



106

**Universidad Nacional Autónoma
de México**

FACULTAD DE ECONOMIA

EL CONTROL PRESUPUESTAL POR AREA DE
RESPONSABILIDAD EN PETROLEOS MEXICANOS

T E S I S

Que para obtener el Titulo de
LICENCIADO EN ECONOMIA

presenta

CUTBERTO TAPIA LLANOS



México, D. F.

1988



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

	PAGINA
INTRODUCCION	1
1. GENERALIDADES SOBRE LA INDUSTRIA DEL PETROLEO	5
1.1 Antecedentes históricos del petróleo	5
1.2 Orígenes y desarrollo histórico de la Industria Petrolera en México	8
2. MAPCO HISTORICO Y TEORICO DEL PRESUPUESTO	30
2.1 Antecedentes históricos	30
2.2 Definición del presupuesto	32
2.3 Presupuesto tradicional o por renglones	34
2.4 Presupuesto por programas	40
2.5 Diferencia entre el presupuesto tradicional y presupuesto por programas	50
2.6 Sistema de planeación, programación y presupuestación	52
2.7 Importancia económica del presupuesto en el Sector Público	55
3. EL DESARROLLO DEL PRESUPUESTO EN PETROLEOS MEXICANOS	57
3.1 Presupuesto tradicional hasta 1976	57
3.2 Aplicación del presupuesto por programas en la Institución	62
3.3 Areas programáticas	66
4. EL CICLO Y PROCESO PRESUPUESTARIO EN PETROLIOS MEXICANOS	76
4.1 Períodos presupuestales	76
4.2 Programación presupuestaria	77
4.3 Elaboración del presupuesto	82
5. SISTEMA DE CONTROL PRESUPUESTAL POR AREA DE RESPONSABILIDAD EN PETROLIOS MEXICANOS	94
5.1 Origen del sistema	94
5.2 Programa de implantación	101

VI

5.3	Participantes	104
5.4	Fases del ejercicio del presupuesto	105
5.5	La computación como una herramienta para el control presupuestal y el flujo de información.	106
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES		115
TERMINOS UTILIZADOS		120
BIBLIOGRAFIA		125

INTRODUCCION

Las deficiencias del control presupuestal, la carencia de un conocimiento organizado relacionado con el desarrollo de los aspectos de presupuestos, y las indiscutibles posibilidades que ésto tiene para fundamentar la necesidad de un control presupuestal más efectivo en Petróleos Mexicanos, motivaron la realización de este trabajo, que en base a las teorías elaboradas por diversos autores, así como el conocimiento adquirido por la práctica de la actividad presupuestal, estimularon el interés de organizar las etapas del desarrollo de las diversas técnicas presupuestales aplicadas a Petróleos Mexicanos.

Se hace la aclaración que debido al tiempo en su elaboración, la gran magnitud, complejidad de movimientos administrativos y financieros de Petróleos Mexicanos, en el trabajo que se presenta se desarrolló el tema en forma un tanto general sin entrar en detalles.

Otra intención del presente trabajo, es hacer notar que por ser Petróleos Mexicanos una empresa pública descentralizada, su actividad presupuestal se encuentra vinculada y delimitada por el Ejecutivo Federal y en consecuencia, tiene la obligación de aplicar los sistemas presupuestales que este le solicita.

Antes de entrar en la materia presupuestal de Petróleos Mexicanos consideramos importante mostrar brevemente el origen de esta Empresa que ha participado en forma fundamental en el desarroro

llo económico de nuestro país, y así el presente trabajo se inicia con las generalidades sobre la industria del petróleo; mencionando los aspectos históricos desde su conocimiento, características y formación del petróleo, enumerando algunas teorías de su formación, la utilidad que se le ha dado desde su descubrimiento y su evolución hasta nuestros días. Asimismo se hacen notar sobre la industria del petróleo en México algunos hechos históricos y la determinación por parte del Estado, de que Petróleos Mexicanos fuera una empresa pública descentralizada.

Con la finalidad de comprender el sistema presupuestal de Petróleos Mexicanos, se elaboró el marco teórico del presupuesto a partir de sus antecedentes, definiciones y diferentes técnicas del presupuesto como son: el Presupuesto Tradicional, o por Renglones; Sistema de Presupuesto por Programas, señalándose las principales diferencias entre las técnicas referidas también, se hace mención del Sistema Planeación, Programación y Presupuestación.

Con el objeto de analizar el motivo por el cual Petróleos Mexicanos ha tenido la obligación de desarrollar los sistemas presupuestales que el Ejecutivo Federal le solicita; en el capítulo correspondiente al desarrollo del presupuesto en Petróleos Mexicanos, se plantean las bases legales por las que el Gobierno Federal tomó la decisión de que fuera una empresa pública descentralizada, asimismo se hace mención de la facultad dictada por el Órgano Superior del Estado, para su control y vigilancia por

parte del Ejecutivo Federal, además se exponen los sistemas presupuestales que ha tenido que realizar.

El ciclo y proceso presupuestario tiene por objeto exponer los aspectos generales del proceso presupuestario y la manera como se organiza todo el ciclo de programación, discusión y control de los presupuestos, también se analiza la problemática que se presenta actualmente en la actividad presupuestal, recomendando algunas soluciones para su buen funcionamiento.

Con el objeto de contar con un control eficiente de los recursos económicos, que sirva como instrumento para proporcionar el conocimiento oportuno del avance físico y financiero del gasto, se originó el "Sistema de Control Presupuestal por Area de Responsabilidad en Petróleos Mexicanos" el cual se expone.

Se debe señalar que la Industria Petrolera es de gran importancia dentro de la economía del país por eso sus esfuerzos se deben dirigir a la efectiva reordenación institucional. Dentro del Sistema de Planeación, mejorar la forma de ejercer el presupuesto. Los estados financieros y el informe del ejercicio presupuestal son los elementos más importantes dentro de la información financiera de una empresa pues estos reflejan la situación de las finanzas, los resultados de operación y el origen y aplicación de los recursos.

La información presupuestal debe proporcionar, a todos los niveu

les de Petróleos Mexicanos mayores elementos para la toma de de
 cisiones que en materia de control marca el gobierno federal;
 para tal situación Petróleos Mexicanos lleva un plan de acción
 que comprende la elaboración de un presupuesto mejor estructura
 do por áreas de responsabilidad, que sea conruente con la orga
 nización y el desarrollo de un sistema de captación, procesa -
 miento y difusión de cifras del ejercicio presupuestal.

El control presupuestal debe entenderse como la responsabilidad
 de cada una de las unidades administrativas para ajustar su gas
 to a un presupuesto dado; esta responsabilidad debe existir des
 de el establecimiento de compromisos hasta el pago de los bie -
 nes y servicios recibidos. Además de acuerdo al proceso de auto
 rización de las operaciones, dentro del ejercicio presupuestal
 se distinguen cuatro etapas o momentos de control que son: el
 comprometido que es cuando se firma un contrato o convenio en
 que se comprometen los recursos de Petróleos Mexicanos; el de -
 vengado, cuando se recibe o se entrega un bien o servicio con -
 tratado; el ejercido cuando se genera la orden de cobro o pago
 de un bien o servicio y, el pagado cuando se efectúa el cobro o
 pago del bien o servicio contratado; para el registro de las ac
 tividades anteriores es necesario el apoyo de diferentes instru
 mentos como son: la estructura presupuestal, que busca asociar
 los ingresos y egresos conforme a su naturaleza de operación de
 cada una de las áreas de responsabilidad.

CAPITULO I

GENERALIDADES SOBRE LA INDUSTRIA DEL PETROLEO

1.1 Antecedentes históricos del petróleo

El tema central a tratar en este trabajo es "El presupuesto por áreas de responsabilidad en Petróleos Mexicanos", sin embargo, debido a que la actividad principal de Petróleos Mexicanos consiste entre otras, en la de extraer, transformar y comercializar el petróleo, a continuación en forma breve se exponen las principales teorías de origen y uso de este recurso natural no renovable.

La palabra petróleo etimológicamente proviene de las voces latinas Petra-piedra y oleum- aceite y significa aceite de piedra.

"El petróleo es un compuesto de hidrocarburos, es decir; una mezcla de hidrógeno y carbono. Diferentes teorías se han desarrollado explicando su origen, algunas establecen que proviene de minerales y otras se inclinan a un origen orgánico o sea, de la descomposición de residuos animales y vegetales". (*)

Estudios hechos en laboratorios analizando rocas petrolíferas de campos productores, parecen confirmar su origen orgánico, ya

* Harvey O' Connor. El imperio del Petróleo. Colección autores contemporáneos, p. 16-19.

que se han encontrado en ellas, propiedades ópticas que sólo se localizan en las sustancias orgánicas, el contenido de nitrógeno y de otras sustancias en el petróleo, sólo pueden proceder de materiales orgánicos.

También puede confirmar el origen orgánico del petróleo la evidencia de que la mayor parte de los yacimientos del mundo se localizan en lugares que fueron ocupados por lagos y mares, hace millones de años.

"El petróleo era conocido desde hace muchísimos años y los antiguos le daban diversas utilidades. Los babilonios y los asirios lo empleaban para el alumbrado en substitución del aceite vegetal y como cemento en las construcciones. Los árabes y hebreos lo tenían para usos medicinales, los egipcios en las prácticas del embalsamiento, los romanos para destruir naves enemigas, y los indios empleaban el petróleo para impermeabilizar sus canoas". ^{1/}

En 1784 Amado Argand, Físico Matemático, Italiano, utilizando como combustible el petróleo inventó una lámpara a base de corriente de aire con mecha hueca y redonda, protegida por un tubo cilíndrico de vidrio que reducía el humo considerablemente.

^{1/} Gerencia de Información y Relaciones Públicas de Petróleos Mexicanos. El Petróleo, 1984, p. 16 y 17.

Benjamin Silliman, Químico estadounidense, terminó un estudio sobre la refinación del petróleo, basado en la destilación fraccionada, que es el método empleado en la actualidad.

En 1886 Karl Benz, ingeniero mecánico, construyó el primer vehí- culo impulsado con motor de gasolina. Este invento trajo como consecuencia el uso del petróleo como carburante en los moto- res de combustión interna.

Es importante señalar que de acuerdo a los aspectos históricos anteriores, el petróleo ha jugado un papel importante en el desarrollo de la actividad humana, pero en la actualidad no es posible prescindir de los derivados del petróleo como materias primas en la elaboración de productos útiles para el hombre; ni como energéticos de acuerdo a que económicamente es más factible su producción, además de ser más eficaz como energético, comparándolo con sus posibles substitutos que a continuación se mencionan :

- La energía solar, de acuerdo a la tecnología actual no es posible que sea competitiva con los derivados del petróleo, sin embargo posiblemente en un futuro al agotarse las gran- des reservas o descubrirse más propiedades, la energía solar sea una fuente alterna energética útil en el progreso de la humanidad.
- Energía nuclear, su investigación tecnológica se ha dirigi-

do principalmente hacia la actividad bélica y en la actualidad, en algunos países desarrollados se amplió a la generación de energía eléctrica; sin embargo no es posible que sustituya como energético a los derivados del petróleo ya que estos son indispensables para casi todas las actividades económicas. Además en la utilización de energía nuclear si se llega a perder su control produce contaminantes de mucha peligrosidad para la existencia biológica en el planeta.

- El carbón, es un energético menos eficaz que los derivados del petróleo y produce más contaminantes.

El petróleo si en un principio fue de utilidad, en la actualidad es indispensable para el desarrollo de la actividad humana, de imaginar que desapareciera el petróleo sin ser reemplazado, originaría consecuencias desastrosas, no habría transportes, las fábricas dejarían de funcionar y en general la actividad económica se frenaría casi en su totalidad.

Desde el punto de vista macroeconómico, los hidrocarburos tendrán que sostener todavía por mucho tiempo el peso de la demanda energética de México y en general del mundo.

1.2 Orígenes y desarrollo histórico de la Industria Petrolera en México

El conocimiento del petróleo en México es muy antiguo. Era

utilizado por los indígenas, desde antes de la conquista española, como incienso en sus actos religiosos, como colorante, en prácticas medicinales y para recubrimiento de esculturas, con objeto de conservarlas.

A fines de 1901 por instrucciones del Ministro de Hacienda José Ives Limantour; el ministro de Fomento, Manuel Fernández Leal, nombró una comisión de geólogos del Instituto Geológico de México. Esta comisión tenía por objeto conocer las posibilidades petroleras que presentaba la Costa del Golfo de México, la comisión quedó integrada por los geólogos Juan Villaredo y Ezequiel Ordóñez en diciembre de 1901, y partió a Valles, Tampoa, Ebano, S.L.P., con los estudios realizados en la región de Ebano, S.L.P. fueron suficientes para que Ezequiel Ordóñez se formara una opinión favorable de la existencia de petróleo, misma que informó al Ministro Limantour costándole el desprestigio y su separación definitiva del Instituto Geológico de México, ya que su compañero de trabajo había proporcionado una opinión negativa a la que se le concedió erróneamente más crédito que a la suya. Al enterarse de la injusticia cometida con Ezequiel Ordóñez, Edward L. Doheny, Presidente de la Mexican Petroleum Co., lo contrató y con su asesoramiento técnico y el crédito que le concedió el Banco de San Luis Potosí, S. A., el martes 14 de mayo de 1903, se perforó lo más cerca posible del "Cerro de la Pez", llegando a una profundidad de 177.13 mts; la primera localización arrojó una producción de 28 barriles diarios.

El 3 de abril de 1904, cuando perforaban a 501.60 mts. brotó el pozo denominado "La pez número 1", con una producción de 1,500 barriles diarios que se sostuvo durante varios años. Y así, gracias al Ing. Ezequiel Ordóñez, principió comercialmente la producción de petróleo en México.

De 1914 hasta 1918, años de la primera guerra mundial, la compañía de Estados Unidos de Norteamérica, la Mexican Petroleum Co. representada por Edward L. Doheny y de Inglaterra, la Pearson & Son LTD que presidía Sir Weetman Dickison Pearson fueron las que se encargaron de explotar el petróleo mexicano, cuya producción creció notablemente ascendiendo en esos 5 años a 219 millones de barriles. Con esta cifra México ocupaba el segundo lugar como productor mundial, después de Estados Unidos de Norteamérica y arriba de la Unión Soviética, Indonesia, Irán y Egipto.

El mal trato, los míseros sueldos que percibían, la discriminación de que eran víctimas, hicieron que los trabajadores que prestaban sus servicios en las compañías petroleras: Mexicana de Petróleo El Aguila, S. A., Naviera de San Cristóbal, S. A., Naviera San Ricardo, S. A., Huasteca Petroleum Company, Sinclair Pierce Oil Company, Mexican Sinclair Petroleum Corporation, Standford y Compañía Sucesores, S. en C., Penn Mex Fuel Company, Richmond Petroleum Company de México, California Standard Oil Company of México, Petrolera el Agwi, S. A., Compañía de Gas y Combustible Imperio, Consolidated Oil Company of Mexico, Mexicana de Vapores San Antonio, S. A., Sabalo Transportation Company,

Clarita, S. A., y Cacalilao, S. A.; se empezaron a unir para de fender sus derechos y el 16 de agosto de 1935, fue firmada el acta constitutiva del primer Comité Ejecutivo General del Sindi cato, formado por Eduardo Soto Inés, Secretario General; Victor F. Sánchez, Secretario del Interior; Manuel Gutiérrez Bustamante, Secretario del Exterior; Carlos G. Flores, Primer Secretario de Conflictos; Raymundo Campos, Segundo Secretario de Conflic - tos; Eduardo H. Cordero, Secretario Tesorero y Oswaldo L. Her - nández, Secretario de Organización y Propaganda. De acuerdo a lo anterior consideramos que al unirse los trabajadores en de - fensa de sus derechos, se crearon los principios determinantes que ocasionaron el decreto de Expropiación Petrolera. Debida - mente constituido el Sindicato, el 3 de noviembre de 1936, en - vió a cada una de las compañías mencionadas en el párrafo ante - rior, copia de un proyecto de "Contrato Colectivo de Aplicación General a las Compañías Petroleras Extranjeras que explotaban el petróleo mexicano" emplazando a éstas con un movimiento gene ral de huelga, si en el término de diez días no consentían enta blar negociaciones sobre la base del proyecto.

Tres veces intervino el Presidente Lázaro Cárdenas para que llega ran a un acuerdo las dos partes, pero no pudo conseguirse nada y el 27 de mayo de 1937 los trabajadores fueron a la huelga. Durante los 13 días que duró la huelga los camiones no podían dar servicio por falta de combustible, los tranvías eléctricos eran insuficientes para transportar a los usuarios, las indus - trias que utilizaban derivados del petróleo estaban a punto de

cerrar las puertas, esta huelga estuvo a punto de paralizar la economía nacional. Nuevamente Cárdenas se dirigió a los huelguistas, solicitándoles que volvieran a sus labores, prometiendo que les haría justicia y estos regresaron a sus labores el 9 de junio.

