su utilización como instrumento orientador de la gestión empresarial de corto plazo, el plan operativo anual, es un elemento importante para lograr la adecuada coordinación e interrelación con la planificación macroeconómica, ya que está concebido de manera que se establezca la correspondencia con los elementos que componen el --- Plan Operativo Anual del Sector Público.

Al formular el plan operativo, se deberá tener en cuenta los siguientes elementos y factores que proporcionan la información básica, de entrada para el análisis de las futuras operaciones de corto plazo:

1. El plan de mediano y largo plazo de la empresa.
2. Las decisiones de corto plazo derivadas de la planificación nacional, sectorial o regional.
3. Los elementos y factores de tipo coyuntural, nacionales e internacionales que pueden afectar el plan de mediano y largo plazo de la empresa.
4. Las variables y otros elementos específicos -- que pueden no haber sido contemplados en el plan de mediano y largo plazo de la empresa.

5. Los recursos y medios de que dispone la empresa, tanto en cantidad como en calidad.

El análisis de estos elementos y la evaluación de su efecto sobre el plan de mediano plazo, permitirá formular las bases del comportamiento de la empresa en el corto plazo, y establecerá los criterios de gestión y presupuestación que orientarán el contenido y ámbito del plan de corto plazo, y permitirá que cada centro de responsabilidad o área de programación de la empresa, participe en forma activa en la formulación del plan al aceptar una determinada programación de actividades y sus objetivos y fije en forma conciente las metas razonables que pueden alcanzarse conforme a su disponibilidad de los medios y sus capacidades administrativas y técnicas.

A través del proceso de análisis y evaluación de los elementos antes mencionados, se obtendrán los ajustes que se deben efectuar al plan de mediano plazo, por el efecto de factores coyunturales, por la introducción de variables no contempladas y por modificación de variables conforme a su comportamiento en periodos anteriores; se obtendrá además, una jerarquización de las actividades de

los programas de la empresa, conforme a su prioridad e importancia, con el fin de asignar los recursos disponibles de la entidad para el corto plazo.

El plan operativo anual, puede quedar estructurado de la siguiente manera:

1. Relación entre el plan de mediano y largo plazo y las operaciones a realizar en el corto plazo. -- Identificación de la parte del plan, objetivos, políticas y programas, que se efectuará en el período.

2. Relación entre el plan de corto plazo y el plan sectorial, regional y nacional, según corresponda -- identificando los elementos relevantes que condicionan al plan de corto plazo, como los elementos de coordinación requeridos para su normal cumplimiento.

3. Determinación de las actividades generales y de los programas que se deben ejecutar, indicando:

- a. Los objetivos a que corresponden
- b. Las metas a cumplir
- c. Los parámetros y variables que determinan el ámbito de la acción.

d. Los requisitos materiales, humanos y tecnológicos.

e. Las acciones de apoyo y de adecuación de la organización para cumplir las metas proyectadas.

Esta parte del plan operativo estará estructurado en la siguiente forma:

- a. Plan de Producción
- b. Plan de Comercialización
- c. Plan de Abastecimiento y Recursos Materiales
- d. Plan de Recursos Humanos
- e. Plan de Acciones de Apoyo y Adecuación de la Organización.
- f. Plan de Necesidades Financieras

4. Determinación en forma explícita las acciones de relación inter-institucional.

5. Definición de los elementos y variables que se utilizarán para evaluar la gestión empresarial y económica de la entidad y de cada uno de los centros de gestión o áreas de programación y unidades ejecutoras de las acciones planeadas.

6. Definición de los criterios financieros que regirán para la gestión empresarial y para la formulación y evaluación presupuestaria.

#### Coordinación del Plan Operativo

Una vez que la empresa ha elaborado el plan operativo, éste debe ser sometido al proceso de coordinación, en el cual se busca la consistencia y la coherencia inter institucional, sectorial y nacional.

En este proceso participan los organismos de adscripción de las empresas, los cuales intervienen para verificar que el plan operativo sea consistente con el plan de mediano y largo plazo y además, que sea consistente y no se contraponga con las políticas que está aplicando el organismo respectivo al ejecutar el plan sectorial o nacional como también, que exista la necesaria coordinación y coherencia con los planes de otras entidades dependientes cuyas operaciones se relacionan con las de la empresa.

Otros organismos de planificación y coordinación a nivel regional; organismos de planificación de los Estados, etc., tendrán ingerencia en el proceso de coordinación para verificar que se logre la necesaria coherencia y consistencia entre los planes macroeconómicos y los institucionales.

Por último, tiene una importancia relevante en el proceso la acción de las unidades técnicas de las Secretarías especializadas en materia financiera, cuya función es verificar que exista una adecuada consistencia entre las políticas financieras y de gestión económica de la empresa con las del Gobierno Federal; al mismo tiempo evaluar los criterios de gestión económica y financiera y presupuestaria que regirán durante el período de vigencia del plan de corto plazo de la empresa.

Los resultados de la labor de coordinación, se reflejarán en informes que los respectivos organismos harán llegar a la empresa, la cual en su proceso de retroalimentación, efectuará las modificaciones que sean pertinentes en el plan operativo.



Aprobado el plan operativo, se procederá a la elaboración de los presupuestos, los estados financieros e indicadores económicos para completar información que contendrá el plan de corto plazo.

#### 4.2 Presupuestos. Conceptos Generales

El presupuesto (bougette\*), en su origen fué sinónimo de control de gastos. Al final del siglo XVIII, el Ministro de Finanzas de Inglaterra hacía la "apertura de su presupuesto", en realidad sometía a la consideración del Parlamento sus planes de gastos, con fines de adopción y control, sin que abriera en realidad ninguna bolsa (bougette).

