



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
FACULTAD DE CONTADURIA Y ADMINISTRACION

“EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS COMO  
INSTRUMENTO DE PLANEACION”

*XCD*

SEMINARIO DE INVESTIGACION ADMINISTRATIVA  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN ADMINISTRACION

*94*

P R E S E N T A N

*1ej*  
*30*

MANUEL BARRON VILLALON  
GERARDO CABALLERO MONTOYA  
CARLOS MARTINEZ MORENO

DIRECTOR DE SEMINARIO  
C. P. RICARDO PEÑAFIEL SANCHEZ

MEXICO, D. F.

9160

1979



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## INDICE

### INTRODUCCION

### CAPITULO PRIMERO

1.	Planeación .....	1
1.1	Concepto e Importancia de la Planeación .....	1
1.2	Los Principios de Planeación .....	5
1.2.1	Racionalidad	
1.2.2	Previsión	
1.2.3	Universalidad	
1.2.4	Unidad	
1.2.5	Continuidad	
1.2.6	Inherencia	
1.2.7	Precisión	
1.2.8	Flexibilidad	
1.3	Reglas sobre las Políticas .....	9
1.4	Reglas sobre los Procedimientos .....	11
1.5	Reglas sobre los Programas y Presupuestos .....	11
1.6	Técnicas de la Planeación .....	12
1.7	El Proceso de Planeación .....	13
1.8	El Presupuesto y la Planeación .....	19

## CAPITULO SEGUNDO

2.	Presupuestación .....	22
2.1	Antecedentes del Presupuesto .....	23
2.2	Etimología de Presupuesto .....	23
2.3	Concepto de Presupuesto .....	24
2.4	Clasificaciones del Presupuesto .....	25
2.4.1	Por el tipo de empresa	
2.4.2	Por su contenido	
2.4.3	Por su forma	
2.4.4	Por su duración	
2.4.5	Por la Técnica de Valuación	
2.4.6	Por su Reflejo en los Estados Financieros	
2.4.7	Por las Finalidades que Pretende	
2.4.8	De Trabajo	
2.5	Presupuesto Flexible .....	30
2.6	Presupuesto Público y Presupuesto Privado .....	31
2.7	Presupuesto por Programas .....	32
2.8	Antecedentes .....	33
2.9	Concepto .....	34
2.10	Características .....	35
2.11	Clasificaciones .....	38
2.11.1	Clasificación por Instituciones	
2.11.2	Clasificación Según el Objeto del Gasto	
2.11.3	Clasificación por Funciones	
2.11.4	Clasificación por Programas y Actividades	
2.11.5	Clasificaciones Combinadas	
2.12	Fases Integrantes del Proceso Presupuestal .....	50
2.13	Ventajas del Presupuesto por Programas .....	51
2.14	Diferencia entre Presupuesto por Programas y Presupuesto Tradicional .....	53
2.15	Plan Estratégico de Implantación .....	55

## **CAPITULO TERCERO**

<b>3.1</b>	<b>La Técnica del Presupuesto por Programas como Instrumento de Planeación .....</b>	<b>60</b>
<b>3.2</b>	<b>Bases para la Implantación .....</b>	<b>60</b>
<b>3.2.1</b>	<b>Visión Institucional .....</b>	<b>61</b>
	<b>3.2.1.1 Organización Institucional</b>	
	<b>3.2.1.2 Realizaciones del Año Anterior</b>	
<b>3.2.2</b>	<b>Visión Operativa .....</b>	<b>63</b>
	<b>3.2.2.1 Estructura Programática</b>	
	<b>3.2.2.2 Criterios para la elaboración de la Estructura Programática</b>	
	<b>3.2.2.3 Objetivos</b>	
	<b>3.2.2.4 Metas</b>	
	<b>3.2.2.5 Aplicación de Recursos</b>	
	<b>3.2.2.6 Mecánica de la Asignación de Recursos</b>	
	<b>3.2.2.7 Programa de Inversiones</b>	
	<b>3.2.2.8 Análisis de Actividades</b>	
	<b>3.2.2.9 Tabular de Asignación de Recursos</b>	