Las autoridades de trabajo estudiaron las peticiones del Sindicato y las contraposiciones de las compañías después de la resolución del 18 de diciembre de 1937 (consistente en el mejoramiento de las condiciones económicas y sociales de los trabajadores) dada por la Junta de Conciliación y Arbitraje; la negación del amparo por parte de la Suprema Corte de Justicia a las compañías petroleras extranjeras que operaban en México. El día 14 de marzo de 1938 la Junta de Conciliación y Aribtraje, había dado 24 horas a las compañías petroleras para que cumplieran la resolución del 18 de diciembre de 1937. Las compañías comparecieron para responder que se encontraban imposibilitadas para poner en vigor el laudo que éste había dictado, porque esto significaría la ruina de sus negocios.

A partir de esta fecha se declararon en rebeldía, diciendo que no estaban dispuestos a obedecer el laudo del tribunal.

En la noche del 18 de marzo el Presidente Cárdenas dió a conocer al pueblo de México, por las estaciones de radio, el decreto de Expropiación de la Industria Petrolera Mexicana por causa de utilidad pública; decreto que expropia a favor del patri

monio de la nación, los bienes muebles e inmuebles pertenecientes a las compañías petroleras que se negaron a acatar el laudo del 18 de diciembre de 1937, dictado por el grupo número 7 de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Al consumarse la expropiación petrolera, la primera administración de Petróleos Mexicanos, se tuvo que enfrentar a un sinnúmero de dificultades, pues la Standar Oil of New Jersey y la Royal Dutch Shell declararon un boicot en contra de la economía mexicana, por lo que no había mercado para nuestro petróleo, no se podían conseguir refacciones para las destartaladas instalaciones que dejaron las compañías, no se contaba con suficientes técnicos para manejar la industria; no había tetraetilo de plomo para elaborar gasolina; no se podían conseguir algunas materias primas de vital importancia.

"Debido al Decreto de Expropiación del 18 de marzo de 1938, México contrajo una deuda con las compañías petroleras (Artículo 20 de la Ley de Expropiación del 23 de noviembre de 1936), de 1606, 819, 827.00 M. N.

A raíz de la expropiación petrolera, el Gobierno Mexicano, invitó a las compañías petroleras para que de común acuerdo fijaran el monto de la indemnización, pero las compañías se negaban a reconocer la expropiación, rechazaron la invitación. Por fin después de insistir, se firmó un convenio con "Sinclair" Consolidated Oil Corporation, convino en recibir del Gobierno de Méxi-

co la suma de 8'500,000.00 dólares pagaderos en partidas de un millón de dólares y en un período de tres años.

En 1942, se efectuó el segundo convenio con las compañías petroleras: La Huasteca, Petroleum Company, subsidiaria de la Standard Oil de New Jersey, por la cantidad de 23'995,991.00 dólares más intereses de 3% sobre saldo insolutos. Con este convenio quedaban liquidadas todas las compañías del grupo americano. El pago iba a realizarse en cinco anualidades, la primera de 3'796,391.04 dólares y las otras cuatro de 4'085,327.45 dólares, habiéndose pagado la última el 30 de septiembre de 1947.

El 29 de agosto de 1947, se firmó el convenio con el grupo inglés por la cantidad de 8'250,000.00 dólares y se acordó que el pago se efectuara en quince anualidades de 550,000.00 dólares a partir del 18 de septiembre de 1948, terminando el 18 de septiembre de 1962.

Este último pago se hizo el 31 de agosto de 1962, con este pago el Gobierno de México terminó la deuda petrolera" (*)

Sintetizando lo anterior, concluimos que para el origen y desarrollo de la industria petrolera en México fueron significativos los hechos siguientes :

(*) Gerencia de información y Relaciones Públicas de Petróleos Mexicanos. El Petróleo. México, 1984, p. 31 y 32.

1. El enfrentamiento de las compañías extranjeras con los trabajadores que buscaban su mejoramiento en lo económico y social, originando con esto la huelga del 27 de mayo de 1937, con una duración de 13 días, paralizando casi totalmente la actividad económica del país por falta de combustible.
2. La intervención del Presidente Lázaro Cárdenas, pidiendo a los trabajadores que regresaran al trabajo, prometiéndoles que sus intereses nunca serían desatendidos.
3. El fallo de las autoridades del trabajo en contra de las compañías extranjeras, dando lugar con esto a que se declararan en rebeldía, diciendo que no estaban dispuestos a obedecer tal resolución.

Los hechos anteriores fueron determinantes para que se diera la expropiación petrolera el 18 de marzo de 1938, recuperándose este valioso recurso natural.

Actividad económica de Petróleos Mexicanos

En 1910, la cantidad de petróleo con la que México contaba, era superior a la que exigía el consumo nacional, por lo que se exportó el primer embarque de petróleo, lo vendió la Huasteca Petroleum Company a la Magnolia Petroleum Company, y consistió de 30 a 262 barriles con destino a Estados Unidos.

El ascenso productivo comenzó en 1911, alcanzando una producción de 12'546,826 barriles muy superior a la de 1910, que había sido de 3'632,192 barriles. Para 1921 la producción había alcanzado 193'397,586 barriles al año. Con esta cifra, México ocupaba el segundo lugar de producción mundial.

Desde 1939, Petróleos Mexicanos efectuó exportaciones en forma marginal, pero la situación cambió en 1971 y fue necesario importar crudo, productos petroleros y petroquímicos hasta mediados de 1974. A partir de entonces a causa del notable incremento en la producción, fue posible reanudar la exportación de crudo, aumentándola gradualmente.

El 15 de mayo de 1972 Petróleos Mexicanos, dió a conocer a la nación, el descubrimiento de una nueva provincia productora de hidrocarburos en el Estado de Chiapas. En años subsecuentes se han hecho nuevos descubrimientos en Chiapas y Tabasco, así como en Campeche.

La importancia de estos descubrimientos ha elevado las reservas petroleras de México. El 1° de septiembre de 1978, el Presidente José López Portillo informó a la nación que las reservas probadas ascendían al 31 de julio de 1977 a 20,000 millones de barriles. La producción alcanzó entonces la cifra de 1'400,000 barriles por día de crudo y líquidos.

El 17 de septiembre de 1974, Petróleos Mexicanos efectuó su pri

mer embarque de exportación de petróleo crudo, con un volumen de 250,000 barriles, adquiridos por la empresa estadounidense Jack Oil y el 19 del mismo mes 100,000 barriles, consignados a la compañía Dow Chemical de Japón.

El 11 de febrero de 1977 Petróleos Mexicanos logró una producción de 1'000,522 barriles diarios y el 12 de diciembre de 1978 obtuvo 1'509,799 barriles por día.

En diciembre de 1976 se tenía una reserva probada de 6,338 millones de barriles, esta cifra se elevó hasta 72,008 millones en diciembre de 1981; en marzo de 1984 estas reservas se elevaron a 72,500 millones de barriles. Dicho aumento provino principalmente de los campos marinos de la Sonda de Campeche, de los yacimientos de Chiapas-Tabasco y de la revaluación del Paleocañón de Chicontepec.

La producción aumentó de 2'665,540 barriles por día en 1982 a 2'746,383 en 1983. La Zona Marina del golfo de México, contribuyó a esta producción con 1'673,829 barriles por día, que corresponden a 62.7% del total, mientras que la Zona Sureste de Villahermosa, Tab. aportó 748,710 barriles, o sea el 28%. Debido a esta aportación en sólo 10 años México pasó del 16° a 4° lugar en la producción mundial de crudo.

A continuación enumeramos los datos estadísticos más sobresalientes dentro de la actividad desarrollada por Petróleos Mexicanos en 1984/86:

Reservas probadas de hidrocarburos

Con la actividad exploratoria de búsqueda de nuevos yacimientos petrolíferos, incorporamos volúmenes adicionales de reservas que compensaron parcialmente la producción obtenida durante 1984/86.

De tal forma que las reservas probadas de hidrocarburos para 1984 ascienden a 72,500 millones de barriles, en 1985 fueron 70,900 millones de barriles que representan una variación de 1.0% comparado con 1984. En 1986, ascienden a 70,000 millones de barriles que representa una variación de 1.2% comparado con el volumen reportado en 1985.

Producción de crudo

Para 1984, la producción de crudo fue en promedio 2'684,471 barriles por día calendario, en 1985, la producción fue de 2'630,450 barriles por día calendario, menor en 2.0% con relación a 1984 y durante 1986, la producción en promedio fue de 2'427,650 barriles por día calendario, menor de 7.7% en comparación con 1985.

El área productora de mayor importancia es la Sonda de Campeche, que aporta aproximadamente el 64% de la producción nacional. El mesozoico Chiapas. Tabasco contribuyó aproximadamente con el 27% y un 9% aproximadamente el resto del sistema.

Comercio Exterior

En 1984, el valor de las exportaciones fue de 16,466.1 y las importaciones 797.1, registrando un saldo favorable en su balanza comercial por 15,669.0 millones de dólares.

En 1985, el valor de las exportaciones fue de 14,605.7 dólares y las importaciones 1,059.4 dólares registrando un saldo favorable en su balanza comercial de 13,546.3 millones de dólares, inferior en 13.0% en comparación a 1984.

Para 1986 el valor de las exportaciones fue de 6,133.3 millones de dólares y las importaciones 681.7 millones de dólares, registrando un saldo favorable en su balanza comercial de 5,451.6 millones de dólares, inferior en 59.8% al registrado en 1985.

Ingresos y Egresos

Para 1985 Petróleos Mexicanos obtuvo ingresos por 6,651 miles de millones de pesos y tuvieron egresos por 6,370.2 miles de millones de pesos. Después de considerar el total de ingresos y egresos se tuvo un incremento a las disponibilidades iniciales del año por 280.8 miles de millones de pesos.

En 1986 se obtuvieron ingresos por 9,506.4 miles de millones de pesos y se tuvieron egresos por 9,700.00 miles de millones

de pesos.

Después de considerar el total de ingresos y egresos ejercidos en 1986, se tuvo un déficit en las disponibilidades iniciales del año por 193.6 miles de millones de pesos, el déficit se debe a la transferencia de ingresos al Gobierno Federal vía im - puestos.

Los ingresos por ventas en 1985 fueron superiores en un 44% a las de 1984 y en 1986 fueron superiores en un 28% a las de 1985, estos aumentos se deben básicamente al incremento de precios de los productos de venta nacional y a un cambio de paridad superior que benefició los ingresos de exportación expresados en pesos.

Balanza de divisas

Petróleos Mexicanos obtuvo ingresos en 1985 y 1986 de 21,854.4 millones de dólares por ventas de exportación, 403.8 millones de dólares por intereses ganados en el extranjero por el esquema "Overnight" sistema bancario que consiste en invertir los depósitos monetarios de los clientes de Petróleos Mexicanos en el extranjero, en tanto son retirados o transferidos a un Ban - co de México que opera en cobranza y 766.0 millones de dólares por financiamientos externos que suman 23,024.2, millones de dólares en total. Se tuvieron egresos totales de 8,533.0 mi - llones de dólares, de los cuales 3,633.6 millones se destina -

ron a operación e inversión, 298.0 millones de pago de intereses y 2,472.2 millones de pago de deuda.

Al fin del ejercicio se obtuvo un saldo favorable de 14,493.2 millones de dólares que se canalizaron al resto de la economía nacional.

PRODUCCION DE CRUDO		
1 9 8 4		
B A R R I L E S		
	ACUMULADO	PROMEDIO
	ANUAL	DIARIO
ZONA NORTE	15 986 670	43 679
ZONA CENTRO	31 109 831	84 999
ZONA SUR	29 416 632	80 374
ZONA SURESTE	269 929 268	737 511
ZONA MARINA	636 074 168	1 737 908
T O T A L	982 516 569	2 684 471

Fuente : Lic. Mario Ramón Beteta. Informe 1984.
Petróleos Mexicanos.

PRODUCCION DE CRUDO		
1 9 8 5		
	B A R R I L E S	
	ACUMULADO ANUAL	PROMEDIO DIARIO
ZONA NORTE		
Distrito Frontera Noreste.	98 550	270
Distrito Norte	8 443 910	23 134
Distrito Sur	6 667 455	18 267
TOTAL	15 209 915	42 671
ZONA CENTRO		
Poza Rica	27 192 865	74 501
Cuenca del Papaloapan	2 466 670	6 758
TOTAL	29 659 535	81 259
ZONA SUR		
Distrito Agua Dulce	14 525 175	39 795
Distrito El Plan	10 472 580	28 692
Distrito Nonchital	1 432 625	3 925
TOTAL	26 430 380	72 412
ZONA SURESTE		
Distrito Comalcalco	6 201 715	16 991
Villahermosa	260 962 590	714 966
Cd. Pemex	4 015	11
TOTAL	267 168 320	731 968
ZONA MARINA		
Golfo Campeche	621 646 100	1 703 140
TOTAL	621 646 100	1 703 140
TOTAL CRUDO 1 9 8 5	960 114 250	2 630 450

FUENTE: Petróleos Mexicanos. Memoria de labores, 1985, México.

PRODUCCION DE CRUDO		
1 9 8 6		
	B A R R I L E S	
	ACUMULADO ANUAL	PROMEDIO DIARIO
ZONA NORTE		
Distrito Frontera		
Noreste.	92 345	253
Distrito Norte	9 312 245	25 513
Distrito Sur	6 880 250	18 850
TOTAL	16 284 840	44 616
ZONA CENTRO		
Poza Rica	26 486 385	72 549
Cuenca del Papaloapan	2 463 385	6 749
TOTAL	28 943 770	79 298
ZONA SUR		
Distrito Agua Dulce	14 470 060	39 644
Distrito El Plan	10 158 680	27 832
Distrito Nonchital	1 350 865	3 701
TOTAL	25 979 605	71 177
ZONA SURESTE		
Distrito Comalcalco	6 119 590	16 766
Villahermosa	241 449 325	661 505
Cd. Pemex	10 220	28
TOTAL	247 579 135	678 299
ZONA MARINA		
Golfo Campeche	567 304 900	1 554 260
TOTAL	567 304 900	1 554 260
TOTAL CRUDO 1986	886 092 250	2 427 650

FUENTE: Petróleos Mexicanos. Memoria de labores 1986, México.

INFORMACION FINANCIERA FLUJO DE EFECTIVO 1 9 8 5 .		
INGRESOS	MONTO (Miles de millo- nes de pesos).	PARTICIPACION (%)
Ingresos de ventas	5,330.5	80.1
Venta Interiores	1,485.2	22.3
Ventas de exportación	3,845.3	57.8
Otros Ingresos	269.4	4.1
Captación de financiamientos	104.1	1.6
SUBTOTAL	5,704.0	85.8
Impuestos retenidos	947.0	14.2
I.V.A.	317.1	4.7
I.E.P.S.	629.9	9.5
TOTAL	6,651.0	100.0
EGRESOS		
Egresos de operación	859.6	13.5
Egresos de inversión	597.9	9.3
Interes	463.9	7.3
Otros gastos de operación	361.7	5.7
SUBTOTAL	2,283.1	35.8
Impuestos	3,711.4	
D.E.H.	2,746.9	
I.E.P.S.	649.0	
I.V.A.	315.5	
Amortización	375.7	5.9
Deuda documentada	375.7	5.9
TOTAL	6,370.2	100.0

FUENTE: Petróleos Mexicanos. Memoria de labores 1985, México.

INFORMACION FINANCIERA FLUJO DE EFECTIVO 1 9 8 6 .		
INGRESOS	MONTOS (Miles de Millones de pesos).	PARTICIPACION (%)
Ingresos por ventas	5,891.3	71.5
Ventas interiores	2,911.1	30.6
Ventas de exportación	3,890.2	40.9
Otros Ingresos	643.4	6.8
Captación de financiamientos	221.8	2.3
SUBTOTAL	7,566.5	80.6
Impuestos retenidos:	1,839.9	19.4
I.V.A.	619.7	6.5
I.E.P.S.	1,220.2	12.9
TOTAL	9,506.4	100.0
EGRESOS		
Egresos de operación	1,665.9	17.2
Egresos de inversión	953.2	9.8
Intereses	823.5	8.5
Otros gastos de operación	582.3	6.0
SUBTOTAL	4,024.9	41.5
Impuestos	5,031.1	51.9
D.E.R.	2,994.8	30.9
I.E.P.S.	1,425.8	14.7
I.V.A.	610.5	6.3
Amortización	644.0	6.6
Deuda documentada	644.0	6.6
TOTAL	9,700.0	100.0

FUENTE: Petróleos Mexicanos. Memoria de labores 1986, México.