El procedimiento del presupuesto se adoptó en Francia alrededor de 1820, después por varios países europeos y finalmente por el Gobierno Federal de los Estados Unidos en 1821, sin embargo, todavía se destacó la idea de control de gastos, que sus funcionarios consideraban necesario<sup>22/</sup>.

---

\* del francés que significa bolsa.  
22/ Vázquez Arroyo, Francisco, ob. cit.

En México se acostumbra llamar presupuesto únicamente a la previsión de los egresos del Gobierno Federal o de las entidades locales, en tanto que las estimaciones de los ingresos federales y estatales así como las disposiciones legales relacionadas con ellos, se presentan en un documento llamado Ley de Ingresos de la Federación o del Estado o entidad federativa que corresponda<sup>23/</sup>.

Se entiende por Presupuesto de Egresos de la Federación a la autorización expedida por la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para costear las actividades oficiales, obras y servicios públicos a cargo del Gobierno Federal, durante el período de un año, a partir del 1o. de enero de cada ejercicio fiscal <sup>24/</sup>.

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

---

<sup>23/</sup> Anguiano Equihua, Roberto. Las Finanzas del Sector Público en México. Textos Universitarios. UNAM, México-1968, p. 17.

<sup>24/</sup> Artículo 28 de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación. México 1960 p. 7.

La sustancial diferencia que normalmente existe entre los presupuestos de egresos e ingresos previstos y los gastos o ingresos efectivamente ejercidos y percibidos, invalida a los primeros y convierte a los segundos en la verdadera fuente para el análisis de los efectos de la política financiera del Sector Público en la economía del país<sup>25/</sup>.

El presupuesto puede definirse en la siguiente forma:

a. Presupuesto 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 los ingresos previstos para cubrirlos durante un período determinado, generalmente un año.

b. Presupuesto denota los ingresos y gastos para un período determinado, en una corporación, un organismo público, o un Estado.

---

<sup>25/</sup> Vázquez Arroyo, Francisco. Ob. cit. p.15.

c. Presupuesto es el cálculo anticipado del costo de una obra y también de los gastos o ingresos de una empresa o colectividad.

El presupuesto de una nación al reflejar las necesidades que se han de satisfacer mediante los gastos públicos y los medios con que han de financiarse dichos gastos, se convierte en un instrumento administrativo y contable.

El proceso de formulación del presupuesto tradicional (cuenta de ingresos y gastos), consiste en calcular los ingresos y en ajustar los desembolsos a los recursos -- disponibles, sin que medie suficiente esfuerzo para entrelazar las distintas partes del trabajo gubernamental en un -- conjunto armónico de decisiones, a tono con el desarrollo -- económico actual de los países que aún lo ejercen.

A pesar de que la clasificación del gasto público desde el punto de vista económico se presenta en contable, con desglose de cuentas corrientes y de capital, carece de metas cuantificables y de elementos que permitan --

identificar programas de acción; de ahí que no se puedan conocer los propósitos del Sector Público Federal, ni -- evaluar los efectos del gasto público.

#### 4.2.1 Conceptos relativos a Presupuestos-Programas.

Norteamérica fué el país que inició la aplicación del presupuesto por programas y actividades, como una necesidad orientada a la racionalización de los gastos de guerra y defensa, así como una reducción de los costos de operación de las empresas productoras de armamento.

El presupuesto por programas y actividades -- "es un sistema en que se presta especial atención a las cosas que un Gobierno realiza, más bien que a las cosas que adquiere"<sup>26/</sup>. Las cosas que un Gobierno adquiere, tales como servicios personales, provisiones, equipos, medios de transporte, etc., no son naturalmente, sino que medios que emplea para el cumplimiento de sus funciones.

---

<sup>26/</sup> Vázquez Arroyo, Francisco. Ob. cit. p. 19.

Las cosas que un gobierno realiza en cumplimiento de sus funciones pueden ser carreteras, escuelas, tierras-bonificadas, etc.

El presupuesto por programas 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 trabajo propuesto, su objetivo y costos anexos se elaboran en función de metas a largo plazo.

En síntesis, podemos decir que el presupuesto - por programas y actividades es un conjunto armónico de programas y proyectos con sus respectivos costos de ejecución a realizarse en el futuro inmediato, presta especial atención a las cosas que un Gobierno realiza más bien que a -- las cosas que adquiere, lo que le permite hacer una estimación del costo de sus programas y proyectos y compararlos con otras alternativas. Permite subsanar la falta de información de que adolecen los presupuestos tradicionales, al reflejar no sólo acciones inmediatas, sino también metas - de largo y mediano plazo.

En la formulación del presupuesto-programa de las empresas públicas, debe tenerse presente algunas consideraciones metodológicas importantes, que se refieren a las categorías presupuestarias que inciden en la concepción y criterios de apertura de los presupuestos; y a la naturaleza de los rubros considerados gastos, según sean devengados o efectivos, y según representen o no un desembolso de caja.

Las categorías presupuestarias comprenden dos grupos de niveles o categorías, para efectos de programación y presupuestos y que son las categorías de objetivos y los de medios.

La categoría de objetivos comprende los programas, los subprogramas y los proyectos según corresponda. Se refiere a la identificación de los objetivos de la empresa y cómo éstos condicionan el empleo de los medios necesarios para su logro.

La categoría de medios se refiere a las acciones que, en forma individual o en combinación con otras, -

constituyen un paso, etapa, proceso, para alcanzar alguno - de los objetivos de la empresa pública.

Los programas pueden definirse como la categoría presupuestaria relativa a un objetivo concreto, simple o -- complejo que comprende a éste y al conjunto de acciones necesarias para alcanzarlo, a los recursos humanos, materia-- les y demás insumos con los cuales se han de lograr las an-- tedichas acciones, a los créditos presupuestarios necesaa-- rios y a la organización en la que se conjugan debidamente-- todos los medios en función del objetivo<sup>27/</sup>.