## **CONCLUSIONES**

## **BIBLIOGRAFIA**

## **NOTAS DE PIE DE PAGINA**

## **INTRODUCCION**

**El presente trabajo de investigación administrativo trata de dar a conocer la conveniencia de adoptar el sistema de presupuesto por programas como instrumento de planeación, ya que nos ayuda a conocer tanto las necesidades económicas, como son los costos, así como las actividades del organismo, como son los objetivos y metas, que se realizarán para un período determinado, y hacer resaltar la importancia fundamental de la planeación a cualquier nivel.**

**La optimización de los recursos es una de las preocupaciones más importantes en el mundo moderno, y una de las tareas de la más alta prioridad y responsabilidad. Es evidente que los esfuerzos deben conducirse al estudio y renovación permanente de los sistemas administrativos.**

**El presupuesto por programa como instrumento de planeación, es una renovación implícita, que se fundamenta en el ineludible deber de dar respuesta a las necesidades que cada organismo padece, a la obligación de atender con los recursos asignados, que normalmente suelen ser limitados, basándose en el principio de que las actividades que se realizan sean congruentes con los objetivos.**

**En consecuencia, la mutación que necesariamente debe germinar de esa renovación, se esteriliza si la filosofía del cambio no es asimilado por los elementos de la organización que han de llevarla a cabo.**

## **CAPITULO PRIMERO**

### **1. PLANEACION**

La planeación es ahora el antecedente básico que informa la preparación y ejecución de los presupuestos modernos, conviene referirse a algunos conceptos primordiales acerca de los procesos de planeación, a fin de ubicar con mayor precisión el papel que desempeña el presupuesto por programa dentro de ellos.

#### **1.1 CONCEPTO E IMPORTANCIA DE LA PLANEACION**

La idea de planeación es la racionalidad. Este principio supone que dada la multitud de posibilidades de acción de los hombres, del gobierno, de las empresas y de las familias, es necesario elegir racionalmente las mejores alternativas para lograr la realización de los valores finales. Planificar implica entonces, reducir el número de alternativas que se presentan a las más viables, compatibles con los medios disponibles. La planificación cierra el paso al ensayo de cualquier conducta inadecuada futura, elige una determinada y descarta otras.

Señala inteligentemente lo que debe hacerse en el futuro y lo que no debe hacerse. De acuerdo con el enfoque anterior, se ha definido la programación como la selección cuidadosa de fines y medios apropiados para alcanzarlos.

Si se observa el proceso de programación se percibe, que en este sentido, ella queda definida por las acciones de coordinar, prever, anticiparse al futuro, determinar una conducta a seguir, etc. Planificar es, en consecuencia,

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

Desde el punto de vista del trabajo a realizar, programar es una disciplina intelectual de ordenamiento racional de recursos más objetivos precisos, implica además del diagnóstico, la tarea de pronosticar el futuro. Es un proceso de asimilación y sustanciación de un enorme caudal de informaciones que permitan apreciar todos los cauces posibles de acción y el lento y enjuicioso proceso de selección de alternativas, después de una evaluación científica de las ventajas e inconvenientes de cada una de ellas.

Si se atiende al resultado de la programación, planificar es la actividad de hacer planes de acción para el futuro. Es la fijación concreta de metas a la conducta dentro de un plazo determinado, y la asignación precisa de medios en función de aquellos objetivos.

Planificar implica en consecuencia, dar la forma orgánica a un conjunto de decisiones, integradas y compatibles entre sí, que guiarán la actividad de una empresa, de un gobierno o de una familia. Programar es hacer planes, programas, proyectos, es fijar metas cuantitativas a la actividad, destinar los recursos humanos y materiales necesarios, definir los métodos de trabajo a emplear, fijar la cantidad y calidad de los resultados y determinar la localización especial de las obras y actividades. De acuerdo con lo expresado anteriormente, programar significa valerse de un método racional para fijar metas a alcanzar, en función de los recursos disponibles. Significa la adopción de normas o decisiones previas a la acción, en sustitución de una conducta de improvisación frente a los acontecimientos que se suscitan.

Sin embargo, no todos los autores coinciden en estimar que la programación termina con la formulación de planes. Existe un grupo de especialistas que sostiene la tesis de que la acción planificada puede tener lugar solamente cuando hay planeación.