BALANZA DE COMERCIO EXTERIOR DE PRODUCTOS PETROLIFEROS Y PETROQUIMICOS BASICOS (MILLONES DE DOLARES) (1)			
CONCEPTO	1984	1985	1986
<u>EXPORTACIONES</u>			
Gas natural	231.5		
Petróleo Crudo	14 967.6	13 296.2	5 571.5
Productos petrolíferos	1 138.5	1 233.3	532.5
Productos petroquímicos	128.5	76.2	29.3
TOTAL	16 466.1	14 605.7	6 133.3
<u>IMPORTACIONES</u>			
Gas Natural	7.8	8.8	6.2
Productos petrolíferos	347.6	479.1	351.2
Productos petroquímicos	441.7	571.5	324.3
TOTAL	797.1	1 059.4	681.7
SALDO	15 669.0	13 546.3	5 451.6

(1) Cifras devengables

FUENTE: Petróleos Mexicanos. Memoria de labores 1984, 1985, 1986. México.

BALANCE GENERAL
(Miles de Millones de Posos)

CONCEPTO	1986	1985	1984
ACTIVO			
Circulante	3,467.5	2,235.3	1,473.3
Fijo Neto	25,087.7	11,333.9	6,974.5
Otros	55.0	47.4	39.2
Suma Activo	28,550.2	13,616.6	8,487.0
PASIVO			
Corto Plazo	2,482.1	899.2	432.3
Largo Plazo	13,476.1	5,646.0	3,149.1
Otros	67.1	53.4	43.7
Suma Pasivo	15,975.3	6,598.6	3,625.1
PATRIMONIO			
Aportaciones Gobierno Federal	6.3	6.3	6.3
Revaluación	8,887.4	4,083.7	2,938.0
Utilidades y Reservas	3,681.2	2,928.0	1,917.6
Suma Patrimonio	12,574.9	7,018.0	4,861.9
Suma Pasivo y Patrimonio	28,550.2	13,616.6	8,487.0

FUENTE: Petróleos Mexicanos. Informe de labores, 1984, 1985, 1986. México.

ESTADO DE RESULTADOS (Miles de Millones de Pesos)			
CONCEPTO	1986	1985	1984
Ventas	6,749.5	5,236.2	3,730.1
Costo de Ventas	2,282.9	1,564.8	706.1
Utilidad Bruta	4,466.7	3,671.4	3,024.0
Gastos de Distribución	519.4	226.8	173.6
Gastos Financieros	452.5	285.8	275.1
Otros (Productos)(1)	(900.9)	(699.1)	(94.2)
Suma Gastos Dist., Fin.	71.0	(186.5)	354.5
Utilidad antes de Imp. y Reservas.	4,395.7	3,856.9	2,669.5
Impuestos	3,642.6	2,896.9	1,721.3
Utilidades despues de impuestos	753.1	960.0	948.2
Reserva para Expro-- ción y Declinación de Campos	744.5	954.1	944.7
Utilidades antes de - Reparto de Utilida-- des	8.6	5.9	3.5
Reparto de Utilidades	6.4	4.3	2.0
Utilidad Neta	2.2	1.6	1.5

(1) A partir de 1985, incluye. utilidad en cambios

FUENTE: Petróleos Mexicanos. Memoria de labores, 1984, 1985, 1986. México.

CAPITULO 2

MARCO HISTORICO Y TEORICO DEL PRESUPUESTO

2.1 Antecedentes históricos

Para entender mejor el sistema "Control Presupuestal por Areas de Responsabilidad en Petróleos Mexicanos", en este capítulo en forma somera se exponen los principios básicos de la técnica presupuestal, desde sus datos históricos más sobresalientes de su evolución y la teoría presupuestal enfocando su aplicación al sector gubernamental; de acuerdo a que Petróleos Mexicanos es una empresa descentralizada que forma parte del sector público de la economía formada por instituciones sin fines de lucro y que poseen cierto grado de autonomía.

Así podemos decir que la idea de presupuestar siempre ha existido en la humanidad, por ejemplo los egipcios estimaban las cantidades de producción de sus cosechas, los romanos pronosticaban las posibilidades del pago de tributos exigidos a los pueblos dominados. El presupuesto inició su utilización en la Administración Pública, a fines del siglo XVIII, en Inglaterra.

- Para el año de 1820, Francia y otros países europeos adoptaron un procedimiento de presupuestos para el gobierno.
- En el año de 1821 en Estados Unidos de América se implanta un presupuesto en su gobierno y de 1912 a 1925 principia la

evolución de la técnica de los presupuestos, con el control de gastos en la iniciativa privada y con la aprobación de la Ley del Presupuesto Nacional. Es el principio de la aplicación de un método de planeación empresarial.

- En Ginebra Suiza, en 1930, se efectúa el primer Simposium Internacional de Control Presupuestal, integrado por representantes de 25 países.
- En 1931, en México, empresas de origen norteamericano como la General Motors, Co., Ford Motors Company, establecieron la técnica presupuestal.
- En el año de 1946, el Departamento de Marina de los Estados Unidos de Norteamérica presentó el Presupuesto por Programas y Actividades para 1948.
- En 1961 en Estados Unidos de América, el Departamento de Defensa elaboró un sistema de planeación por programas y presupuestos.
- En 1964 en Estados Unidos de América, el Departamento de Agricultura intenta el presupuesto base cero, siendo un fracaso.
- En 1965 en Estados Unidos de América, el Presidente introdujo oficialmente a su gobierno el sistema planeación por programas y presupuestos, creándose el Departamento del Presu-puesto.

Como se observa en los aspectos históricos anteriores, los gobiernos de las diferentes naciones han sido los principales participantes en la evolución de los sistemas presupuestarios. Evidentemente los países al ampliar su intervención, que consistía principalmente en preservación social y la protección contra los ataques del exterior, a la de su participación creciente en la economía, hizo más compleja su administración y en consecuencia los sistemas presupuestales se fueron actualizando.

2.2 Definición del presupuesto

"Etimológicamente la palabra presupuesto se compone de dos raíces latinas: pre "antes", o "delante de" y suponer "supuesto, hecho"^{2/}

Por lo consiguiente presupuesto significa antes de lo hecho.

La palabra presupuesto es la técnica de planeación y predeterminación de cifras sobre las bases estadísticas y apreciaciones de hechos.

El presupuesto como herramienta de la administración se le puede conceptualizar como: la estimación programada en forma sistemá-

^{2/} Técnica Presupuestal- Cristóbal del Río González. Ediciones ECASA. p. 1-4, 1-5 y 1-6.

tica, de las condiciones de operación y de los resultados a obtener por un organismo, en un período determinado, que generalmente es de un año.

"Dentro de la teoría de las finanzas públicas el presupuesto es definido como un documento que prevé los ingresos y egresos públicos durante un período determinado, que generalmente es de un año, y representa el instrumento puesto en manos de los servidores públicos para alcanzar las metas y objetivos del Estado; es por tanto un documento de mucha importancia política y económica para la comunidad". ^{3/}

"El Presupuesto por Programas. Es el que presta mayor atención a las cosas que un organismo hace, dándole prioridad sobre lo que compra para hacer las cosas. Los recursos humanos, el equipo y los inmuebles, no son sino medios que emplea para cumplir con sus funciones (Organización de las Naciones Unidas). ^{4/}

Es un instrumento que establece objetivos y metas, cumpliendo a través de la integración de un conjunto de esfuerzos con un costo global determinado y ejecutado por una unidad de alto nivel (Gonzalo Martner, Planificación y Presupuesto por Programas).

^{3/} Luis Alberto Ferreiro. Introducción a la técnica del presupuesto por programas, UNAM, p. 13.

^{4/} Enrique Rivas Civy, José Pomo Díaz, Santos Soberón. Los sistemas administrativos y el presupuesto por programas, UNAM, p. 56.

Un presupuesto por programas y actividades es aquél en que se presentan los propósitos y objetivos para los que se solicitan fondos, los costos de los programas propuestos para alcanzar los objetivos y los datos cuantitativos para medir las realizaciones y el trabajo conforme a cada programa (Burkhead, Government Budgetin, New York, Ed, John Wilenqard Sonslo 1956).

Definimos al presupuesto como una estimación del gasto en un período determinado que generalmente es de un año.

Presupuesto por Programas. Es un documento que contiene un conjunto de programas y proyectos que han de realizarse generalmente en un año permitiendo la racionalización en el uso de recursos al determinar los objetivos y metas. Técnica presupuestaria que pone especial atención a las acciones que se realizan más que a los bienes y servicios que se adquieren.

En conclusión el presupuesto es una estimación del gasto, objetivos y metas que se pretenden realizar en un período que generalmente es de un año.

2.3 Presupuesto tradicional o por renglones

"El Presupuesto tradicional o por renglones es la técnica presupuestal que trata de ordenar el gasto o ejercicio presupuestal, surge en Inglaterra en el año de 1821". ^{5/}

5/ Cristóbal del Río González. Técnica Presupuestal. Ediciones ECASA, p. 1-4.

Cuando se habla de un presupuesto tradicional nos estamos refiriendo a un documento de tipo financiero, en el que contiene las cantidades monetarias que el estado presupone va a erogar, al cubrir los gastos derivados en el desempeño de sus funciones, como regulador de la vida social y promotor del desarrollo económico.

En las condiciones mencionadas anteriormente, el presupuesto tradicional está orientado fundamentalmente hacia un control, cuyas finalidades son :

- Mantener ajustados a los responsables de la actividad presupuestaria, dentro de los límites de gasto que le fueron autorizados.
- Fiscalizar que los fondos asignados se ejerzan efectivamente en la adquisición de los bienes y en la contratación de los servicios para los que fueron asignados.

El presupuesto es considerado como un documento financiero que contiene una serie de ingresos y egresos monetarios en donde lo fundamental consiste en asignar el gasto en dos niveles que son :

1. Renglones del gasto
2. Instituciones o departamentizaciones.

1. Los renglones del gasto

Los renglones o partidas consiste en ordenamiento de los gastos según la naturaleza de los bienes y servicios a adquirir desglosándose de los más generales a los más particulares, integrándose en una estructura del gasto en base a la formulación de cualquier técnica presupuestal, en el caso del Subsector Central del Gobierno Federal en México (Secretarías o Departamentos de Estado), se utiliza la clasificación por objeto del gasto que establece la S.P.P. de acuerdo a los siguientes criterios; clasificación por objeto del gasto se divide en tres niveles de agregación del gasto.

- Capítulos del gasto. Conjunto de bienes o servicios, con destino similar
- Concepto del gasto. Subconjunto homogéneo de bienes o servicios con destino similar
- Partidas del gasto. Elementos integrantes de cada concepto que representan expresiones concretas y detalladas del bien o servicio.

Haciendo un paréntesis de la clasificación del gasto anterior, en Petróleos Mexicanos, lo que se refiere a: Capítulos del Gasto de la S.P.P., se le conoce como conceptos de origen aplicados al presupuesto; lo que corresponde a concepto del gasto se denomina en Pemex grupo de partidas, y lo que se refiere a partidas del gasto en S.P.P. en Pemex se llama concepto del gasto.

A continuación la clasificación económica. Identifica los gastos e ingresos del subsector gubernamental, según la naturaleza económica, se divide en dos apartados del gasto que son :

- Gasto corriente. La característica de estos gastos consiste en el de no aumentar los activos, es decir, no incrementan el patrimonio, son gastos destinados a adquisición de bienes y servicios que se consumen en el ejercicio de las funciones administrativas y en la prestación de servicios. Se hace notar que en Petróleos Mexicanos a este apartado del gasto se denomina gasto de operación.
- Gasto de inversión. Son los gastos que incrementan el patrimonio en los activos físicos como financie - ros.

"Para el caso del gobierno federal existen nueve capítulos del gasto que son": 6/

6/ Clasificación por objeto del gasto. Secretaría de Programa ción y Presupuestos, p. 15/30.

<u>Denominación</u>	<u>*Clave</u>
Servicios personales	1000
Materiales y suministros	2000
Servicios generales	3000
Transferencias	4000
Bienes muebles e inmuebles	5000
Obras públicas	6000
Inversiones financieras	7000
Erogaciones extraordinarias	8000
Deuda pública	9000

En el caso de Petróleos Mexicanos la clasificación por objeto del gasto difiere a la presentada por la Secretaría de Programación y Presupuesto para uso del Gobierno Federal. Por ese motivo reprocesa la información proporcionada con sus capítulos del gasto, convirtiéndola para dar respuesta a los requerimientos de las Dependencias Cubernamentales (S.P.P., S.H.C.P. y S.E.M.I.P.), encargadas de autorizar, controlar y evaluar el presupuesto del sector público; para mayor referencia a continuación se presenta el siguiente cuadro comparativo :

* La clave se forma de 4 dígitos, el primero de izquierda a derecha sirve para identificar el capítulo, el segundo el concepto y los dos finales la partida presupuestal.

Cuadro I: COMPARATIVO DE CAPITULOS DEL GASTO DE LA S.P.P.
CONTRA LOS DE USO EN PETROLEOS MEXICANOS.

<u>S.P.P.</u>		<u>PEMEX</u>	
<u>DENOMINACION</u>	<u>C L A V E</u>	<u>DENOMINACION</u>	<u>C L A V E</u>
Servicios Personales.	1000	Sueldos Salarios y Prestaciones.	10-00; 20-00
Materiales y Suministros.	2000	Adquisiciones.	00-00 Nales. 01-00 Ext.
Servicios Generales.	3000	Servicios Ténicos	32-00
		Servicios Auxiliares. - - - - -	35-00
		Servicios Transporte. - - - - -	36-00
		Servicios Arrendamientos. - - - - -	38-00
		Servicios Generales.	54-00
Bienes Muebles e Inmuebles.	5000	Bienes Muebles e Inmuebles. - - - - -	78-00 Nal. 79-00 Ext.:
Obras.	6000	Inversiones por Contrato.	30-00 31-00

2. Instituciones o Departamentizaciones

Son a las que se les asigna presupuesto, se les denomina unidades básicas de presupuestación y coincide con la estructura orgánica, en el caso del gobierno federal, es en lo referente a las entidades del sector público. Microeconómicamente se puede decir que las instituciones o departamentizaciones en la Institución Petrolera corresponde a las siete subdirecciones que lo conforman.

Como se explica anteriormente la clasificación nos dice que big nes demanda el sector público para cumplir con sus funciones y a la vez se puede conocer la información de lo que se compra, más no de lo que se hace con los fondos que se asignaron es decir, se asignan recursos sin relación con el logro de objetivos y metas, no existe relación con los planes de desarrollo, no permite evaluar la eficacia.

No se tienen buenas bases para asignar recursos, la aprobación por lo general no obedecerá a lo que se pretenda hacer y la base para la asignación será de las estadísticas obtenidas en años anteriores, aplicándoles bases porcentuales dándoles el mismo nivel de importancia a todas las actividades.

2.4 Presupuesto por programas

El presupuesto tradicional consiste en la previsión de los ingresos y egresos, resultantes de cuantificar monetariamente el costo de las acciones y resultados.

En estas condiciones, los órganos legislativos, encargados de aprobar el presupuesto, saben cuanto se gastará por las funciones del sector gubernamental; pero no tienen en el documento presupuestario, elementos para saber qué se va a obtener a cambio de los fondos asignados y en resultado al finalizar el ejercicio presupuestal tampoco se podrá evaluar si las acciones y resultados, se llevaron a cabo y en qué grado, por lo tanto, no permite determinar el grado de eficiencia con que se utilizaron los fondos asignados. El presupuesto por programas viene a cubrir las deficiencias que presenta el presupuesto tradicional, dando importancia no sólo a los aspectos financieros sino también a los aspectos físicos más importantes de la actividad presupuestaria, es decir el presupuesto por programas relaciona los aspectos financieros del presupuesto, con los programas de trabajo que a su vez presuponen la determinación de objetivos y metas por un lado y por el otro los instrumentos para alcanzar las metas y objetivos.

Objetivo. Es la determinación de obtener o producir determinados resultados específicos susceptibles de ser cuantificados.

Meta. Es la cuantificación de resultados específicos

Medio. Es cualquier persona, objeto, norma o conjunto de éstas que se emplean en el proceso para obtener un objetivo.

La selección entre medios consiste en escoger aquél que sea más eficiente para alcanzar un objetivo y el más eficiente será aquél que conduzca a la obtención del objetivo con el menor costo posible por ser los medios escasos.

Los objetivos se relacionan de acuerdo a un orden de prioridades, dando preferencia a los que se desean más, en segundo lugar se seleccionan los objetivos que son compatibles entre sí, y en tercer lugar los objetivos que presenten metas realistas y factibles.

Las prioridades se establecen debido a que no se pueden alcanzar todos los objetivos por la escasez de los medios. Por ese motivo, se establecen prioridades y en esta forma se dará el orden en que deben efectuarse dichos objetivos.

La compatibilidad de los objetivos está dado por el hecho de que la elección de uno no sacrifica a otro, ya sea por su naturaleza propia o porque compiten por los mismos medios.

"Los principios presupuestales para la elaboración y presentación del documento presupuestario son": ^{7/}

1. Universalidad

^{7/} Luis Alberto Ferreiro. Introducción a la técnica del presupuesto por programas. Dirección General Presupuesto por Programas, p. 40.