Por otra parte, se da la siguiente definición: - el programa constituye un área de gestión gerencial de cohe-- rencia interna, que delimita el radio de acción de un deter-- minado conjunto de actividades y procesos dirigidos a un -- mismo fin, y que además representan una variedad de recur-- sos humanos, materiales y tecnológicos, de cuya interacción surge un resultado previamente identificado, con caracterís-- ticas precisas y verificables<sup>28/</sup>.

27/ Manual de Elaboración del Presupuesto por Programas. Consejo Fe-- deral de Inversiones. Tucumán, Argentina 1973 p. 85.

28/ Rodríguez Hena, Luis. Introducción al estudio del Presupuesto por Programas. Mimeo pp. 134/135, Caracas 1972.



Los programas pueden ser simples o complejos. Los complejos darán origen a los subprogramas y su característica fundamental es que las unidades en que se expresan -- los objetivos parciales de cada subprograma sean homogé---neas y puedan ser sumados.

Las categorías de medios se refieren a las - -- acciones que son necesarias para alcanzar las metas y objetivos de los programas. Se clasifican en dos áreas: de funcionamiento que comprende las actividades y tareas y de inversión que comprende los proyectos, las obras y los trabajos.

Las actividades comprenden a un conjunto especializado de acciones y por tanto, más íntimamente relacionadas y complementarias entre sí, que con las demás del -- programa y de la institución comprenden los recursos humanos, materiales, y demás insumos necesarios para su realización, los créditos presupuestarios y la organización en la que se conjugan todos estos elementos.

De acuerdo al grado de relación entre las actividades y las categorías de objetivos, se distinguen tres clases de actividades:

a. Central, que es aquella destinada a contribuir a la realización de todos los programas de la Empresa. No es exclusiva de ningún programa.

b. Común, es aquella que se realiza en apoyo directo a 2 o más programas o subprogramas, pero no a todos.

c. Específica, es aquella que se realiza para lograr la meta de un programa o subprograma, y por tanto, pertenece a él exclusivamente.

Las tareas, corresponden al conjunto de acciones homogéneas que forman parte del conjunto heterogéneo de acciones de una actividad.

Los proyectos, son conceptos similares a las de actividad y tarea, y se refieren a los niveles de programación de inversiones relativos a la creación o ampliación fundamental de una unidad económica. Se refiere al incremento -

de capital de una institución a su aumento de capacidad instalada para atender el cumplimiento de sus objetivos.

Obra, es el nivel de programación de medios de inversión relativos a cada una de las unidades físicas constitutivas de un proyecto. Comprende acciones, los recursos materiales y humanos y demás insumos necesarios para su realización y a la unidad responsable de la creación de la citada unidad física.

Tarea, es el conjunto de acciones homogéneas que forman parte del conjunto heterogéneo de acciones de una obra. Sirve de referencia para las proyecciones detalladas de los recursos.

De acuerdo a la relación entre los proyectos y los objetivos, se distinguen:

a. **Proyectos Centrales**, son aquellos destinados a contribuir con todos los programas de la entidad.

b. **Proyectos Comunes**, son aquellos que contribuyen con dos o más programas de la entidad.

c. **Proyectos Específicos**, son aquellos que contri- buyen exclusivamente con un programa simple o subprograma. - Además en algunos casos, los proyectos pueden tener catego-- ría de objetivos, si es que éste fuera el producto final de la acción de una entidad. Los conceptos anteriores de clasi- ficación de proyectos son similares a los de las actividades.

Las obras y las tareas son niveles de programa--- ción de medios que están comprendidos en los proyectos.

#### 4.2.2 Formulación del Presupuesto-Programa

El contenido de los planes de mediano y corto -- plazo, permitirá la formulación de los presupuestos anuales de la empresa, con el fin de determinar el monto de los in-- gresos y de los gastos generados por las actividades progra-- madas para el período correspondiente, y por tanto determinar las necesidades adicionales de recursos financieros, cuando los ingresos, previstos no son suficientes.

Además permitirán estimar y determinar los cos-- tos de producción de los bienes o servicios a producir. Pro-

porcionan la información económica y financiera para elaborar los estados financieros proyectados y evaluar los criterios de gestión económica y financiera de la empresa.

Con el fin de atender a las necesidades de la planificación general y de la macroeconómica, como también para alcanzar la máxima uniformidad posible con la forma y contenido del presupuesto institucional empresarial del -- Sector Público, se ha adoptado para las empresas públicas, los conceptos de la metodología del presupuesto-programa.

Sin embargo, se mantendrá la metodología empleada en la administración presupuestaria tradicional, -- con aquellos casos en que la del presupuesto programa no satisfaga plenamente las necesidades de información y control de la empresa.

La información básica necesaria para la formulación de los presupuestos es la siguiente: a) los planes operativos anuales de la empresa; b) los criterios financieros para la formulación presupuestaria; c) los criterios de gestión; d) los recursos y medios disponibles; e) los índices y estándares de rendimientos y costos unitarios.

Los presupuestos se elaborarán con las unidades ejecutoras, o en aquellos niveles de la organización que -- tienen la responsabilidad por la asignación y control de -- uso de recursos, para atender el desarrollo de las actividades generales o programas de la empresa.

Deberán formularse un conjunto de presupuestos-compuestos por: a) los presupuestos programas y, b) los presupuestos complementarios.

a. El presupuesto programa contiene las estimaciones de los gastos por cada actividad general y para cada programa de la empresa. En los casos que corresponda, se incluyen los ingresos estimados para cada programa o activi--dad general.