Para ellos la planeación comienza en el momento de la puesta en marcha de los planes, es decir, cuando se comienza a traducir en hechos la acción delineada para alcanzar los objetivos prefijados. Siguiendo este criterio, programar es actuar racionalmente en función de ciertos objetivos.

En verdad, la formulación de planes, programas y proyectos no tendrían sentido si no se tradujera en acción, dando lugar a las transformaciones establecidas en las metas y propósitos.

La formulación del plan es indispensable para lograr una conducta racional, una conducta desprovista de planes, a su vez carecerá de sentido.<sup>1</sup>

Por ello, la idea de formular planes debe ser sustentada por la ejecución y formar un todo indivisible con ella, de acuerdo a lo expuesto anteriormente, la importancia de la planeación radica en cuatro razones fundamentales:

- Disminuye el grado de incertidumbre y facilita el cambio.
- Enfoca la intención hacia los objetivos.
- Gana un funcionamiento económico.
- Facilita el control.
  
- Disminuye el grado de incertidumbre y facilita el cambio

Lo incierto del futuro y el cambio hacen de la planeación una necesidad. Así como el navegante no puede simplemente fijar una ruta y olvidarse de ella, el administrador tampoco puede establecer su meta y dejar las cosas así. Raras veces hay seguridad del futuro, y ella es tanto menor cuanto más lejos en el futuro haya que considerar las consecuencias de una decisión. Un ejecutivo puede sentirse muy seguro que en el curso del próximo mes habrá determinada situación en cuanto a pedidos, costos, capacidad productiva, producción, disponibilidad de dinero, y otros factores del ambiente de los negocios. Un incendio, un paro imprevisto o la cancelación de un pedido por uno de los clientes principales puede cambiar todo esto. Sin embargo, a medida que este administrador planea más hacia el futuro, disminuye su certeza

con respecto al ambiente interno y externo de los negocios y se vuelve más incierta cualquier decisión.

Aun cuando hay mucha seguridad en el futuro, se requiere alguna planeación. En primer término, existe la necesidad de escoger la mejor forma de cumplir un objetivo. Con condiciones de seguridad, esto se vuelve fundamentalmente un problema matemático de calcular con base en hechos conocidos, qué cursos llevarán al resultado deseado con el menor costo. En segundo término, después de que se haya escogido la vía, hay que formular los planes de modo que cada parte del negocio contribuya hacia el trabajo que debe hacerse.

- Enfoca la atención hacia los objetivos.

A causa de que toda la planeación se orienta hacia la consecución de los objetivos de la empresa, el simple acto de planear llama la atención sobre los objetivos. Los planes globales bien estudiados unifican las actividades interdepartamentales. Los empresarios sumidos en problemas inmediatos son forzados a través de la planeación a considerar el futuro y aun las necesidades periódicas de revisar y ampliar los planes con el interés de alcanzar sus objetivos.

- Gana un funcionamiento económico.

La planeación ayuda a reducir los costos al mínimo a causa del énfasis que le imprime a la operación eficaz y sólida. Sustituye la actividad inconexa, por un esfuerzo dirigido y conjunto, un flujo desigual de trabajo por un flujo uniforme y los juicios irreflexivos por las decisiones meditadas. La economía resultante de planear se ve claramente en el nivel de producción. Nadie que haya visto el ensamblaje de automóviles en una de las mayores empresas deja de impresionarse con la forma como se juntan las partes y piezas de ensamble. De un sistema de transporte general viene el cuerpo y de otros sistemas vienen varios pedazos menores.

Justamente el motor preciso, la transmisión y los accesorios son puestos en su sitio exactamente a la hora señalada. Esto implica planeación amplia y detallada sin la cual la fabricación de automóviles sería caótica e insoportablemente costosa. Si bien cada uno de los administradores ve la economía imperativa de planear al nivel de producción. La planeación de igual o mayor importancia en otras áreas se deja raras veces al azar o a una gran discreción de las personas.