2. Unidad
3. Previsión
4. Periodicidad
5. Programación
6. Requisitos formales

1. Universalidad

El documento presupuestario debe incluir todos los ingresos y egresos, eliminando los fondos especiales. En el presupuesto debe figurar toda la información de los propósitos que se pretenden, los recursos humanos físicos y tecnológicos que se necesitan para su logro.

2. Unidad

Debe existir un sólo documento de todos los ingresos y egresos y no se debe permitir la existencia de presupuestos separados.

Con el presupuesto por programas todas las partes del programa deben estar integradas en conjunto de manera que se compruebe coherencia entre los diferentes programas y actividades y la no duplicación de esfuerzos.

3. Previsión

Se deben formular estimaciones sobre la problemática futura ba-

jo el supuesto de que no habrá modificaciones sustantivas en las condiciones que determinan la situación presente.

4. Periodicidad

El presupuesto debe formularse periódicamente de acuerdo a las circunstancias sociales cambiantes. La reformulación del presupuesto es variable, pero de forma muy general es de uno o dos años.

5. Programación

En el presupuesto por programas es de especial importancia la programación, que consiste en regular por anticipado la marcha de los acontecimientos con el establecimiento de un conjunto coherente de objetivos y metas compatible con los medios indispensables y los plazos necesarios para lograrlo, de tal manera que se obtengan los resultados previstos con la máxima economía de medios.

6. Requisitos formales

Son las condiciones de forma que son deseables para resaltar la fuerza de los principios esenciales expuestos con anterioridad.

Tales condiciones se expresan a continuación:

a. Claridad

Expresar el presupuesto en términos tan claros que no sea necesario ser un especialista para comprender lo que se propone hacer, por qué lo hace, mediante qué lo hace, y cuál es el costo de hacerlo, con ésto se hace más comprensible la labor de quienes aprueban el documento y hacen más comprensible la labor de los responsables de la operación presupuestal.

b. Especificación

El programa presupuestario debe estar elaborado en términos suficientemente concretos para facilitar su ejecución, es decir que el documento no se llegue al excesivo detalle que haga perder la visión del conjunto y lo más sustantivo del programa. Por otra parte, no se debe señalar en términos tan generales que haga imposible su ejecución.

c. Exactitud

En lo referente a que las peticiones de recursos se hagan con precisión y sinceridad ya que la tendencia es exagerar las solicitudes presupuestales, para que al final llegue a un término medio y por el otro lado la tendencia de los órganos centrales de presupuesto, a reducir tales solicitudes al mínimo. Lo que se debe hacer en realidad es solicitar y asignar las cifras justas que se precisan en razón de las acciones que se pretenden realizar.

La técnica del presupuesto por programas debe conducir al establecimiento de la secuencia lógica, para conseguir el o los objetivos, valiéndose del uso y combinación de recursos humanos físicos y financieros y de la habilidad de la unidad organizativa a quien se encomienda la realización del programa.

Por lo mencionado anteriormente el presupuesto por programas, debe contener lo siguiente :

1. Metas y objetivos que se pretenden alcanzar.
2. Definición y cuantificación de acciones concretas con las que se alcanzarán las metas y objetivos estableciendo las unidades de medida, cuando ésto es posible, en que expresarán tales acciones.
3. Determinación de la unidad ejecutora, que es la unidad organizativa en quien recae la responsabilidad de la ejecución del programa.
4. Explicación del plan de acción, la secuencia y forma en que se desarrollarán las acciones concretas previstas, haciéndose deseable la inclusión de un cronograma de acciones y realizaciones que tiene que ser general para toda la unidad ejecutora y parcial para cada responsable de segmentos del programa.

5. Determinación de costos tanto directos como indirectos. Conocidas las acciones concretas a realizarse, se deben precisar los costos físicos en términos de recursos humanos y materiales y posteriormente el costo monetario de tales recursos.

6. Determinación de las fuentes de financiamiento y su cuantía conocidas las necesidades de recursos de todo tipo que el cumplimiento del programa demanda, es necesario conocer el origen de los fondos y el monto de éstos.

7. Determinación del cronograma financiero. Esta información es de gran importancia para la ejecución de éstos, depende de buena medida de un fácil y oportuno flujo de fondos. Esta información debe estar ligada a la mención de origen del financiamiento.

Niveles programáticos de asignación de recursos

1. En programa de funcionamiento

Función. Es la finalidad que deben cumplir las instituciones públicas a través de la prestación de servicios públicos determinados y de la producción de ciertos bienes para satisfacer las necesidades de la comunidad, y estas finalidades pueden referirse a la educación, la salud pública, la defensa nacional, fomento económico, la extracción, transformación y comercialización del petróleo, etc.

Programa

Es el instrumento destinado a cumplir las funciones de la Institución Pública de que se trate, por el cual se establecen objetivos o metas cuantificables (en función de productos finales), que se cumplirán a través de la integración de un conjunto de esfuerzos con recursos humanos, materiales y financieros a él asignados, con un costo global determinado, y cuya ejecución queda a cargo de la unidad administrativa de alto nivel.

Subprograma

Es una división de ciertos programas completos destinados a facilitar la ejecución en un campo específico, en virtud del cual se fijan metas parciales y cuantificables que se cumplirán por medio de acciones concretas que realizan unidades de operación determinadas, con los recursos humanos, materiales y financieros asignados y con un determinado costo global y unitario.

Actividad

Es una división más reducida de cada una de las acciones desarrolladas para cumplir las metas de un programa o subprograma de operación; que consiste en la ejecución de ciertos procesos o trabajos (por medio de la utilización de los recursos humanos, materiales y financieros asignados, con un costo global y unitario determinado), y que queda a cargo de un nivel intermedio o bajo.

Tarea

Se entenderá por tarea una operación específica que forma parte de un proceso destinado a producir un resultado determinado.

El concepto de tarea es la unidad menor en que pueden dividirse los programas y subprogramas de funcionamiento; no se utiliza como elemento de asignación de fondos pero constituye un valioso auxiliar para profundizar en el análisis presupuestario especialmente en la elaboración del anteproyecto.

2. En programa de inversión

Programa

Es el instrumento para fijar las metas que se alcanzarán mediante la ejecución de un conjunto integrado por proyectos de inversión.

Subprograma

Es una división de programas complejos que comprende áreas específicas en que se ejecutan los proyectos de inversión.

Proyecto

Es un conjunto de obras dentro de un programa o subprograma de inversión para la creación de bienes de capital realizados por

una unidad productiva capaz de funcionar en forma independiente.

Obra

Es un bien de capital específico que forma parte de un proyecto como edificio, un hospital, una carretera, etc.

Operación

Es un esfuerzo con miras a cubrir una de las fases que constituyen una obra, por ejemplo, el desmonte, nivelación, asfaltado, etc.

Es el último nivel de programación que se señala en el documento, en términos de unidades físicas a fin de servir como auxiliar en el análisis principalmente en la elaboración del "ante-proyecto del presupuesto" ^{8/}

2.5 Diferencia entre el presupuesto tradicional y el presupuesto por programas

Se puede señalar como diferencia fundamental, de acuerdo a que el presupuesto tradicional detalla las cosas que una institución compra y el presupuesto por programas, por el contrario,

^{8/} Guillermo E. Molina López. Planificación, Programación y Presupuestación, UNAM, p. 69/70.

se interesa en lo que se hace, es decir, conocer lo que se va a realizar con los recursos disponibles en vez de indicar los bines que se van a adquirir.

El presupuesto tradicional trata solamente de asuntos financieros no cuenta con elementos para la elevación y la determinación del grado de eficiencia en el uso de los recursos, no indica lo que se pretende hacer, solamente se refiere a lo que se quiere comprar, no se puede definir a través de él, de qué manera se reparten los recursos entre gastos de operación y gastos de inversión. No establece responsabilidades claras, ya que no comprende metas ni objetivos a alcanzar. No prevé ningún sistema de información que permita vigilar su ejecución; y no contiene una programación de los flujos de ingresos y egresos conforme a prioridades; no refleja los objetivos fijados en los planes de desarrollo.

Por lo contrario el presupuesto por programas permite corregir las deficiencias del presupuesto tradicional fija metas a alcanzar en cada período, permitiendo así la evaluación de resultados. Indica lo que se pretende comprar pero correlacionándolo con lo que se habrá de realizar.

Se forma como un elemento de análisis y de control en la adecuada asignación de recursos y como un indicador de productividad y eficiencia.

La evaluación de la eficiencia operativa de las diferentes unidades encargadas de programar, se ven posibilidades porque el presupuesto por programas contiene una serie de índices de rendimiento, unidades de producto final cuantificados, lo que permite la comparación entre programas similares y la determinación de aprovechamiento de los recursos asignados.

2.6 Sistema de planeación, programación y presupuestación.

El Estado Moderno, al ampliar sus actividades administrativas y preocuparse de las actividades económicas y sociales, ha pasado a ser un organismo planificador y programador, constituyéndose en agente dinámico de la economía.

El proceso de desarrollo económico, comprende las siguientes partes: definición de una política; planificación; implementación del plan; ejecución del plan.

El presupuesto por programas permite a los altos niveles del gobierno, tener una idea clara de los objetivos de la política económica, para guiar el presupuesto, estos objetivos pueden ser: mantener la estabilidad monetaria, mantener el nivel de precios, incrementar la capacidad de ahorro, etc.

La planificación es el instrumento de que se vale el sector público para cumplir con la tarea del desarrollo económico.

- a. Los planes de largo plazo. Establecen objetivos y metas que indican el comportamiento deseado a nivel macroeconómico, como producto interno bruto, consumo, inversiones, etc. para un período que es de diez años. El período tan largo que abarcan no hace posible su ejecución directa y para tal motivo necesitan dividirse en períodos de plazo medio.
- b. Planes a plazo medio. Desglosan de los planes de largo plazo los objetivos y metas que habrán de cumplirse durante el plazo que abarcan que es de 4 ó 5 años, así como los recursos necesarios para llevarlos a cabo.

Estos planes deben detallar los niveles de consumo, inversión, etc., que se deben lograr en el plazo que abarcan también los tipos de programa que deben cumplirse de los recursos a utilizarse, etc. con el fin de que sirvan de marco de orientación para la formulación y ejecución de los planes de corto plazo y de los presupuestos del sector público.

- c. Planes de corto plazo. Generalmente son anuales y desglosan de los planes de mediano plazo a los segmentos a cumplirse en el período de un año.

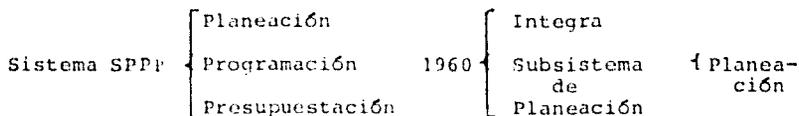
El plan de corto plazo, al igual que el de medio y largo plazo, debe estar dividido por sectores, con la diferencia de que están expresados a un grado de detalle mayor y establece metas bastante precisas por ejemplo: construcción de escuelas, metro cuadrado de pavimento, etc.

La conversión de un plan de desarrollo público en una serie de presupuestos anuales puede ser la más importante etapa del proceso planificador porque mediante la unión entre el plan y un presupuesto el gobierno realiza un objetivo.

El presupuesto de un gobierno es, por lo tanto, un elemento clave para convertir un plan en un programa de acción.

De lo anterior se deriva la importancia de que un presupuesto del sector público sea expresado, al igual que los planes, sectorialmente y expresa a nivel operativo los objetivos y metas de aquellos a fin de que efectivamente sirva de instrumento de ejecución de la planificación.

En síntesis "El sistema de planeación, programación y presupuestación", se originó en la década de 1960 y tiene como finalidad principal integrar los planes con los presupuestos programáticos, que se habían desligado durante el establecimiento del presupuesto por programas en el sector gubernamental. En este sistema se considera que los planes indican qué es lo que se pretende alcanzar (objetivos, metas, estrategias, etc.). La programación nos enseña como y que actividades se necesitan para el logro de los objetivos y por último el presupuesto nos señala cuantos recursos financieros necesitan las actividades para alcanzar el objetivo.



2.7 Importancia económica del presupuesto en el sector público

El creciente aumento de la intervención del estado en la situación económica y social del país, exige su participación como ordenador de las relaciones de producción, distribución y consumo, por ese motivo el presupuesto en el sector público es de gran importancia además a través de él se mide el grado de su participación en la vida económica.

El presupuesto es una herramienta del sector público a través de él se podrá medir el desarrollo económico y social en el país.

El presupuesto proporciona información al sector gubernamental para que efectúe correcciones en su plan de trabajo y para la toma de decisiones.

"El presupuesto, en un sentido financiero representa un elevado interés para el sector público ya que corresponde a la estructura de bienes destinados a proveer los gastos públicos. Es una herramienta política en cuanto expresa en transacciones concretas y resultados propuestos, decisiones gubernamentales y contribuye a través del ejercicio del poder ejecutarlas; es

un instrumento de administración en cuanto debe realizar acciones específicas para coordinar, ejecutar y controlar los planes y programas" 9/.

"La importancia económica del presupuesto en el sector público se resume como sigue :

- a) Permite seleccionar los objetivos económicos de la actividad gubernamental.
- b) Permite fijar los límites de la actividad del sector público dentro del proceso económico, determinando la parte del ingreso que será retenido.
- c) Hace posible fijar la participación del gobierno en el proceso de ahorro e inversión.
- d) Sirve para determinar los volúmenes de transferencias que realizará el sector público hacia el sector privado.
- e) Facilita orientaciones sobre el tratamiento que se dará a las exportaciones y controlar los planes y programas" 10/.

9/ Gonzalo Marter. Planificación y Presupuesto por Programas. Siglo XXI, p. 44.

10/ Administración pública comparada. Secretaría de la Presidencia, México, 1975, p. 9.

CAPITULO 3

EL DESARROLLO DEL PRESUPUESTO EN PETROLEOS MEXICANOS

3.1 Presupuesto tradicional hasta 1976

Petróleos Mexicanos es una empresa descentralizada que forma parte del sector público de la economía, formada por instituciones sin fines de lucro, poseen cierto grado de autonomía, cuentan con fondos propios y se administran con relativa independencia.

La oportunidad de descentralizar un servicio es un problema político que corresponde decidir a los órganos superiores del Estado y en el caso de Petróleos Mexicanos el Gobierno Mexicano creyó conveniente crear un organismo descentralizado, para que los bienes muebles e inmuebles expropiados a diversas compañías petroleras, pudieran ser manejados de tal forma que la industria Petrolera integrada por estos bienes funcionara convenientemente en beneficio nacional y de los trabajadores de la Industria Petrolera. Por este sistema el Estado concede personalidad a ciertos servicios preferentemente técnicos y les encarga el cuidado de atenderlos con plena autonomía aunque con las reservas a favor de él.

Y así con fecha 22 de agosto de 1939 el Poder Ejecutivo Federal emitió el reglamento de los artículos 4° y 5° del Decreto del

7 de junio de 1938 que creó la Institución Pública denominada "Petróleos Mexicanos". En este reglamento se dice que Petróleos Mexicanos, es un organismo público descentralizado, cuya dirección está encomendada a un Consejo de Administración, integrado por cinco representantes del Estado que designa el Ejecutivo Federal y cuatro designados por el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana.

Posteriormente el 23 de enero de 1971, se decreta la "Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos" que dice: Petróleos Mexicanos creado por Decreto del 7 de junio de 1938, es un Organismo Público Descentralizado del Gobierno Federal de carácter técnico, industrial y comercial con personalidad jurídica y patrimonios propios, que será dirigido y administrado por un consejo de administración y un Director General. El Consejo de Administración se compondrá de once miembros designados, seis de ellos que representan al Estado, por el Ejecutivo Federal y los otros cinco por el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, de entre sus miembros activos que sean trabajadores de Planta de Petróleos Mexicanos. A su vez el Ejecutivo Federal nombrará al Director General y a los Subdirectores que estime necesarios para el eficaz funcionamiento de Petróleos Mexicanos.

El Director General de Petróleos Mexicanos deberá asistir a las sesiones del Consejo con voz, pero sin voto, a su vez los acuerdos que tome el Consejo de Administración serán ejecutados por

el Director General, los Subdirectores y los demás funcionarios y empleados, conforme a su competencia.

Petróleos Mexicanos, es un organismo público al que rigen también normas especiales. En el artículo 15° de la "Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos establece que los planes y programas de inversión, los presupuestos anuales de ingresos y egresos y las modificaciones a los mismos, deberán enviarse a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público. Los programas anuales de operación se presentarán a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

Anualmente se formula un estado financiero en el que se consigna la reserva para la exploración y declinación de campos que se publica en el Diario Oficial de la Federación dentro de los cuatro meses siguientes a la terminación del ejercicio, previa autorización de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

La fiscalización financiera que es un medio de vigilancia del Estado sobre el Organismo, consiste en la facultad otorgada al Órgano superior del Estado, para exigir rendición de cuentas y en general todas aquellas medidas encaminadas a comprobar la legalidad de los gastos. Para el fin del Control, el Estado dictó la "Ley para el control, por otra parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal" (***) que dice en sus artículos lo siguiente:

Quedan sujetos al control y vigilancia del Ejecutivo Federal en los términos de esta Ley los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. Se consideran organismos descentralizados las personas morales creadas por la ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, siempre que reúnan los siguientes requisitos :

- I. Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el Gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto específico.