Su propósito es identificar las acciones y actividades a realizar con el fin de lograr un objetivo institucional específico, definir las metas a lograr en el período presupuestario y determinar las necesidades de recursos y - medios para alcanzar dichos objetivos y metas. Por lo tanto, se busca una estructuración de los gastos de la empresa en-

función del objetivo, más que en función de una división orgánica institucional, apareciendo así la diferencia primaria y más importante con respecto a las estructuras presupuestarias tradicionales. Además pretende que a través de su estructura de categorías programáticas y presupuestarias se pueda establecer costos de las actividades generales o programas, que permitan efectuar una evaluación de la eficiencia en el uso de los recursos y por tanto, de la gestión administrativa y empresarial de cada uno de los responsables de las actividades y programas antes mencionados, como también de la empresa en su conjunto.

Al presupuestar en función de actividades y programas se está utilizando una importante herramienta para la gestión empresarial que permite aplicar el concepto de administración por objetivos logrando una amplia participación del personal, al hacerlo partícipe activo y efectivo en la formulación de los programas, los presupuestos y el proceso de control, y por ende partícipe en el proceso de gestión de la empresa.

Además permite conocer exactamente la importancia y relevancia de una serie de actividades que se desarro-

llan en la empresa, determinar exactamente su necesidad y su repercusión institucional, sus beneficios y sus costos. En su utilización extrainstitucional, el presupuesto programa - "sirve a los fines de la planificación sectorial, regional y nacional".

Proporciona elementos que deben ser considerados en los organismos de planificación y abre el horizonte de la planificación permitiendo comprender y conocer la naturaleza e importancia de las actividades de la empresa, facilitando la planificación macroeconómica al ofrecer posibilidades amplias para la aplicación de la planificación descentralizada

b. Los presupuestos complementarios, contienen una cantidad de información adicional necesaria para el normal desarrollo de la gestión económica y financiera de la empresa. Estarán representados por los siguientes presupuestos: 1) el presupuesto de costos de producción que permite estimar el costo de producción en que se incurrirá en el período en cada centro de costo, línea de productos o servicios y cada producto o servicio; 2) el presupuesto de compras, que --



contiene la estimación mensual de los gastos por concepto de insumos, clasificado por tipo de materias primas; 3) - el presupuesto de caja que consiste en la estimación mensual de ingresos y gastos en efectivo, que permita determinar los superávits o déficits de caja mensuales y anuales y por tanto, establecer anticipadamente el monto y período en que se necesitarán los recursos financieros adicionales para cubrirlos.

Los elementos básicos que alimentan el proceso de formulación del presupuesto programa, son: el plan de mediano y largo plazo, el plan operativo anual, los critérios de gestión y los financieros. Además la experiencia en la formulación de presupuestos anteriores, complementada con los antecedentes sobre costos unitarios y estándares que permitirán una estimación financiera, lo más cercana posible a la realidad.

De los antecedentes contenidos en la parte de -- programas del plan de mediano y largo plazo, y de la parte de los planes del plan operativo anual, se pueda establecer y clasificar las acciones para los efectos del pre

supuesto programa, en: actividades centrales de funcionamiento, los proyectos centrales ( de inversión ) y los -- programas y subprogramas y sus respectivas actividades es pecíficas y proyectos de inversión; las actividades comunes de funcionamiento y proyectos comunes, que afectan só lo a los programas.

De esta manera, en cada área de programación o de gestión se podrá identificar programas simples o complejos, de acuerdo a los conceptos de la definición de -- programas y teniendo presente la relevancia del contenido de éste para los efectos de la gestión empresarial.

Se debe tener presente, que al estructurar el -- presupuesto programa en función de objetivos y al identificar los medios necesarios para cumplirlo, se le está in dependizando de una estricta relación institucional, en el sentido que un programa determinado puede incluir acciones y actividades realizadas por unidades de la empresa correspondientes a distinta dependencia jerárquica ins titucional. De esta manera, el presupuesto programa identifica claramente las unidades ejecutoras de las acciones

necesarias para alcanzar las metas y otros objetivos del programa; asigna las responsabilidades y determina los -- costos de las acciones pertinentes. Establece además una nueva responsabilidad para aquella unidad o persona, que es el responsable del programa, a quién le corresponderá coordinar las acciones de las diferentes unidades ejecutoras, disponiendo para estos efectos de la autoridad funcional sobre las unidades ejecutoras que no están bajo su dependencia jerárquica.

El presupuesto programa, contendrá además de las actividades centrales, dos programas principales: el de comercialización y el de producción. Podrán incluirse --- otros programas que correspondan a los objetivos de tipo social y de orden general, en la medida que las actividades realizadas en estas áreas sean de relevancia relativa, por el tipo de acciones realizadas y/o por el monto de re cursos comprometidos, y además porque permite satisfacer una necesidad de gestión administrativa.

Es conveniente que en el presupuesto programa, - aparezcan íntimamente relacionadas las actividades de fun

cionamiento y las de inversión, por cuanto se facilita el análisis y la labor de coordinación de ambas partes del programa.

Cada responsable de programa y actividad, deberá preparar el presupuesto de los insumos requeridos para la ejecución de las acciones de la parte del plan o programa que le corresponde, utilizando para ésto, los antecedentes de los documentos de planeación de la empresa y de los estándares unitarios de rendimiento y costo de que dispone.

Las diferentes estimaciones parciales serán coordinadas a nivel de responsable de programas y de actividades, con el fin de lograr la adecuada coordinación y control de estimaciones. Posteriormente, se coordinarán y controlarán a nivel de la empresa en su conjunto.

Coordinadas y controladas las estimaciones parciales, se procederá a la elaboración del documento final que estará estructurado de la siguiente manera:

a. Parte Sustantiva. Identificación del programa; del responsable del programa; de las unidades ejecutoras - que participan con él.