○ **Facilita el Control**

Un administrador no puede verificar los logros de sus subalternos si no tiene metas de realizaciones con las cuales pueda medir. Como un alto funcionario se lo dijo a uno de los autores: "Después de dejar mi oficina a las 5 de la tarde no me preocupa lo que sucedió hoy porque no puedo hacer nada para modificarlo, me preocupa sólo lo que pueda suceder mañana o al día siguiente o al año siguiente, porque en tales casos sí puedo hacer algo". Quizá sea una opinión exagerada, pero destaca el punto que un control efectivo es el que mira hacia el futuro.

## **1.2 LOS PRINCIPIOS DE PLANEACION**

La planeación, cualquiera que sea el campo en que se aplique, se inspira en ciertos conceptos fundamentales de validez general. Estas ideas han sido agrupadas y definidas en forma de principios básicos de planeación a fin de completar las explicaciones anteriores, conviene estudiar estos principios y precisar sus alcances y validez. Los principios básicos de la planeación son:

- 1.2.1 Racionalidad
- 1.2.2 Previsión
- 1.2.3 Universalidad
- 1.2.4 Unidad
- 1.2.5 Continuidad
- 1.2.6 Inherencia

1.2.7 Precisión

1.2.8 Flexibilidad

### 1.2.1 Racionalidad

Se basa en la idea primera de seleccionar alternativas de acción en forma inteligente. La variedad de posibilidades de actuar debe ser evaluada. En sus ventajas e inconvenientes y redacción a través del conocimiento científico y del razonamiento sistemático a una conducta final coherente que permita el aprovechamiento máximo de los recursos.

### 1.2.2 Previsión

Es previsión del futuro, los programas y planes tienen por objeto guiar la conducta hacia adelante. En función de este principio, se fijan plazos definidos para la ejecución de las acciones que se planean, para plazos de uno o más años, etc. La fijación de los límites de tiempo dependerá, naturalmente, de la clase de actividades, de los recursos disponibles, de la posibilidad de control y de los objetivos perseguidos. La previsión surge del análisis y diagnóstico del pasado y del presente y de la proyección de las tendencias observadas.

### 1.2.3 Universalidad

La planeación debe abarcar las diferentes fases o etapas del proceso económico, social y administrativo y de prever las consecuencias que producirá su aplicación, como la sociedad y la economía se desenvuelven en una mutua y constante interacción, la planeación parcial frustra la posibilidad de dar coherencia a la conducta del estado o de las empresas.

### 1.2.4 Unidad

Como consecuencia del principio anterior, se desprende la necesidad de que los planes tengan unidad, es decir que estén integrados entre sí y formen

un solo todo orgánico y compatible. El principio de la unidad, está estrechamente ligado al concepto de coordinación. Ella debe seguir como efecto de la debida integración de los programas sectoriales en el programa global y dar como consecuencia un proceso de ejecución que impida el malgasto de recursos en acciones duplicadas o no debidamente ajustadas, por ejemplo; al formular un programa de industrialización, es indispensable concebir simultáneamente, un programa educacional destinado a proveer a las industrias nuevas de técnicos y personal calificado. Observar el principio de la unidad significa: eliminar el peligro de la aparición de estrangulamiento en la economía de los sectores público o privado.

### 1.2.5 Continuidad

La planeación no tiene fin en el tiempo; en efecto, mientras subsistan las empresas, el estado y las familias, se deberán hacer cosas; por ello pueden variar los objetivos de los planes, el énfasis de la acción, los plazos fijados, pero la necesidad de obtener el máximo rendimiento de los recursos no desaparecerá, la programación es en consecuencia, un proceso de duración ilimitado.

Cumplido el plan, se formula el siguiente, o bien como hacen algunos países todos los años, se revisa el plan y se le agrega un año más manteniendo así la secuencia de la acción. La falta de continuidad en los programas va contra la idea misma de la planeación. El abandono de ciertas metas implica malgastar los recursos que se estaban empleando y atentar contra la eficiencia en su utilización y producir despilfarro.