- II. Que su objeto a fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos de la nación la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

La Secretaría de Patrimonio Nacional controlará y vigilará la operación de los organismos descentralizados, por medio de auditorías, para informarse de su marcha administrativa; procurar su eficiente funcionamiento económico y correcta operación; ve-

(**) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Colección Porrúa, 14a. edición p. 60 y 61.

rificar el cumplimiento de las disposiciones que dicte la Secretaría de la Presidencia en materia de vigilancia de las inversiones y con las normas que para el ejercicio de sus presupuestos señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El control y vigilancia que ejerza la Secretaría de Patrimonio Nacional hoy Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal serán independientes de los que correspondan a las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público en el ejercicio de las facultades que sobre inversiones y presupuestos, respectivamente, les confieren otras disposiciones legales.

Con los antecedentes anteriores consideramos que el Estado se propuso fundar una Institución con personalidad propia para la mayor libertad de su funcionamiento y por ello descentralizado del Poder Público a fin de atender a la resolución de dos problemas fundamentales.

Uno, la conservación y desarrollo de una de las más importantes riquezas nacionales y otra, el mantenimiento y desarrollo de una fuente de trabajo de un gran sector de nuestras organizaciones obreras, a la vez que asegurar y proveer de combustibles y productos derivados del petróleo, que alimenta las más numerosas industrias modernas.

Derivado de lo anterior y formando parte, Petróleos Mexicanos

del sector público, ha tenido que desarrollar los sistemas presupuestales que el gobierno Federal a través de sus entidades (SHCP, SPP, SEMIP) le han solicitado.

Antes de 1976 el sistema presupuestario de la institución petrolera, consistía en un documento de tipo financiero en el cual expresaba las magnitudes monetarias con las que suponía cubrir los gastos derivados del desempeño de sus funciones en el período de un año.

En las condiciones mencionadas, el presupuesto se orientaba hacia un control que consistía en mantener el límite del gasto que se le autorizaba; vigilar que los fondos asignados se ejercieran en la adquisición de los bienes, materiales y contratación de los servicios que previamente fueron especificados, de esta manera Petróleos Mexicanos contaba con información de los gastos; sin embargo, no contaba elementos para juzgar lo que se obtenía a cambio de los fondos asignados y en consecuencia, al finalizar el ejercicio presupuestal tampoco se podía evaluar si las acciones y resultados se habían llevado a cabo y en qué grado.

3.2 Aplicación del Presupuesto por Programas en la Institución Petrolera

En el año de 1977 las Secretarías de Patrimonio y Programación, establecieron en el país la práctica del Presupuesto por progra

mas, por lo cual Petróleos Mexicanos, modificó el modelo de planificación de presupuesto por programas que en un principio fue delineado en base a su organigrama funcional.

La aplicación del presupuesto por programas representa un cambio que pretende racionalizar la toma de decisiones en los sistemas administrativos y productivos.

Petróleos Mexicanos es una empresa de gran magnitud, con una diversidad de transacciones comerciales y financieras y cuenta con un aparato burocrático muy complejo; además la existencia de un presupuesto tradicional aunado a un personal que lo operaba y estaba acostumbrado a procedimientos de trabajo, no permitían fácilmente un cambio que es lo que ocasionaba la aplicación del Presupuesto por Programas, para vencer la resistencia al cambio y fuera aceptada la introducción del sistema fue necesario llevar a efecto los siguientes pasos :

- Se elaboraron instructivos en los cuales se exponían con claridad los procedimientos para la aplicación de la técnica.
- Se informó a todos los que tenían que ver en el manejo del presupuesto, las características, alcances y ventajas que representaba la aplicación del presupuesto por programas.
- Se impartieron cursos de capacitación al personal que operaría el sistema, para así poder enfrentarse con éxito a las exigencias del mismo.

- Se realizó labor de convencimiento al personal que manejaba el presupuesto tradicional, para que participara en el proyecto de introducción del presupuesto por programas.

La implantación del Presupuesto por Programas en Petróleos Mexicanos, ha sido de gran importancia, ya que ha permitido una clara visión de los objetivos y los recursos que se cuentan para alcanzarlos, estableciendo una base de programación, ejecución y evaluación de los resultados.

Son muchos los beneficios que proporciona el uso de esta técnica, señalándose a continuación los siguientes :

1. Es una herramienta útil para el trámite financiero
2. Es un elemento de planificación, ejecución y evaluación de los costos, objetivos y metas.
3. Proporciona a la Dirección y a niveles ejecutivos de mando responsables, los elementos de juicio para determinar con suficiente anticipación las necesidades de recursos humanos, técnicos, materiales y financieros, para atender el cumplimiento de los objetivos establecidos en los programas, determinando las acciones necesarias para lograr su oportuna obtención.
4. Determina un costo por programa, subprograma o actividad permitiendo establecer los parámetros necesarios para la evaluación de la eficiencia en el uso de recursos que emplea la institución petrolera.

5. Identifica los fines de cada actividad, asignando adecuada y racionalmente los recursos de acuerdo a los objetivos y programas que persiguen.
6. Proporciona a los organismos controladores, la información necesaria para evaluar el cumplimiento de las metas y objetivos.

Otro de los puntos importantes que hace que el Presupuesto por Programas para Pemex, sea una herramienta importante, es el establecimiento de una serie de modalidades que van desde el control del gasto, hasta la evaluación de este programa y establecer la responsabilidad de la eficiencia y eficacia de los objetivos trazados en metas valubles en cada programa que se desarrolle.

Los elementos para integrar el proceso de programación son :

- a) Fijación de objetivos
 - b) Desarrollo de programas
 - c) Evaluación de los resultados
-
- a) Fijación de los objetivos. En función del desarrollo de la institución petrolera y en correspondencia con los planes sectoriales, se definen los objetivos de la Institución :

Esta acción permite seguir y establecer los resultados que se esperan obtener, para esto se hace necesaria la participación del personal responsable del desarrollo de los programas.

- b) Desarrollo por programas. Una vez definidos los objetivos a corto, mediano y largo plazo, se determinan las metas a alcanzar, cuyo desarrollo debe ser analizado por los distintos niveles de la Institución Petrolera.

Deberá mantenerse un flujo constante de información entre los diversos niveles que participan en cada programa, a fin de que se asegure en estos últimos sean coherentes entre sí, y permitan cumplir con los objetivos previstos.

- c) Evaluación de los resultados. La ejecución de los programas requiere de un sistema capaz de medir y evaluar la eficiencia y productividad de cada uno de los programas, subprogramas y actividades. Este sistema debe permitir una comparación entre lo programado y lo realizado para poder identificar las causas de las desviaciones e introducir oportunamente las modificaciones pertinentes.

La evaluación de estos resultados, debe proporcionar los elementos de juicio adecuados, para una nueva programación de las acciones y su consecuente determinación de prioridad, con esto se logrará, una mayor racionalidad en la toma de decisiones.

3.3 Areas programáticas

El programa es el elemento principal del presupuesto por programa

mas y es la base para la elaboración asignación de recursos, - aprobación, ejecución, control y evaluación del presupuesto.

A través del programa se asignan los recursos humanos, materiales y financieros.

Para llevar a cabo la tarea de presupuestación y el control del ejercicio presupuestal, fue necesario que Petróleos Mexicanos, contara con un marco de referencia que considerara la organización y el tipo de operaciones que en ella se desarrollan, así como definir la ubicación de responsabilidad, tanto en la forma ción como el ejercicio del presupuesto. Por lo anterior para la apertura de las áreas programáticas fue tomada en consideración la operación natural de cada una de las unidades administrativas y el esquema organizativo de Petróleos Mexicanos, definiéndose las áreas programáticas como a continuación se indica:

"Area de planeación y coordinación"

Es la encargada de coordinar la elaboración de programas y dar congruencia a los resultados tanto en lo interno de Pemex, como en la economía nacional, con los planes y programas gubernamentales y con los aspectos de largo plazo (15/20 años), sobre todo en materia de política energética, establece el Programa Nacional de Energéticos.

El primer año del plan constituye en el programa-presupuesto

que se somete a través de las autoridades, a la aprobación de la Cámara de Diputados.

Area de Finanzas

Son su responsabilidad los programas de recursos financieros, programación y evaluación, su actividad de apoyo es básica en el desarrollo económico de la Industria, ya que la determinación de ésta será racionalizar la decisión presupuestaria a efecto de dar prioridad a los programas, subprogramas o actividades que mejor convenga al desarrollo financiero de Petróleos Mexicanos.

Encuentra su clasificación en sistemas presupuestarios eficientes; registros contables adecuados y oportunos; programación adecuada de los recursos financieros; programa de financiamiento oportuno, etc.

Area técnico administrativa

Su objetivo principal consiste en dar los servicios requeridos para el funcionamiento de las otras áreas de la Institución. Las áreas de gestión y responsabilidad para el conjunto de acciones de apoyo a los programas operativos, recae fundamentalmente en el área técnico administrativa, su actividad es parte importante del engrane operativo de esta Industria.

Encuentra su clasificación en acciones de seguridad industrial, capacitación para el desarrollo de trabajadores, salud y bienestar social, apoyo a programa nacional de vivienda, servicio de telecomunicaciones, etc.

Area comercial

Los principales objetivos se concretan en los siguientes principios de acción.

- Lograr un abasto nacional suficiente, eficiente y oportuno de productos petrolíferos y petroquímicos para el mercado interno.
- Generar el principal ingreso de divisas extranjeras para uso de sectores no petroleros de la economía
- Promover en forma directa el desarrollo económico del país, a través del uso de la capacidad de compra de bienes y servicios de la Institución.

Area de industrialización

Son obligación de esta área todas aquellas acciones relativas a la transformación e industrialización de los bienes producidos.

- Sub-programa de Exploración
- Sub-programa de Explotación

Area de Proyectos y Construcción de Obras

Sus objetivos principales, incluyen todas aquellas acciones encaminadas al desarrollo de estudios y ejecución de proyectos que incluyen determinantemente en el crecimiento productivo de la industria, aumentando los recursos financieros, por la venta de bienes o de servicios.

Para las acciones de desarrollo, es posible establecer metas, tanto en unidades físicas, como en valores o bien en cifras porcentuales, según en cada caso. Las acciones de esta área pueden dar origen a que se establezcan programas que permitan una adecuada programación, planeación, coordinación, ejecución y evaluación". 11/

Como ya se ha mencionado anteriormente, el presupuesto es asignado a cada programa, por tal motivo en Petróleos Mexicanos se considera como programa a cada subdirección que lo constituye; subprograma las coordinaciones que forman una subdirección, y a

11/ Manual de Inducción. Pemex, México, 1982, p^o 52 y 53.
Mario Ramón Beteta. Avances y perspectivas de Pemex, México, 1985 - 1989 p. 19, 20 y 21.

su vez la actividad las gerencias dependientes de cada coordinación, para mayor referencia de lo anterior consulta el anexo "1"

Otra de las actividades que originó la aplicación del presupuesto por programas, fue la revisión y actualización de los diferentes catálogos presupuestarios y mejorar los instrumentos que sirven de apoyo al sistema presupuestal. En el caso del Catálogo de Conceptos de Origen, aplicados al presupuesto de uso en Petróleos Mexicanos, se depuraron las partidas presupuestales, agregando y eliminando las que lo ameritaran.

El Catálogo de Codificación Unica de Centros de Trabajo y Departamentos, que contiene la codificación o número de clave (tres dígitos) de los centros de trabajo y departamentos, ello permite el costo de cada función atendiendo a los centros de trabajo encargados de su cumplimiento.

El Código Programático Presupuestal de Funcionamiento (Anexo 1), que fue elaborado con la finalidad de generar a través de él, la información presupuestaria por Programa (Subdirección, Subprograma (Coordinación) y Actividad (Gerencia)).

ANEXO 1.

"PROGRAMACION PRESUPUESTAL DE FUNCIONAMIENTO O DE OPERACION (GASTO CORRIENTE).

PROGRAMA	SUBPROGRAMA	
21		Dirección General.
22		Planeación y Coordinación.
	10	Subdirección.
	11	Estudios Económicos.
	12	Planeación y Desarrollo.
	13	-Promoción Industrial y Empresas filiales.
	14	Estructura de Organización y desarrollo regional.
23		Finanzas.
	10	Subdirección.
	11	Planeación Financiera.
	12	Contraloría.
	13	Tesorería.
	14	Financiamientos.
24		Técnico Administrativo.
	10	Subdirección.
	11	Recursos Humanos.
	12	Servicios Generales y Seguridad Industrial.

PROGRAMA	SUBPROGRAMA	
25		Comercial.
	10	Subdirección
	11	Comercio Interior.
	12	Suministros.
	13	Transporte.
	14	Comercio Internacional.
	15	Mercadotecnia y Planeación Comercial.
	16	Infraestructura y Normas Técnicas.
	17	Administración y control Comercial.
26		Transformación Industrial.
	10	Subdirección
	11	Planeación.
27	12	Operación.
		Producción Primaria.
	10	Subdirección.
28	11	Exploración.
	12	Explotación.
		Proyectos y Construcción de Obras.
31	10	Subdirección.
	11	Construcción.
	12	Ingeniería de Proyecto, Programación y Evaluación.
31		Dirección General.
32		Planeación y Coordinación.
	10	Subdirección

PROGRAMA	SUBPROGRAMA	
	11	Estudios Económicos
	12	Planeación y Desarrollo
	13	Promoción Industrial y Empresas Filiales.
	14	Estructura de Organiza- ción y Desarrollo Regional.
33		Finanzas.
	10	Subdirección.
	11	Planeación Financiera
	12	Contraloría
	13	Tesorería.
	14	Financiamientos
34		Técnico Administrativo
	10	Subdirección.
	11	Recursos Humanos.
	12	Servicios Generales
	13	Telecomunicaciones y Trans- portes Aéreos.
35		Comercial.
	10	Subdirección.
	11	Comercio Interior.
	12	Suministros.
	13	Transporte
	14	Comercio Internacional
	15	Mercadotecnia y Planeación
	16	Infraestructura y Normas Técnicas.
	17	Administración y Control Comercial.

PROGRAMA	SUBPROGRAMA	
36		Transformación Industrial
	10	Subdirección.
	11	Planeación.
	12	Operación.
	13	Refinación.
	14	Petroquímica.
37		Producción Primaria.
	10	Subdirección
	11	Exploración
	12	Desarrollo y Explotación de yacimientos.
	13	Producción, Acondiciona- miento y manejo de hidro- carburos.
	14	Transporte y Distribución de Hidrocarburos.
38		Proyectos y Construcción de Obras.
	10	Subdirección
	11	Construcción
	12	Ingeniería de Proyecto Pro- gramación y evaluación.(12)

(12) Estructura Presupuestal por Areas de Responsabilidad.-
PEMEX (Subdirección de Finanzas.- enero de 1987)

4. EL CICLO Y PROCESO PRESUPUESTARIO EN PETROLEOS MEXICANOS

4.1 Períodos Presupuestales

Este capítulo tiene por objeto exponer los aspectos generales del proceso presupuestario y la manera como se organiza, todo el ciclo de programación, discusión, ejecución y control de los presupuestos de Petróleos Mexicanos.

El presupuesto de Petróleos Mexicanos se elabora, ejecuta y controla a través del proceso llamado ciclo presupuestario que tiene lugar en un lapso de 20 meses y cubre distintas etapas que son:

Primer período

Dura siete meses y comprende las fases siguientes :

- a) Programación
- b) Elaboración del proyecto
- c) Discusión del proyecto
- d) Su promulgación

Segundo Período

Con duración de un año y este coincide con el año calendario y

sus fases a desarrollar son las siguientes :

- a) Ejecución presupuestaria
- b) Control
- c) Evaluación de los resultados

Tercer período

Este tiene una duración que comprende el primer mes del siguiente año al de la ejecución presupuestaria. A este período se denomina complementario y está destinado a capturar las obligaciones contraídas hasta el 31 de diciembre del año anterior y que no pudieron ser atendidas por lo retardado de los trámites o de previsión oportuna de recursos, en este período deben pagarse las obligaciones devengadas durante el ejercicio fiscal con los ingresos correspondientes al mismo año.

4.2 Programación presupuestaria

La programación, tiene la finalidad de procurar que el presupuesto del organismo petrolero refleje las metas de mediano y largo plazo, establecidos en los planes de desarrollo económico y social.