Objetivos y metas del programa.

Descripción del programa y de las acciones principales a desarrollar para su cumplimiento.

Relación con otros programas.

Antecedentes y elementos generales que sirvan de base para formular el programa y el presupuesto.

Detalle de los recursos materiales, humanos y acciones de apoyo requeridos para la ejecución de las acciones.

b. Parte Financiera. Detalle de los montos, por objeto del gasto de los insumos requeridos por las diferentes actividades y programas de la entidad en lo referente a operaciones de funcionamiento y de inversión.

Ejemplo de Apertura Presupuestaria para Empresas Públicas.

1. Actividades, Proyectos y Transferencias Centrales

A. Actividades Centrales de Funcionamiento

- a. Actividad "a"
- b. Actividad "b".....
- c. Actividad "n"

B. Proyectos Centrales (de inversión)

- a. Proyecto "a"
- b. Proyecto "b".....
- c. Proyecto "n"

C. Transferencias y otros Rubros Financieros

Además que no son imputables exclusivamente a un programa o actividad, y que corresponden a la empresa en su conjunto.

9  
11. Actividades Comunes a los Programas

- A. De Funcionamiento (detalle por actividad)
- B. De Inversión (detalle por proyecto)

111. Programas de la Empresa

1. Programa de Comercialización

- A. De Funcionamiento
  - a. Actividad "a"
  - b. Actividad "b".....
  - c. Actividad "n"

B. De inversión

- a. Proyecto "a"
- b. Proyecto "b".....
- c. Proyecto "n"

2. Programa de Producción

A. De Funcionamiento

- a. Actividad "a"
- b. Actividad "b".....
- c. Actividad "n"

B. De Inversión

- a. Proyecto "a"
- b. Proyecto "b".....
- c. Proyecto "n"

2.1 Programa Producción: Producto A

A. De Funcionamiento

- a. Actividad "a"
- b. Actividad "b".....
- c. Actividad "n"

B. De Inversión

- a. Proyecto "a"
- b. Proyecto "b".....
- c. Proyecto "n"

## 2.2 Programa de Producción:Producto B

### A. De Funcionamiento

a. Actividad "a"

b. Actividad "b".....

c. Actividad "n"

### B. De Inversión

a. Proyecto "a"

b. Proyecto "b".....

c. Proyecto "n"

## 3. Programa de Recursos Humanos. Adiestramiento

A. De Funcionamiento (detalle por actividad)

B. De Inversión (detalle por proyecto)

## 4. Programa de Recursos Humanos. Salud y Bienestar

A. De Funcionamiento (detalle por actividad)

B. De Inversión (detalle por proyecto)

### 4.2.3 Formulación de los Presupuestos Complementarios

Los mismos elementos que sirven de base para la formulación de los presupuestos programa, permiten la formulación de los presupuestos complementarios que proporcionan información



adicional necesaria para la gestión empresarial, en relación con compras de insumos, costos de producción y compromisos, - ingresos y disponibilidad de caja.

### Presupuestos de Compras

Es el análisis de las necesidades de insumos, especialmente de materias primas requeridas para atender las necesidades del programa de producción.

Este presupuesto indica la cantidad, el precio unitario, el monto total correspondiente a cada tipo de materias primas e insumos importantes que deben ser adquiridos en el período. Por sumatoria resulta el monto total de recursos necesarios para cubrir esta necesidad y su distribución.

La información de la cantidad a comprar se obtiene a través de una relación entre la cantidad necesaria para atender el volumen de producción y los stocks iniciales y finales correspondientes.

### Presupuesto de Costos de Producción

Es un importante elemento para la gestión económica y financiera, por cuanto proporciona información suficientemente detallada sobre la estructura y composición de los costos: pro producto o servicio, por línea de productos o servicios, por centro de costo, por tipos de costos (fijos o variables, controlables o no controlables, directos o indirectos o según otras clasificaciones de interés particular).

El presupuesto de costo de producción se elabora de acuerdo a la metodología de cálculo o contabilidad de costos, la cual se adaptará a las características del proceso de producción de cada empresa. Para formular correctamente los presupuestos de costos de producción, se requiere que exista un efectivo sistema de contabilidad de costos, que satisfaga las necesidades de información para efectuar las estimaciones y para el control y evaluación posterior del comportamiento real del proceso de producción.

Este presupuesto comprende una clasificación de los gastos efectivos y costos (cargos contables), imputa---

bles a cada uno de los centros de producción, de servicios a la producción y administrativos de la empresa, por los insumos utilizados durante el período de control, por concepto de materiales, mano de obra y gastos indirectos de fabricación para atender las operaciones que le corresponde. De esta manera se determinan los costos departamentales. Además se requiere calcular los costos por producto lo que implica una asignación de los costos departamentales a las órdenes de trabajo correspondientes. Dependiendo del tipo o características del proceso productivo, se aplicará un determinado método de cálculo, por ejemplo: costos por órdenes de trabajo, costos por proceso. Además puede utilizarse el concepto de costeo total o por absorción del coste directo.

En todo caso es necesario e importante contar con estándares o índices unitarios de costos, rendimiento, etc., pues son elementos básicos para la estimación de costos.

Es necesario el presupuesto de costo de producción ya que permite elaborar el presupuesto programa de producción y el presupuesto de compras, proporcionando ade

más información para proyectar los estados financieros - (Balance General, Estado de Pérdidas y Ganancias) y otra información de detalle necesaria para el proceso de planeación y presupuestos.

### Presupuesto de Caja

Tiene por finalidad determinar las disponibilidades mensuales de caja, estableciendo la relación entre los ingresos efectivos presupuestados por cada mes y los gastos efectivos estimados para esos mismos meses.