También esta programación presupuestaria consiste en establecer una coordinación permanente, de carácter estructural y funcional entre los mecanismos de planificación y presupuesto, para conse-

quir que el gasto permita el crecimiento de la economía en su conjunto y en cada uno de los sectores, de acuerdo a las tasas previstas, permitan un desarrollo, regular y sostenido.

La programación presupuestaria se realiza en dos niveles: nivel global y nivel sectorial.

La planificación global del desarrollo, de acuerdo con las metas seleccionadas determina el volumen del gasto necesario para los programas de largo y mediano plazo. La programación global del gasto para algunos años y en especial cuidado para el siguiente ejercicio dividiendo el total de egresos, entre gastos corrientes y de capital.

Una vez que se conoce el monto proyectado de los gastos corrientes y de capital, la programación sectorial del gasto, distribuye esos montos entre las distintas funciones y programas del presupuesto.

La programación sectorial del gasto permite identificar cuanto se destinará a los servicios operativos, a los administrativos, a los sociales y a los económicos y cada uno de ellos a los correspondientes programas, con la clasificación de egresos corrientes de capital.

Cada programa tendrá como resultado un presupuesto, el cual será la expresión financiera de los recursos que se requieran para

ra alcanzar las metas fijadas.

Para la elaboración de los programas se deberán definir metas a partir de los objetivos señalados en los planes y establecer las fechas de su realización; se proponen acciones calendarizadas para alcanzar las metas y definirán que unidades administrativas serán responsables de la ejecución.

Las metas y acciones que se establezcan en los programas, deberán ser de acuerdo con los objetivos definidos tanto en los planes por la dependencia, como del Plan del Sector respectivo y el Plan Institucional de mediano plazo.

La fase del presupuesto comprende todas las actividades orientadas a definir los recursos económicos asociados a las operaciones de la Institución Petrolera en un año calendario.

"La Dirección General de la Institución Petrolera establece los objetivos y metas generales en base a la misión y compromisos que para Petróleos Mexicanos determine la planeación gubernamental, también determina las prioridades que se deberán considerar respecto a la formulación de planes, programas y presupuestos.

El Comité de Dirección, proporciona elementos de juicio y orienta a la Dirección General para el establecimiento de los objeti

vos y metas generales del organismo y prioridades que deberán considerarse respecto a la formulación de planes, programas y presupuestos institucionales; también proporciona su opinión respecto a los planes, programas y presupuestos globales del organismo y propone a la Dirección General las modificaciones conducentes.

La Subdirección y Planeación y Coordinación implanta las acciones pertinentes para que el sistema institucional de planeación se ajuste a los requerimientos del sistema nacional de planeación; conduce al ciclo de planeación anual de la institución petrolera previa definición del programa general de trabajo para su realización y presenta la consideración del Comité de Dirección y a la autorización de la Dirección General, los productos de planeación institucional y las propuestas de modificación posteriores que se requieran.

Estructura de Organización para el Sistema de Planeación en Petroleos Mexicanos

I. Organos de Dirección, Regulación y Control, Dirección Superior.

- a) Dirección General
- b) Subdirección de Planeación y Coordinación

Alta Dirección

- b) Gerencias de Planeación Sectorial

II. Organos Colegiados

- a) Comité de Dirección
- b) Comité de Planeación Institucional
- c) Comités de Planeación Sectorial

Los órganos colegiados mencionados están formados de la siguiente manera :

- a) Comité de Dirección, que estará formado por los Subdirectores de Petróleos Mexicanos, así como por el Director del Instituto Mexicano del Petróleo. Este Comité está presidido por el Director General de la Institución Petrolera, fungiendo como Coordinador el Subdirector de Planeación y Coordinación y como Secretarios los Secretarios Técnicos de la Dirección General.
- b) Comité de Planeación Institucional, que se encuentra formado por los Coordinadores Ejecutivos y Gerentes de Planeación Sectorial, así como por el Coordinador de Planeación y Desarrollo, por el Gerente de Planeación y Presupuesto y por el Gerente de Desarrollo de la Subdirección de Planeación y Coordinación. Este Comité se encuentra presidido por el Subdirector de Planeación y Coordinación y el Gerente de Planeación y Presupuesto fungirá como Secretario.

- c) Comités de Planeación Sectorial, los cuales están formados por el subdirector, los Coordinadores Ejecutivos, el Gerente de Planeación y los Gerentes de Rama, tanto de áreas operativas como de apoyo a cada subdirección. Serán presididas por el subdirector y el Gerente de Planeación fungirá como Secretario". 13/

Para que se entienda mejor la estructura de organización de Petróleos Mexicanos, a continuación se presenta el esquema de jerarquía funcional siguiente :

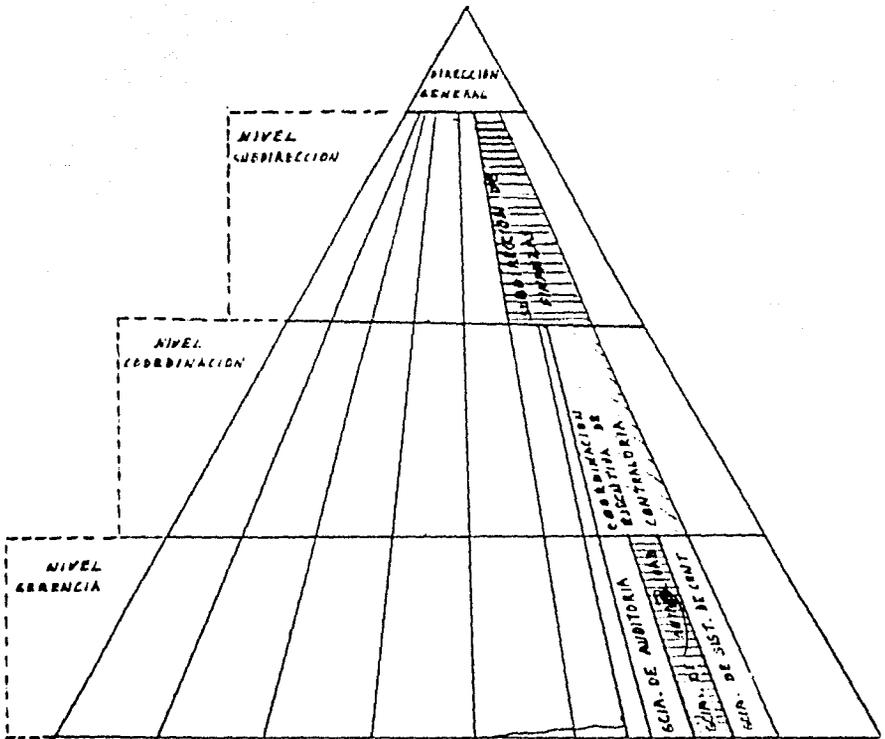
4.3 Elaboración del presupuesto

La formulación del proyecto del presupuesto se inicia con la notificación a las diversas áreas de programación, de los límites o cuotas de gastos señalados por la Dirección General de Petróleos Mexicanos, y que comprende las siguientes etapas.

Solicitudes de gastos. Las diversas áreas de programación elaboran los solicitudes de gastos para el próximo ejercicio fiscal, utilizando los formularios enviados por la Subdirección de Planeación dependiendo de Petróleos Mexicanos, siguiendo las instrucciones impartidas dentro de los límites de egresos plani

13/ Reglamento para la Planeación, Programación y Presupuesto Institucionales. México, 1984, Pemex, p. 15 y 16.

PETROLEOS MEXICANOS
ORGANIZACION FUNCIONAL



ficados. En esta forma, las solicitudes de gasto consultan los distintos puntos de vista y las necesidades de cada uno de los programas.

Terminada su elaboración, se envían a una fecha fijada a la Subdirección de Planeación, con las justificaciones del caso.

Anteproyecto. La Subdirección de Planeación, estudia, revisa y ajusta los egresos de las solicitudes con los ingresos calculados para el próximo año, a fin de elevar a consideración del Director General y éste al Consejo de Administración, el anteproyecto del presupuesto, acompañado de un informe relativo a la situación económica y fiscal y a las perspectivas de las finanzas públicas. Al momento de preparar el anteproyecto, debe cuidarse de la aplicación de todos los requisitos de forma y fondo de la técnica del presupuesto por programas.

Proyecto definitivo. Aprobado el anteproyecto por la Dirección General y el H. Consejo de Administración, se remite a las Secretarías de Energía, Minas e Industria Paraestatal y la de Programación, Presupuesto y Gasto Público, para que éstas lo revisen, ajusten y lo sometan a autorización del H. Congreso de la Unión.

El proyecto del presupuesto, cuando se es preparado siguiendo las normas de la técnica programática, contiene la información necesaria para su estudio y preparación, incluyendo a ese fin

datos referenciales de ingresos y gastos de los dos últimos años para que se puedan establecer comparaciones sobre los montos, la composición y evolución de los mismos.

Discusión y aprobación. El proyecto del presupuesto debe ser estudiado, discutido y conformado por la Subdirección de Planeación, ésta deberá avalar todas las constancias expuestas por las áreas programáticas para la buena culminación de los objetivos y metas consignados en los programas.

En un documento claro deberá ser entregado a la Dirección General, para que ésta a su vez lo someta al H. Consejo de Administración; discutido y aprobado el documento, se envía a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal y Secretaría de Programación, Presupuesto, para que estos ministerios lo discutan, lo nivelen de acuerdo a los planes financieros generales y lo sometan a aprobación del C. Presidente de la República, quien a su vez lo autoriza y se somete a discusión y aprobación del H. Congreso de la Unión, mismo que lo consolida y expide el Decreto Aprobatorio de la Ley de Ingresos y Egresos.

Ejecución. Al expedirse el Decreto aprobatorio del Presupuesto, se inicia el ciclo del Ejercicio Fiscal, el cual dispone que el presupuesto se ejecute en un período comprendido del 1° de enero al 31 de diciembre, también deberá comprender los trámites adicionales de obligaciones contraídas hasta el 31 de diciembre.

En esta forma, agregando al Ejercicio Fiscal el período complementario, se tiene un Ejercicio Financiero que en un total abarca 13 meses y 15 días.

Problemática que se presenta en la actividad presupuestal

Después de haberse expuesto en forma teórica el ciclo y proceso presupuestario en las fases de programación, elaboración, discusión, promulgación ejecución, control y evaluación, a continuación en forma sintetizada se presentan algunos comentarios de la problemática que por su gran magnitud, y por la diversidad de actividades financieras, administrativas y técnicas, presentadas en la materia presupuestal ocurren en Petróleos Mexicanos.

Elaboración del proyecto. La Subdirección de Planeación y Coordinación, es la responsable de integrar el Anteproyecto de Presupuesto de la Institución Petrolera, y que después de ser analizado y aprobado por las autoridades superiores de Petróleos Mexicanos, se presentan al Ejecutivo Federal con el objeto de que sea incorporado al presupuesto global de la Federación y posteriormente es enviado al H. Congreso de la Unión en donde es discutido y aprobado. Para llevar a cabo tal fin, es responsabilidad de la mencionada Subdirección emitir los lineamientos y formatos necesarios en los cuales se anotarán las necesidades de fondos presupuestales, objetivos y metas estimados a efectuar en el período de un año.

Una vez que son actualizados dichos lineamientos y formatos, son difundidos a las diversas Subdirecciones para que consoliden los requerimientos presupuestales de cada una de sus Coordinaciones, Gerencias, Centros de Trabajo, Superintendencias y Departamentos dependientes de ellas.

Sin embargo, no obstante de existir un procedimiento y formatos institucionales para la elaboración del proyecto presupuestal, las Subdirecciones hacen caso omiso, y para cumplir con el requerimiento planteado, cada una de ellas cuenta con sus propios sistemas, que pueden consistir desde las técnicas presupuestales tradicionales, hasta las más sofisticadas como son los intentos de aplicación de la técnica presupuestal base cero, que son ejecutadas de acuerdo a los criterios, experiencias y conocimientos del responsable o responsables de las unidades dependientes de cada Subdirección, encargada de consolidar los presupuestos respectivos.

De acuerdo a lo escrito, se puede decir que tanto las Subdirecciones que consolidan su proyecto presupuestal con técnicas presupuestales tradicionales como las que lo hacen con técnicas más avanzadas de intentos de aplicación de presupuesto base cero, no están cumpliendo con el requerimiento del Ejecutivo Federal en la materia presupuestal, ya que este solicita que en las dependencias gubernamentales se aplique la técnica de Presupuesto por Programas y Actividades.

Otra problemática que persiste en el proyecto presupuestal, es la intervención de diversos criterios que a través de la pirámide jerárquica modifican arbitrariamente los proyectos, sin poner en conocimiento a las áreas operativas responsables de la elaboración y ejecución del presupuesto; creando con esto confusión.

Para evitar la existencia de multisistemas en la actividad presupuestal, es conveniente que las autoridades superiores de la administración, utilicen el camino coercitivo con las diferentes Subdirecciones para que lleven a cabo el sistema de elaboración del proyecto de presupuesto institucional.

Para evitar confusiones por parte de las áreas operativas, es recomendable su participación, tanto en la elaboración del proyecto presupuestal, como en las modificaciones que se le efectúan, para que así sea posible que adopten las medidas necesarias en el cumplimiento de sus objetivos y metas.

Promulgación. Una vez que es aprobado por el H. Congreso de la Unión el presupuesto global de Petróleos Mexicanos, la Subdirección de Planeación y Coordinación, procede a distribuir y dar a conocer a lo lato y ancho de la pirámide de organización los montos correspondientes del presupuesto autorizado. Además, las unidades encargadas de la actividad presupuestal dependientes de cada Subdirección, en cuanto cuentan con sus importes presupuestales autorizados proceden a efectuar un derrame presu

puestal por cada una de las áreas dependientes de ellas, utilizando sus propios sistemas y políticas.

Una vez que se han expuesto las dos modalidades a través de las cuales se dan a conocer los montos presupuestales autorizados a cada área, se deduce lo siguiente :

Debido a la magnitud de Petróleos Mexicanos y a la gran cantidad de trámites que por el nivel jerárquico tiene que pasar la desagregación del presupuesto autorizado; cuando las áreas operativas tienen conocimiento de los montos presupuestales, el ejercicio fiscal tiene un avance considerable, por lo que inminente - mente pueden suceder desviaciones muy difíciles de corregir.

Las unidades dependientes de cada Subdirección, por tener el control administrativo de sus áreas a través del presupuesto, ocasionan entorpecimiento en la mencionada actividad.

Al utilizar las unidades de las Subdirecciones sus propios sistemas y políticas de desagregación del presupuesto autorizado difieren los montos de los proporcionados por la Subdirección de Planeación y Coordinación ocasionando con ello confusión a las áreas operativas responsables de controlarlo y ejercerlo.

A manera de resolver satisfactoriamente y en su oportunidad el conocimiento de los presupuestos autorizados por parte de las áreas operativas, y que no exista entorpecimiento en la activi-

dad, así como que no existan diferencias en los montos autorizados que corresponden a cada área operativa; es recomendable que en Petróleos Mexicanos, únicamente exista un sistema distributivo de los montos presupuestales autorizados, e intervenga una sola dependencia para tal fin; que se haga responsable directamente a cada área de ejercerlo y controlarlo sin que intervengan tantos criterios innecesarios en la distribución.

El control. Teóricamente el control del ejercicio presupuestal, consiste en un sistema de captación, registro y proceso de información que facilita el retroalimentar en forma oportuna a los usuarios con datos confiables, para que les permita llevar a cabo un efectivo control y seguimiento al ejercicio de sus respectivos presupuestos; sin embargo, en el manejo de la actividad presupuestal se observa que el control tiene algunas fallas como son :

La captura de información en una empresa de la magnitud de Petróleos Mexicanos, es difícil, por la gran cantidad de empleados que participan en tal tarea, personal que en varias ocasiones es improvisado, otras por los vicios existentes, efectúan la tarea sin preocuparse de capturar la información correctamente, también está la existencia de una alta rotación de personal en la actividad. Así como la existencia de intereses creados por algunos miembros que forman parte del engranaje de captura y control presupuestal que son conscientes que se benefician al capturar mal la información; todos estos motivos, aunados a la

desagregación de las dependencias de Petróleos Mexicanos por todo el país, originan que la información presupuestal generada con el sistema de control presupuestal de Petróleos Mexicanos adolezca de veracidad y oportunidad.

Es muy frecuente que dentro de Petróleos Mexicanos, se conozcan los montos del presupuesto ejercido en un período determinado, pero no se tenga conocimiento de los avances en las metas y objetivos, esto es por las malas relaciones existentes entre el personal operativo y el personal que elabora y controla la actividad presupuestal, esta separación permanece desde que se tomó como prioritario el incrementar la capacidad de producción, de exportación, de transformación, de almacenamiento, de transporte, etc., sin importar a que precios, y así en la actualidad prevalece el exceptismo del personal operativo a someterse a un control de su ejercicio presupuestal en relación a los avances de sus objetivos y metas.