La diferencia entre ambos indica el monto del excedente o déficit de caja de cada mes y por consiguiente permite determinar con suficiente anticipación el monto y el período de duración y naturaleza de los excedentes y déficits de caja y establecer la política de financiamiento que debe seguir la empresa.

El presupuesto de caja es el resultado de la integración de todos los presupuestos y se presenta clasificando los rubros de ingresos y gastos y señalando para cada uno el monto total correspondiente a cada mes. Se obtiene también el total anual.

Se presenta la información en dos bloques, uno correspondiente a los ingresos y gastos de operación o financiamiento y otro correspondiente a los ingresos y gastos por concepto de inversión.

Esta clasificación, permite conocer las necesidades financieras adicionales de recursos financieros de operación y de inversión cuando los ingresos no cubran -- los gastos estimados y por consiguiente, formular el plan de financiamiento correspondiente, y las alternativas respecto de la fuente a la cual recurrir para la obtención - de dichos recursos adicionales.

Este documento citado es importante para los - fines de planeación y política financiera a nivel de la - empresa, y también a nivel de los organismos financieros - del Estado, por cuanto le permite conocer los requerimientos de créditos del sector de empresas públicas, su impacto en el presupuesto nacional, o en el sistema bancario y crediticio, y su efecto en el presupuesto de caja de la - tesorería, si es que estas necesidades se suplen con aportes o créditos del Estado. Por otra parte, permite programar las transferencias de excedentes desde las empresas - al Gobierno Federal.

#### 4.3 Estados Financieros

Una vez elaborados los presupuestos se puede preparar los siguientes estados financieros: a) Estado de Rendimiento o de Pérdidas y Ganancias; b) Balance General; c) Estado de Fuentes y Usos de Fondos.

a. Estado de Rendimiento. Permite proyectar el resultado financiero de las operaciones de la empresa, al estimar los excedentes o déficits que generará la empresa como consecuencia de sus operaciones específicas y los que genera por operaciones no relacionadas con su actividad específica y por tanto, el resultado correspondiente a la empresa en su conjunto.

Este documento se complementa con la información-desagregada respecto del comportamiento para cada producto o servicio, o línea de productos o servicios, determinando así cuales son las que generan déficits o superávits de operación, su monto y relevancia en el conjunto. Esta es información importante para las decisiones de política de producción y de precios, como para estudios de reducción de costos.

La información resultante del Estado de Rendimiento indicará si es necesario revisar los presupuestos y programas, en los casos que los excedentes o déficits no sean los que se esperaba lograr según se planteó en la definición de objetivos y políticas de la empresa.

b. Balance General. Es el documento que permite proyectar las variaciones que se producirán en la estructura patrimonial de la empresa con respecto al año anterior, como consecuencia de las operaciones presupuestadas para el ejercicio.

Si los resultados no se ajustan a lo señalado en los objetivos, políticas y criterios financieros, deberá revisarse los presupuestos por programas con el fin de introducir las modificaciones que sean recomendables.

c. Estado de Fuentes y Usos de Fondos. Permite identificar el origen y uso de los recursos financieros, que dieron origen a las variaciones estimadas en el Balance General. Permite conocer el grado en que la gestión económica y financiera se ajusta a los criterios y políticas de la empresa en materia de recursos financieros.

El Estado de Fuentes y Usos de Fondos, el Balance General y el Estado de Rendimiento, utilizan los criterios de la contabilidad patrimonial y económica y requieren de un buen sistema contable que a través de un adecuado plan de cuentas, proporcione la información requerida.

#### 4.4 Coordinación del Plan a Corto Plazo.

Una vez elaborado los documentos que componen el plan de corto plazo, éste será sometido al proceso de coordinación interinstitucional, a fin de establecer la coherencia general con el plan de corto plazo, a nivel nacional.

Participarán en el proceso los organismos de adscripción de las empresas, los organismos de coordinación y los organismos financieros del Gobierno. Su acción será fundamentalmente similar a la señalada para el plan de mediano y largo plazo.

En esta etapa, la Secretaría de Hacienda tendrá una importante función que cumplir, por cuanto deberá analizar el impacto que producirá en el presupuesto nacional, --



las operaciones proyectadas por toda y cada una de las empresas públicas. Además deberá evaluar la incidencia y --- efecto que producirán en las finanzas públicas y política-fiscal, las proyecciones y políticas financieras de corto-plazo de las empresas.

De este proceso resultará la aprobación o la recomendación de modificaciones en el plan de corto plazo de la empresa, las cuales deberán ser consideradas por la entidad.

#### 4.5 Ejecución del Plan a Corto Plazo.

Aprobado el plan, después del proceso de coordinación, la empresa ejecutará las actividades conforme a lo indicado en el plan operativo anual y el presupuesto programa.

La ejecución podrá sufrir modificaciones con respecto al plan, de acuerdo al efecto que puedan producir situaciones coyunturales, o restricciones respecto de la disponibilidad de recursos o de insumos.

#### 4.6 Control y Evaluación del Plan a Corto Plazo.

El proceso de control del plan radicará principalmente en la empresa pública, la que permanentemente lo ejercerá conforme a los sistemas y procedimientos administrativos en uso.

Del control resultarán los informes de resultados y cumplimiento de metas, así como las explicaciones por las variaciones entre la realidad y el programa. Estos serán -- los elementos, que junto con los planes de mediano y largo-plazo, el plan de corto plazo y antecedentes generales, permitirán efectuar el proceso de evaluación.

La evaluación se realizará a nivel institucional, en la propia empresa y también a nivel interinstitucional, - en los organismos de adscripción de las empresas, los de -- coordinación y los financieros, del Gobierno Federal.

Del proceso de evaluación resultarán recomendaciones que serán como retroalimentación para la formulación -- del plan de mediano y largo plazo y para la formulación de los nuevos planes de corto plazo.