En el subsector gubernamental, se utiliza la clasificación por objeto del gasto que establece la Secretaría de Programación y Presupuesto y en el caso de Petróleos Mexicanos, la clasificación por objeto del gasto difiere a la presentada por dicha Secretaría, por ese motivo se tiene que reprocesar la información proporcionada con sus propios capítulos del gasto, convirtiéndola, para dar respuesta a los requerimientos que en la materia presupuestal le solicitan las Dependencias Gubernamentales (SPP, SHCP y SEMIP), encargadas de vigilar, autorizar, controlar y

evaluar el presupuesto del sector público.

A manera de dar solución y fortalecer la función de control, se recomiendan las siguientes acciones :

- . Analizar la infraestructura existente en materia de captura y control presupuestal y adecuarla a las necesidades de Petróleos Mexicanos.
- . Establecer programas de entrenamiento permanente al personal encargado de la captura y control presupuestal.
- . Concientizar tanto al personal operativo, como al de captura y control presupuestal; sobre la importancia de contar con las estimaciones de avance de los objetivos y metas, y de que la captura de información presupuestal se efectúe con responsabilidad.
- . Fortalecer la vigilancia en la congruencia del presupuesto con los objetivos y metas de Petróleos Mexicanos.
- . La estructura actual del gasto con que cuenta Petróleos Mexicanos, se debe cambiar de acuerdo al Catálogo de Actividades elaborado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, y así evitar la actividad de reproceso de información financiera como programática, para dar respuesta a los requerimientos del Ejecutivo Federal.

- . Establecimiento de una política de presupuesto homogénea al interior de Pemex.
- . Es necesario contar con un sistema de información veraz y ágil con lo cual se puedan efectuar evaluaciones correspondientes y determinar los cambios conducentes.

5. SISTEMA DE CONTROL PRESUPUESTAL POR AREA DE RESPONSABILIDADES EN PETROLEOS MEXICANOS

5.1 Origen del sistema

La falta de un sistema de presupuestos que permitiera un control eficiente de los recursos económicos, que sirva como instrumento para proporcionar el conocimiento oportuno del avance físico y financiero del gasto a todo lo ancho y alto de la pirámide organizacional de Petróleos Mexicanos, originaron el Sistema Control Presupuestal por Area de Responsabilidad, el propósito fundamental que se busca con este sistema consiste en disponer de un conjunto de Técnicas y Herramientas que permita dar respuesta a los requerimientos para la toma de decisiones del Organismo Petrolero, así como a las demandas del Sector Público Federal en materia de Programación, presupuestación, control y evaluación.

El objetivo principal del Sistema Control Presupuestal por areas de responsabilidad consiste en :

- Contar con un sólo sistema de información presupuestal a nivel de toda la Institución Petrolera, que proporcione datos confiables y oportunos.
- Permitir el seguimiento físico y financiero
- Generar información con suficientes elementos, para poder me-

dir la eficiencia y eficacia.

- Proporcionar elementos de juicio para la autoevaluación y toma oportuna de decisiones.
- Proporcionar información para dar respuesta a los requerimientos del Sector Público Federal.

El sistema de control presupuestal por áreas de responsabilidad consiste en un conjunto de técnicas y procedimientos de captación; proceso, elaboración e información correspondiente al ejercicio del presupuesto y al avance de las metas comparándolos contra las previsiones como base de control y evaluación de los programas y presupuestos de la Industria Petrolera, a la gran cantidad de transacciones en las que se ejerce el presupuesto y con la finalidad de dar cumplimiento al control del presupuesto se elaboró un formato de control de información financiera CIF (pedido, recibo, factura, contrato, etc.) conforme a los lineamientos generales para la formulación y control del presupuesto de Petróleos Mexicanos que dicen: "De existir disponibilidad en la partida, el responsable del control presupuestal agrega un formato CIF en los documentos en el que anotará el número progresivo de autorización y control; la clave presupuestaria afectada procediendo al registro inmediato de los documentos"^{15/}

^{15/} Lineamientos generales para la formulación y control del Presupuesto, México, Pemex, p. 16.

PETROLEOS MEXICANOS
CONTROL DE INFORMACION FINANCIERA

FORMATO 1

C I F

N° del CIF _____

NUMERO DE DOCUMENTO FUENTE					
NUMERO DE DOCUMENTO CONTABILIZADOR					
PARTIDA PRESUPUESTAL DE OBRA					
NUMERO DE PROYECTO					
CLAVE DE AUTORIZACION					
FECHA DE VENCIMIENTO					
IMPORTE TOTAL EN MONEDA EXTRANJERA		MONEDA			
TIPO DE CAMBIO					
MOMENTO CONTABLE		73 __	73 __	73 __	73 __
CLAVE DEL CENTRO DE TRABAJO AFECTADO					
DEPARTAMENTO	CONCEPTO DE ORIGEN DIGITO	IMPORTE POR DEPTO. EN M.N. (SIN IVA)	CONCEPTO DE ORIGEN DEL- IVA	MONTO IVA	
IMPORTE TOTAL MONEDA NACIONAL (SIN IVA)					
IMPORTE TOTAL DEL IVA					
FECHA DE ELABORACION					

RESPONSABLE DE CONTROL PRESUPUESTAL

FICHA _____

NOMBRE _____

FIRMA _____

El mencionado CIF contiene además datos complementarios para la captura de claves como son: programa, subprograma, centro de trabajo, departamento, importe y fase contable, número de obra y fecha de vencimiento.

Número progresivo de autorización y control. Se refiere al número que le otorgue el responsable del control presupuestal, es por medio de este número con el que se dará seguimiento al documento en los diferentes trámites (fases contables). El número progresivo de autorización y control que se asigne, será siempre el mismo en cualquier fase de la operación (Ver Capítulo 5.4) y está formado por once caracteres. El primer carácter es una letra, con la cual identifica el mes de registro de la operación y la letra puede ser como sigue :

A. Enero	E. Mayo	J. Septiembre
B. Febrero	F. Junio	K. Octubre
C. Marzo	G. Julio	L. Noviembre
D. Abril	H. Agosto	M. Diciembre

Los dos siguientes forman el día del mes en que se autoriza la operación.

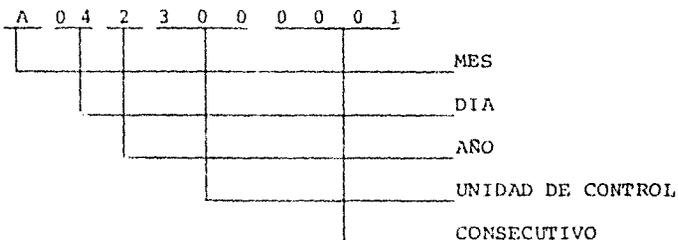
El tercer carácter corresponde al último número del año del ejercicio presupuestal en operación.

Cuarto y quinto identifican la clave de la unidad de control

(según catálogo de unidades de Control) que ejerzan el control presupuestal.

Los cuatro restantes forman el consecutivo de autorización que se corta al término de cada mes.

Ejemplo de Clave de Autorización :



Los datos complementarios para el seguimiento del control presupuestal son :

Centro de trabajo. Se anota el número que Petróleos Mexicanos ha asignado a cada uno de sus centros de trabajo que está formado por tres caracteres.

Departamento. Número asignado a cada departamento formado por cinco caracteres.

Partida presupuestal. Según catálogo de gastos de origen aplicados al presupuesto de Petróleos Mexicanos.

Importe. Se refiere a la cantidad monetaria que se tramita en el documento.

Momento contable. Es la clave que se asignó a cada movimiento presupuestal (ver anexo 1)

Partida presupuestal de obra. Esta clave será la que Petróleos Mexicanos asigne a cada obra en construcción de acuerdo al catálogo general de cuentas de construcción de Pemex.

Fecha de vencimiento. Se anota la fecha aproximada en que se estime se cumpla el compromiso de la entrega de los bienes o servicios, o en su caso el trámite para su pago.

Al finalizar el día el registro de la documentación a la que se anexó formato CIF de control presupuestal, se transcribe al formato PG 22 (ver formato 2) y se envía al sistema de cómputo del organismo para su proceso, generando con ésto las salidas de información necesaria, por área de responsabilidad, para el seguimiento y control del ejercicio presupuestal.

En lo referente al formato PG22, se agregan además de los datos del formado CIF las claves entre otras de meta, unidad medida y cantidad realizada.

Meta. Se anota la clave de meta según anexo 2.

Unidad medida Se anota la clave de acuerdo con el catálogo de unidades de medida según anexo 3.

Cantidad realizada Se anota la cantidad realizada con relación a la unidad medida.

Observación

Es necesario tener un buen control de clave de autorización que se de a los documentos, ya que una vez registrado el documento con el número de clave de autorización se le dará seguimiento y registro a las fases contables subsecuentes a través de este número.

5.2 Programa de implantación

Para la implantación del Sistema de Control Presupuestal por Areas de Responsabilidad se ha requerido la determinación de etapas que permitan evaluar resultados parciales durante el proceso.

El proceso de implantación se dividió en las siguientes etapas:

1. Divulgar el presupuesto autorizado, cuyos objetivos son:

- Adecuar el presupuesto solicitado por áreas al presupuesto autorizado.
- Divulgar el presupuesto aprobado por la Secretaría de Programación y Presupuesto dándolo a conocer en forma de de

tallada por programa, subprograma, centro de trabajo, de departamento y partida presupuestal, a los responsables de las unidades de control de la Institución Petrolera para su registro, administración y control.

- Actualizar los sistemas de cómputo, formatos, instructivos, catálogos de cuentas, claves de codificación, etc.
- Integrar el archivo de los sistemas de cómputo para tener parámetros de comparación, que servirán de base para la operación del control del ejercicio del presupuesto.

II. Información diaria a todos los niveles de la organización de Petróleos Mexicanos de las fases del ejercicio del presupuesto (ver Capítulo 5.4). Los principales objetivos son:

- Mejorar el registro y control del presupuesto, para satisfacer las necesidades de información oportuna y confiable.
- Conocer el ejercicio presupuestal en las distintas fases (Ver Capítulo 5.4) y las cifras del gasto real por áreas de responsabilidad de Petróleos Mexicanos.
- Contar con elementos suficientes para la toma de decisiones sobre aspectos programáticos, presupuestales, operativos y de administración.

Esta etapa permite obtener información diaria sobre las diferentes fases del ejercicio presupuestal. El informe diario contendrá las fases del presupuesto original, modi

ficado, devengado, ejercido, pagado y saldo por ejercer.

III. Información mensual de análisis y vencimientos, compromiso, devengado y ejercido (ver Capítulo 5.4). Los objetivos de esta etapa son :

- Contar con información oportuna de los compromisos presupuestales en los centros de toma de decisiones
- Mejorar la utilización de los recursos económicos de la Institución Petrolera, sobre la base de una planeación de los gastos por realizar en el período presupuestal vigente y en los ejercicios futuros.

En esta etapa se obtiene al último día de cada vez, dentro de los programas y subprogramas, los vencimientos de comprometido, devengado y ejercicio y por partida identificando la parte vencida y por pagar en el mes de que se trate.

IV. Información mensual del control y seguimiento físico financiero del gasto. Los objetivos de esta etapa son :

- Identificar los avances, posibles desviaciones que ocurran en la ejecución del presupuesto con respecto a metas, programas y los montos asignados.
- Contar con elementos de juicio para modificar o suspender programas, proyectos y actividades cuyas metas no sean susceptibles de realización.

Esta etapa consiste en obtener mensualmente un informe que permita el control y seguimiento físico-financiero del gasto por áreas de responsabilidad, sobre la base de una comparación del ejercicio del presupuesto y el avance de las metas, contra el presupuesto autorizado y calendario de metas.

V. Consolidación del sistema. Los objetivos de esta etapa son :

- Establecer orden y disciplina en el ejercicio del gasto
- Controlar los programas, el avance de la realización de metas de la Industria Petrolera y el ejercicio del Presupuesto.
- Generar información con suficientes elementos para medir la eficiencia y eficacia.
- Proporcionar elementos de juicio para la autoevaluación y toma oportuna de decisiones.
- Proporcionar información para dar respuesta a los requerimientos del Sector Público Federal.

5.3 Participantes

En el Sistema Control Presupuestal por Areas de Responsabilidad en Petróleos Mexicanos se hace necesario que intervengan desde el Consejo de Administración y Programación; Subdirecciones operativas y de apoyo, incluyendo sus ramas a nivel central y regio

nal; hasta los Órganos de apoyo global en los que cae la responsabilidad de normar, integrar y evaluar el proceso programático y presupuestario, como son: Subdirección de Planeación y Subdirección de Finanzas, con la participación vital de la Gerencia informática y sus sistemas de apoyo para el control del ejercicio del presupuesto.

5.4 Fases del ejercicio del presupuesto

"Los lineamientos generales para la formulación y control del presupuesto de Petróleos Mexicanos establecen que la información debe capturarse desde el momento en que se compromete el presupuesto, hasta que es entregado el pago al proveedor, contratista o prestador de servicios, para ese fin se crearon las fases del ejercicio del presupuesto que son: comprometido, devengado, ejercido y pagado" 16/

Comprometido. Se capta a través de pedidos, contratos, listas de raya y en general todo documento que afecte el ejercicio del presupuesto.

Devengado. Se capta por medio de las facturas, recibos, talones de fletes, estimaciones de avance de obra y demás documentos correspondientes a bienes y servicios recibidos, derivados de los

16/ Lineamientos Generales para la Formulación y Control del Presupuesto, México, Pemex, p. 11.

pedidos y contratos firmados y registrados según párrafo anterior.

Ejercido. Se capta a través de las cuentas por pagar expedidas para el pago de los recibos, facturas, talones de fletes, etc., señalado en los párrafos anteriores.

Pagado. Se obtiene de los informes diarios de caja y de Tesorería de Petróleos Mexicanos que detallan los cheques entregados a los proveedores de bienes y servicios derivados de las cuentas por pagar.

5.5 La computación como una herramienta para el control presupuestal y el flujo de información

La computación es fundamental para el Sistema de Control Presupuestal por Áreas de Responsabilidad, ya que por medio de ella se podrá establecer una adecuada fuente de información indispensable para el seguimiento, control, programación, operación y evaluación en la actividad presupuestaria.

En la toma de decisiones en Petróleos Mexicanos es de mucha importancia que la información tenga un alto grado de versatilidad, que sea oportuna y que fluya a lo ancho y a lo largo de la pirámide organizacional con el grado de agregación adecuado a cada nivel administrativo que tenga a su cargo funciones de dirección, control y supervisión de programas, subprogramas y con

trol del ejercicio presupuestal. Por lo anterior se deduce que un sistema manual difícilmente podría satisfacer las condiciones de versatilidad, claridad y oportunidad que demanda el sistema de información la administración del organismo petrolero, por lo que hace indispensable la ayuda de los sistemas de cómputo.

El procesamiento de la información en la Institución Petrolera por medio de sistemas mecanizados por el volumen y complejidad de la información a procesar, se hace necesario, pues de otra forma sería imposible obtener una información correcta y sobre todo a tiempo, para tomar decisiones en el momento oportuno.

La codificación programática

La codificación programática se refiere en el caso de Pemex a las claves que identifican programas, subprograma, partida presupuestal, fase contable, centro de trabajo, meta, etc., que se anotan en todos los informes y documentos correspondientes a la elaboración y ejecución del documento presupuestario que constituye el elemento central para procesar el cúmulo de información que demanda el Sistema de Presupuestos de Petróleos Mexicanos.

Cuentas de Registro (*)

7310	Fondos presupuestales disponibles
7311	Presupuesto por asignar
7312	Presupuesto por ejercer
7313	Presupuesto comprometido
7314	Presupuesto devengado
7315	Presupuesto ejercido
7316	Presupuesto pagado
7317	ADEFAS por pagar de gasto corriente
7318	ADEFAS pagadas de gasto corriente
7319	ADEFAS por pagar de gasto de capital
7320	ADEFAS pagadas de gasto de capital
7321	Presupuesto ejercido de años anteriores

* Información tomada del Catálogo de Cuentas Presupuestales de Petróleos Mexicanos.

REPORTE DEL CATALOGO DE METAS

<u>META</u>	<u>DESCRIPCION</u>
0001	Perforar pozos exploratorios.
0002	Perforar pozos de desarrollo.
0003	Perforar pozos de Inyecc. de agua.
0004	Producir MB de crudo.
0005	Producir MMPC líquidos de gas.
0006	Transp. por ductos MB petrolíferos.
0007	Transp. por ductos MMPC de gas.
0008	Refinar MB de producción petrolífera.
0009	Prod. M. Ton. de Prod. petroquímica.
0010	Procesar MMPC de gas.
0011	Comercializar MB de petrolífero.
0012	Comercializar M. Ton. petroquímica.
0013	Comercializar MMPC de gas.
0014	Exportar MB de crudo.
0015	Exportar MB de petrolíferos.
----	Etc.