A continuación se presenta en forma esquemática el proceso de planificación de corto plazo, para la formulación del Plan Operativo Anual.

CUADRO NO. 5

PROCESO DE FORMULACION DEL PLAN OPERATIVO ANUAL

FASES DE OPERACION	PLANIFICACION	EJECUCION	COORDINACION Y CONTROL
INPUTS (ENTRADA)	<p>A. Factores Internos Plan de Mediano y Largo Plazo Medios y Recursos Limitaciones y Capacidades Criterios de Planificación y -- Gestión para el período.</p> <p>B. Factores Externos Aspectos coyunturales de Planes Nacionales y Sectoriales de Desarrollo. Otros factores coyunturales que afectan a la Empresa.</p>	Plan Operativo Medios y Recursos	<p>A. Aprobación del Plan Operativo Anual de la Empresa. Plan de Mediano y Largo Plazo de la Empresa Planes Nacionales y Sectoriales de Desarrollo.</p> <p>B. Ejecución del Plan Operativo Anual Recursos y Medios de la Empresa. Informes de Labores realizadas.</p>
PROCESO	<p>FORMULACION PLAN OPERATIVO</p> <p>Compatibilizar Factores Externos e Internos. Fijar Metas Especificas de Actividad para el período. Identificar las Necesidades y Disponibilidades de Recursos y Acciones de Apoyo para atender el Plan.</p>	Ejercitar el Plan cumpliendo las Metas y condiciones establecidas.	<p>A. Aprobación Evaluar consistencia del Plan Operativo.</p> <p>B. Ejecución Analizar cumplimiento del Plan y razones que lo afectaron y evaluar sus efectos en los Planes o Plan Nacional.</p>
CUT PUT (SALIDA)	<p>PLAN OPERATIVO ANUAL</p> <p>Define las acciones concretas a analizar en el período: Plan de Producción Plan de Ventas y Comercialización. Plan de Recursos Materiales Plan de Recursos Humanos Plan de Desarrollo de la Empresa. Plan de Recursos Financieros</p>	<p>Informes de labor realizada. Comentarios y razones por desviaciones positivas y negativas en el cumplimiento del Plan.</p>	<p>A. Aprobación Recomendaciones para mayor consistencia y realidad del Plan.</p> <p>B. Ejecución Comentarios y recomendaciones para corregir fallas observadas en la ejecución.</p>
RETROALIMENTACION	<p>A. Formulación del Plan Incorporar comentarios de consistencia y coordinación en el Plan Operativo.</p>	Ajustar las actividades y el Plan según indicación del avance y cumplimiento de metas.	Conservar y clasificar la información para futuras labores de evaluación y control.
ENTIDADES PARTICIPATIVAS	Empresa	Empresa	Empresa, Organismos de Coordinación y Control.

CUADRO NO. 6

## PROCESO DE FORMULACION Y CONTROL DEL PRESUPUESTO

FASES DE OPERACION	FORMULACION DE PRESUPUESTOS	EJECUCION	COORDINACION	CONTROL Y EVALUACION
INPUTS (ENTRADA)	Plan Operativo Anual Recursos y Medios Criterios de Gestión Criterios para Formulación de Presupuestos.	Plan Operativo -- Anual. Recursos y Medios Criterios de Gestión. Presupuestos Estados Financieros.	Aprobación del Presupuesto. Plan Operativo --- Anual. Recursos y Medios Criterios de Gestión. Presupuestos Estados Financieros.	Ejecución Plan Operativo Anual. Criterios Gestión. Presupuestos Estados Financieros. Informe de Resultados.
PROCESO	Compatibilizar disponibilidad de recursos con Metas y Planes Operativos. Expresar Planes Operativos en forma monetaria, aplicando criterios de gestión y formulación de presupuestos.	Gastos e Ingresos por desarrollo de la actividad económica de la Empresa o prestación de -- servicios por la -- Entidad.	Evaluar consistencia y coordinación así como presupuestos.	Evaluar cumplimiento de la gestión administrativa y presupuestos.
OUT PUT (SALIDA)	Presupuestos por Programas Presupuestos Complementarios Balance General Estado de Pérdidas y Ganancias. Estado de Fuentes y Usos de Fondos.	Informe sobre: Cumplimiento metas físicas y financieras. Compensación entre presupuestos y realidad. Justificación de diferencias.	Recomendaciones y ajustes a los presupuestos.	Comentario sobre cumplimiento y recomendaciones.
RETROALIMENTACION	Formulación Actualizar recomendaciones e introducir los cambios necesarios en los presupuestos.	Introducir cambios en ejecución conforme a los comentarios sobre cumplimiento y análisis de sus causas,	Clasificar y conservar comentarios para posteriores labores de control y evaluación.	Idem.
ENTIDADES PARTICIPANTES		Empresa	Empresa, Secretaría de Control, Organismos de Coordinación y Control.	Idem.

## CONCLUSIONES

Debido a la estructura legal y modalidad de operación, las empresas públicas en general, están parcialmente al margen del proceso presupuestario del Gobierno Federal, (no sin que por ello no exista cierto control) y en algunos casos al margen total o parcialmente de un proceso de coordinación y control sectorial o control que permita evaluar el grado con que estas empresas establecen y cumplen los objetivos y metas físicas que se contemplan en los planes de desarrollo, así como también el costo que representa su funcionamiento y operación.

Por otra parte, sus sistemas de información y control son diferentes a los de las otras entidades públicas, (Secretarías y Departamentos Administrativos), en su concepción y fundamentos, por lo que no es posible la comparación ni la integración de los mismos en forma directa.

El proceso presupuestario del país, ha evolucionado a la aplicación del presupuesto por programas cuya im

plantación se ha generalizado con todo el ámbito de la Administración Central, quedando parcialmente al margen, las empresas públicas y otros entes de interés público que se rigen por normas propias y que pueden ser consideradas como empresas.

Con el fin de disponer de una información completa sobre el patrimonio del Estado, las actividades que debe desarrollar y su costo, y poder controlar que las metas previstas con los planes, se cumplan con el máximo de eficiencia en el uso de los escasos recursos financieros disponibles, se hace indispensable buscar la forma con que se pueda integrar a las empresas públicas en este proceso.

Se ha considerado conveniente e importante, investigar el grado de desarrollo y de utilización de los sistemas de presupuestos en las empresas públicas, con el fin de formular una metodología o modelo presupuestario que:

. Sea una herramienta útil de gestión financiera y administrativa con las empresas públicas.

. Sirva de elemento dinámico de planificación, coordinación, ejecución y control de los objetivos y metas que el Estado asigne a estas empresas, y que permita evaluar los resultados de la gestión empresarial con un horizonte más amplio que el sólo aspecto de las variaciones patrimoniales o generación de excedentes o utilidades.

. Compatibilice la información que proporcionan las empresas públicas con aquellas que corresponde a otros entes públicos, de manera que sea posible efectuar comparaciones y controles útiles en especial que permitan en el futuro lograr estados financieros consolidados.

. Proporcione los elementos necesarios que permitan a las empresas públicas establecer mejor las prioridades en el cumplimiento de sus actividades, como también determinar el grado de financiamiento de cada una de éstas, y por tanto la magnitud de los déficits que puedan producir, de manera que se evalúe la conveniencia de no seguir adelante con actividades deficitarias y por tanto, establecer oportunamente cuales son las actividades no rentables.

. Permita determinar en qué grado aquellas empresas que aparecen como deficitarias o poco rentables, debiéndose esta situación al resultado de una administración ineficiente, o a la ejecución de actividades no rentables.

. Establezca las bases para una administración por objetivos, al permitir identificar los fines de la empresa con sus actividades y poder asignar adecuadamente y racionalmente los recursos de acuerdo a los objetivos y programas que persiga y por tanto, asignar responsabilidades para su cumplimiento, a fin de poder evaluar y determinar la eficiencia de la administración según como se haya cumplido -- los objetivos y metas establecidos.

#### Resultado de la Investigación

El resultado, se presenta en su concepción global, como un proyecto. El término empresas públicas se aplica a entes descentralizados, en su acepción genérica, económica, independiente de la forma jurídica de creación, atendiendo a la función que realizan, que consiste en producir determinados bienes y servicios y a la capacidad y potencial que poseen para generar recursos financieros.



En la elaboración del proyecto del modelo, se ha tenido presente su aplicación a las empresas propiamente tales, en especial, las industriales. Sin embargo, la estructura general del modelo es aplicable a empresas comerciales y a otros entes descentralizados, cuyas actividades son de naturaleza equivalente a las empresas públicas.

En este trabajo, no se plantean los aspectos jurídicos de los entes descentralizados, por cuanto no se contempla en el plan de trabajo, y porque requiere de otros estudios y análisis.

Los planteamientos del modelo se presentan en forma condensada, por tratarse de un proyecto. Estos planteamientos pueden ser ampliados y desarrollados posteriormente.

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

- . Vázquez Arroyo, Francisco. Presupuesto por Programas para el Sector Público de México. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1971.
  
- . Martne, Gonzalo. Planificación y Presupuesto por Programas. Ed. Siglo XXI, México 1967.
  
- . Hansen, Alvin. Política Fiscal y Ciclos Económicos. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1955.
  
- . Harris, Seymour. Planeación Económica. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1952.
  
- . Tinbergen, Jan. La Planeación del Desarrollo. Fondo de Cultura Económica. México 1966.
  
- . Reyes Ponce, Agustín. Administración de Empresas, -- Teoría y Práctica. Tomo 1 y 2. Ed. Limusa 1979.
  
- . Secretaría de Programación y Presupuesto. Conceptos sobre Planeación. Revista Programa No. 3 Julio-Octubre 1980.
  
- . Asociación Latinoamericana de Administración Pública (ALAP). Las Empresas Públicas en América Latina. - Mesa Redonda Noviembre 1978.
  
- . Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, -- Planeación en la Empresa y en la Economía. Revista - Comercio y Desarrollo Vol 1, Núm 1 Sept/Oct 1977.

- . Nacional Financiera. La Empresa Pública en México .  
Revista el Mercado de Valores, Núm 22, Junio 1 de -  
1981.
- . R. Navarro, Víctor. Antecedentes de la Planeación -  
en México. Revista Construcción Mexicana No. 254 --  
Nov. 1980.
- . Ceceña Cervantes, José Luis. Ignorancia Obstinada y  
Planificación. Revista Problemas del Desarrollo No.8  
Jul/Sept 1971. Instituto de Investigaciones Económi-  
cas, UNAM.
- . Presidencia de la República. La Contabilidad Guberna-  
mental y el Presupuesto por Programas. Seminario No.  
10. Coordinación General de Estudios Administrativos,  
México 1981.
- . Presidencia de la República. Gufa Técnica para el Aná-  
lisis y Desarrollo Institucional de las Organizacio-  
nes Públicas. Serie Organización y Métodos No. 10. --  
Coordinación General de Estudios Administrativos, Mé-  
xico 1981.
- . Presidencia de la República. Manual de Organización -  
de la Administración Pública Paraestatal. Coordina-  
ción General de Estudios Administrativos, México 1977.
- . Nudelman, Pablo. Conceptos Básicos de Planificación --  
Económica. Facultad de Economía UNAM. Secretaría de Su-  
peración Académica de Personal Docente 1981.