REPORTE DEL CATALOGO DE UNIDAD DE MEDIDA

<u>U N I D A D</u>	<u>D E S C R I P C I O N</u>
001	BARCO
002	BARRIL/DIA
003	BODEGA
004	BRIGADA GRUPO-MES
005	EMBARCACION
006	EQUIPO
007	ESCOLLERA
008	ESTACION
009	ESTRUCTURA
010	ESTUDIO
011	EXAMEN
012	FUMIGACION
013	GALONES
014	GIGAWATT
015	GIGAWATT/HORA
016	HECTAREA
017	HORA-HOMBRE
018	HORA-MAQUINA
019	HORA- INVESTIGACION
020	HORA-VUELO
021	KILOGRAMO

<u>U N I D A D</u>	<u>D E S C R I P C I O N</u>
022	KILOMETRO
023	KILOMETRO CUADRADO
024	KILOWATT
025	LITRO
026	LITRO-DIA
027	MAQUINA
028	MEGAVOLTAMPER
029	MEGAWATT
030	MEGAWATT/HORA
031	METRO LINEAL
032	METRO CUADRADO
033	METRO CUBICO
034	METRO CUBICO DIA
035	METRO CUBICO SEGUNDO
036	MILES DE METROS CUBICOS
037	MILLONES DE METROS CUBICOS
038	MILES DE BARRILES
039	MILES DE PESOS
040	MILLONES DE PESOS
041	MILES DE TONELADAS
042	MILLA NAUTICA
043	MILLONES DE PIES CUBICOS
044	MOTOR

<u>U N I D A D</u>	<u>D E S C R I P C I O N</u>
045	MUESTRA
046	OBRA POR ADMINISTRACION DIRECTA
047	OBRA POR CONTRATO DE TERCEROS
048	OFICINA
049	PASAJERO
050	PASAJERO KILOMETRO
051	PIE CUBICO
052	PLANTA
053	POZO
054	PRESA
055	PROYECTO
056	PUENTE
057	PIEZA
058	RACION
059	RADAR
060	REGISTRO
061	RUTA
062	SEÑAL
063	TALLER
064	TONELADA
065	TONELADA DIA
066	TONELADA METRICA
067	TONELADA METRICA POR DIA

<u>U N I D A D</u>	<u>D E S C R I P C I O N</u>
068	TONELADA POR AÑO
069	TONELADA POR KILOMETRO
070	UNIDAD
071	VEHICULO
072	VIVIENDA
073	VUELO
074	ANALISIS
075	OBRA
076	CONTRATO
077	MUELLE
078	INYECCION DE AGUA
079	FRASCO
080	CAJA
081	CARRETE
082	CILINDRO
083	CUÑETE
084	HOJA
085	JUEGO
086	KILO
087	LATA
088	LOTE
089	PAR
090	PIE MADERERO

Anexo 3

U N I D A DD E S C R I P C I O N

091

ROLLO

092

SACO

093

TAMBOR

094

GRAMO

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La necesidad de que los trabajadores se unieran para solicitar su mejoramiento económico y social a las compañías extranjeras que explotaban a los trabajadores y el petróleo mexicano; la intervención en el conflicto por parte del entonces presidente Cárdenas, ocasionaron la expropiación petrolera por utilidad pública del 18 de marzo de 1938, recuperándose esta valioso recurso natural no renovable, en beneficio de la Nación.

Una vez que se llevó a cabo la expropiación el Gobierno Federal creyó conveniente crear a Petróleos Mexicanos como una empresa pública descentralizada que se administrara en forma independiente a reserva de manejarse bajo ciertas limitaciones y normas jurídicas emitidas por el Ejecutivo Federal. La decisión por parte del Gobierno Federal de que Petróleos Mexicanos fuera una empresa pública descentralizada se efectuó tanto por mandato constitucional como estratégicamente. Constitucionalmente por motivo que nuestra carta magna en su artículo 27 faculta la intervención del Estado en la economía del país, y es estratégicamente debido a que Petróleos Mexicanos ha participado de manera vital en el impulso de transformación del país y eficaz instrumento para superar la crisis económica.

La actividad de Petróleos Mexicanos se encuentra vinculada a las metas y objetivos de la Administración Pública, es decir, sus programas y objetivos se deben llevar a cabo de conformidad

con las metas, objetivo y prioridades que establezca el Ejecutivo Federal que para tal fin dictó la "Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y las Empresas de Participación Estatal" y la "Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos", facultando la intervención de las Secretarías de Energía, Minas e Industria Paraestatal y a la de Hacienda y Crédito Público, el control y vigilancia de la operación de los organismos descentralizados, por medio de auditorías, para informarse de su marcha administrativa procurar su eficiente funcionamiento económico y correcta operación, verificar el cumplimiento de las disposiciones que se dicten en materia de vigilancia de las inversiones y con las normas que para el ejercicio de sus presupuestos señalen las Secretarías mencionadas.

Por la razón anterior Petróleos Mexicanos tiene la obligación de desarrollar las técnicas presupuestales que el Ejecutivo Federal establece para la elaboración, control e información presupuestal.

Así se puede decir que actualmente el Ejecutivo Federal solicita que tanto la administración central como en la paraestatal se lleve a cabo la aplicación de la técnica presupuestal por programas y actividades; sin embargo, en Petróleos Mexicanos, no se ha cumplido totalmente con esta disposición, ocasionando con esto que por lo disperso en la elaboración de los sistemas de presupuesto evidentemente exista lo siguiente :

1. La falta de un control adecuado de las operaciones en Petróleos Mexicanos.
2. Graves deficiencias del sistema de información presupuestal lo que no permite la toma de decisiones con los elementos de juicio suficientes.
3. La información disponible no es congruente, se maneja en forma fragmentada y no tiene la calidad requerida tanto para la Institución Petrolera como para la dependencia coordinadora de sector (SEMIP) y las secretarías globalizadoras (Secretaría de Programación y Presupuesto y Secretaría de Hacienda y Crédito Público).

Considerando lo anterior y de acuerdo a las circunstancias descritas se forma un círculo vicioso difícil de romper: la falta de un flujo sistemático de información suficiente, oportuna y confiable hacia los niveles sectoriales y global, impide conocer en esencia las necesidades y los problemas que a esos niveles corresponde resolver y esto propicia que algunas decisiones que se toman con respecto al organismo petrolero no estén debidamente fundamentadas.

- Las áreas financieras conocen el avance presupuestal real de manera desfasada lo que les impide ejercer medidas de control pertinentes.

- La información que proporcionan las diversas áreas que integra a ésta no muestra la congruencia necesaria y en algunas ocasiones, carece de oportunidad y veracidad.
- Petróleos Mexicanos continúa utilizando una apertura de capítulos del gasto que no corresponde en lo marcado en el Catálogo de actividades elaborado por la SPP, ocasionando con ello que la información, tanto financiera como programática, adolezca de fallas en lo concerniente a su elaboración e interpretación.

Para que Petróleos Mexicanos cuente con una información presupuestal real y oportuna y al mismo tiempo cumpla con lo solicitado en la materia presupuestal por el Ejecutivo Federal se recomienda lo siguiente :

- Todas las dependencias de Petróleos Mexicanos necesitan trabajar en un sistema de Control Unitario, tanto por rama de actividad como por el conjunto de las mismas, para establecer orden y disciplina en el ejercicio del gasto; mantener al día la información de tipo programático, presupuestal y financiero.
- Es conveniente reestructurar de acuerdo a las necesidades de Petróleos Mexicanos la aplicación del Sistema Control por Areas de Responsabilidad, ya que así se podrán enlazar los sistemas dispersos de información existentes, en un sistema institucional programático-presupuestal, que proporcione datos confiables y oportunos.

- Una vez reestructurado el sistema de Control Presupuestal por Areas de Responsabilidad, se podrá disponer de información que permita responder a los requerimientos del proceso de toma de decisiones del Organismo, así como las demandas del Sector Público Federal en materia de programación, presupuesta - ción, control y evaluación.

- Para poder proporcionar una información presupuestal más oportuna es vital que se incrementen las computadoras, terminales y programas de cómputo, en el proceso de información, así como el desarrollo de los sistemas de apoyo para el control del presupuesto.

- En Petróleos Mexicanos la apertura programática actual se debe cambiar de acuerdo a lo marcado en el Catálogo de actividades elaborado por la SPP, para que así la información financiera como programática sea clara en su elaboración, análisis e interpretación.

TERMINOS UTILIZADOS

ADEUDOS DE EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES (ADEFAS). Conjunto de obligaciones contraídas, devengadas, contabilizadas y no pagadas al cierre o terminación del ejercicio fiscal.

AMPLIACION PRESUPUESTARIA. Aumento que se realiza a las asignaciones originales de un concepto de origen ya existente.

ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO. Estimación del gasto a efectuar por cada área del Organismo que es proporcionada a la Subdirección de Planeación y Coordinación, para su análisis y evaluación. Esta información es la base para la definición de las cifras definitivas del gasto y la formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos del Organismo para el siguiente ejercicio.

AVANCE FINANCIERO. Reporte que permite conocer el desarrollo que va presentando el gasto durante su ejecución, en un periodo determinado.

AVANCE FISICO. Reporte que permite conocer la realización en términos de metas que van teniendo cada una de los programas y que proporciona a los responsables de los mismos a conocer la situación que guardan durante su ejecución.

CONCEPTO DE ORIGEN. Elemento de la clasificación por Objeto

del Gasto que constituye subconjuntos homogéneos y ordenados en forma más específica, de la desagregación de los bienes y servicios.

CATALOGO. Lista ordenada de elementos a través de los cuales se expresan en forma desagregada las acciones que se pretende llevar a cabo en un proceso determinado.

CONTROL PRESUPUESTARIO. Etapa del proceso presupuestario que consiste en el registro de operaciones realizadas durante el ejercicio presupuestal, a fin de verificar y valorar las acciones emprendidas y apreciar el cumplimiento de los propósitos y políticas fijados previamente.

COSTO. Valoración monetaria de la suma de recursos y esfuerzos invertidos con el fin de aumentar la capacidad de producción del organismo.

COSTO DE OPERACION. Valoración monetaria de la suma de recursos destinados a la administración y funcionamiento de la entidad.

EJERCICIO REAL. Suma de las erogaciones realizadas contra órdenes de pago y otros documentos presupuestarios en un determinado período de tiempo.

ESTRUCTURA PROGRAMATICA. Conjunto de programas a corto, media

no y largo plazo, estructurado en forma coherente y por orden de jerarquía en función de los objetivos y políticas definidos en el plan, comprende a todos los niveles de la programación y su formulación depende directamente de la definición de la estrategia. Se conoce también como apertura programática.

FLUJO DE EFECTIVO. Estado que muestra el movimiento de ingresos y egresos y la disponibilidad de fondos a una fecha determinada.

FORMULACION. Etapa del proceso presupuestario que consiste en la interpretación de la información proveniente de la planeación y la programación para traducirse al Presupuesto de Egreso, mediante la aplicación de una serie de normas, lineamientos y procesos.

GASTO. Erogación que llevan a cabo las áreas para adquirir los medios necesarios en la realización de sus actividades de producción de bienes o prestación de servicios.

LINEAMIENTOS. Directrices que establecen los límites dentro de los cuales han de realizarse ciertas actividades, así como las características generales que éstas deberán tener.

ORGANISMO DESCENTRALIZADO. Institución creada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su Artículo 45, y autorizada por H. Congreso de la Unión o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Dicho patrimonio estará constituido con Fondos o bienes provenientes de la Administración Pública Federal; su objetivo y fin es la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica y la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

PARTIDAS. Elementos afines integrales de cada concepto y que representan expresiones concretas y detalladas del bien o servicio que se adquiere permitiendo la cuantificación monetaria de los mismos.

PRESUPUESTO. Estimación financiera anticipada, generalmente anual, de los egresos e ingresos del Organismo necesarios para cumplir con los propósitos de un programa determinado.

Constituye el instrumento operativo básico para la ejecución de las decisiones de política económica y de planeación.

PRESUPUESTACION. Acción de cuantificar monetariamente los recursos humanos y materiales necesarios para cumplir con los programas establecidos en un determinado período; comprende las tareas de formulación, discusión y aprobación, ejecución, control y evaluación del presupuesto.

PRESUPUESTO POR PROGRAMAS. Instrumento de administración financiera que presupone la interpretación de los lineamientos que

fluyen de la planeación. Contiene un conjunto de programas y proyectos, permite la racionalización de recursos al determinar objetivos y metas; asimismo, permite identificar responsables del programa y establecer las acciones concretas para obtener los fines deseados. Técnica presupuestaria que pone especial atención a las acciones que se realizan más que a los bienes y servicios que se adquieren.

PROCESO DE PROGRAMACION-PRESUPUESTACION. Etapas interrelacionadas en donde se definen los objetivos y metas, así como los recursos que se requieren para alcanzarlos. Constituye la estrategia de acción de corto plazo que el organismo utiliza para definir competencias, responsabilidades y actividades a realizar por las áreas.

PROGRAMACION. Proceso a través del cual se definen estructuras programáticas, metas, tiempos, responsables, instrumentos de acción y recursos necesarios para el logro de objetivos de largo y mediano plazo fijados en los planes.

RECURSOS PRESUPUESTARIOS. Asignaciones consignadas en el Presupuesto de egresos destinadas al desarrollo de las actividades necesarias para alcanzar los objetivos y metas propuestas por las áreas para un período determinado.

BIBLIOGRAFIA

- ALVAREZ DEL CASTILLO, Héctor, FERREIRO SANTANA Luis A., MENDEZ GUZMAN Alberto, RIVAS ZIVY Enrique, ROMO DIAZ José, SOBERON SALGUIRA Santos. Los sistemas administrativos y el presupuesto por programas. Dirección General de Presupuesto por programas, UNAM, México, D. F., agosto de 1977.
- EL COLEGIO DE MEXICO. Centro de Estudios Internacionales, Las perspectivas del Petróleo Mexicano, México, 1982.
- LEYES Y CODIGOS DE MEXICO, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Colección Porrúa, 14a. edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1985.
- FERREIRO SANTANA, Luis Alberto. Introducción a la técnica del presupuesto por programas. Dirección General de Presupuestos por programas, UNAM, México, 1976.
- GASSIOT Llorens. El petróleo y los carburantes, Barcelona, 1941.
- HARVEY O'CONNOR. El imperio del petróleo, Colección autores contemporáneos, Cap. 2, 4 y 30.
- HERMIDA RUIZ Angel. La industria petrolera mexicana, México, 1959.

- LAVIN José Domingo A., Petróleo, presente y futuro de una industria mexicana. México, 1950.
- LEYES Y CODIGOS DE MEXICO. Ley orgánica de la administración Pública Federal. Colección Porrúa, 14a. edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1985.
- MALDONADO DE ZAMBRANO, Ana Isabel. El personal académico en la UNAM-1977. Dirección General del presupuesto por programas, UNAM, México.
- MARTNER, Gonzalo. Planificación y presupuesto por programas. Textos del Instituto Latinoamericano de planificación económica y social.
- MENDEZ GUZMAN, Alberto. Temas de presupuesto por programas. Dirección General de Presupuesto por Programas, UNAM, México, 1976.
- MENDEZ GUZMAN, Alberto. Tendencias del presupuesto universitario (1965-1976) Dirección General del Presupuesto por Programas, UNAM.
- MOLINA LOPEZ, Guillermo E. Presupuesto por programas planificación, programación presupuestación. Dirección General del Presupuesto por Programas, UNAM, México, 1979.

- PETROLEOS MEXICANOS. El petróleo, México, 1984.
- PETROLEOS MEXICANOS. El petróleo, Vol. IV No. 40, Enero, 1987.
- PETROLEOS MEXICANOS. El petróleo en el mundo y en México. Mé-
xico, 1955.
- PETROLEOS MEXICANOS. Informe del Director General de Petróleos
Mexicanos, Mario Ramón Beteta, Nuevo Pemex, Tab., 18 de
marzo de 1984.
- PETROLEOS MEXICANOS. Presentación al C. Presidente de la Repú-
blica, Lic. Miguel de la Madrid de los avances y perspec-
tivas de Petróleos Mexicanos, en los primeros dos años de
su administración, México, 1985.
- PETROLEOS MEXICANOS. Lineamientos generales para la formula-
ción y control del presupuesto, México, 1982.
- PETROLEOS MEXICANOS. Memoria de labores, México, 1985.
- PETROLEOS MEXICANOS. Memoria de labores, México, 1986.
- PETROLEOS MEXICANOS. Reglamento para la planeación, programa-
ción y presupuesto institucionales, México, D. F., julio
de 1984.

PRIMERA CONVENCION TECNICA PETROLERA MEXICANA. Tomo III. Méxi
co, 1950.

ROSAS SORIANO, Raúl. Guía para realizar investigaciones socia-
les, Editorial UNAM - México, 1982.

SAXE FERNANDEZ. Petróleo y estrategia, México y Estados Unidos
en el contexto de la política global, siglo veintiuno edi-
tores, 1979.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Clasificación por ob-
jeto del gasto, vigente a partir de enero de 1981.