### 1.2.6 Inherencia

La planeación es necesaria en cualquier organización humana; es inherente a la administración, al estado o a la empresa, deben planificar la forma de alcanzar sus objetivos. La administración del Estado así como la administración de una empresa, no se hacen independientemente de ciertas metas mediatas o inmediatas, una administración sin propósitos preconcebidos es

una máquina guiada por la rutina, por la costumbre o por normas rígidas que anulan los objetivos. En consecuencia, un Estado que no planifica no puede ser eficiente ni estar habilitado para responder a las principales cuestiones que plantea la mutación social. Cada Estado planifica según sus criterios dominantes; puede hacerlo en forma democrática o por la fuerza, pero de todas maneras, si desea ser efectivo, debe programar técnicamente sus actividades, la empresa privada también necesita planificar, pues de la utilización eficiente de sus recursos depende su margen de utilidad y sus posibilidades de prosperidad y eficiencia.

Por lo antes expuesto, la programación requiere de la congruencia de todos los principios esbozados que, en conjunto, dan fisonomía al proceso de planeación.

### 1.2.7 Precisión

Los planes no deben hacerse con afirmaciones vagas, genéricas, sino con la mayor precisión posible, porque van a regir acciones concretas, cuando carecemos de planes precisos, cualquier negocio no es propiamente tal, sino un juego de azar, una aventura ya que, mientras el fin buscado sea impreciso, los medios que coordinaremos serán necesariamente ineficaces, parcial o totalmente, siempre habrá algo que no podrá planearse en los detalles, pero cuando mejor fijemos los planes será menor ese campo de lo eventual, los planes constituyen un sólido esqueleto sobre el que pueden calcularse las adaptaciones futuras.

### 1.2.8 Flexibilidad

Este principio podrá parecer a primera vista contradictorio con el anterior, pero no lo es. Inflexible es lo que no puede amoldarse a cambios accidentales; lo rígido; lo que no puede cambiarse de ningún modo. Flexible, es lo que tiene una dirección básica, pero que permite pequeñas adaptaciones momentáneas pudiendo después volver a su dirección inicial. Así, una espada

de acero es flexible, porque doblándose sin romperse, vuelve a su forma inicial cuando cesa la presión que la flexiona, todo plan preciso debe prever, en lo posible, los varios supuestos o cambios que puedan ocurrir:

- Fijando máximos y mínimos, con una tendencia central entre ellos, como lo más normal.
- Proveyendo de antemano caminos de sustitución, para las circunstancias especiales que se presenten.
- Estableciendo sistemas para su rápida revisión.

### **1.3 REGLAS SOBRE LAS POLITICAS**

Las políticas pueden definirse como los criterios generales que tienen por objeto orientar la acción, dejando a los jefes campo para decisiones que les corresponde tomar; sirven para formular, interpretar o suplir las normas concretas.

Suele confundirse a las políticas con los objetivos y con las reglas; por ello trataremos de establecer su diferencia.

Las políticas son el objetivo en acción, el objetivo fija las metas en tanto que las políticas imperan ya la orden para lanzarse a conseguir el objetivo, señalando algunos medios genéricos para llegar hasta ellos.

La norma es todo señalamiento imperativo de algo que ha de realizarse, sea genérico o específico, las normas genéricas son precisamente las políticas, en tanto que las normas específicas son las reglas. Estas se caracterizan porque pueden aplicarse sin necesidad de deducir ningún extremo concreto. Así, por ejemplo, es una política: todo personal que se emplea, deberá escogerse en forma de que se logre la máxima coordinación social, ideológica, etc. La regla relativa sería: no se admitirá personal que no sea mexicano por nacimiento; la regla no deja campo de decisión o elección, la política en cambio, busca señalarle solamente los criterios generales que han de orientar la acción en el mismo sentido; las políticas pueden vaciarse en una disposi-

ción concreta convirtiéndose así en normas, suelen existir tres problemas en la formulación de las políticas.

El primero radica en que, en muchas ocasiones se considera que para formular una política, basta con usar la expresión: "Es política de esta empresa que. . ."

El segundo suele ser añadiendo a la regla el término: "En lo posible".

El tercero, reglas que fijan tan sólo márgenes o límites.

Por las formas de originarse, las políticas se dividen en:

- Externamente impuestas por la Ley; por ejemplo, la política de proporcionalidad de trabajo y salario establecida por la constitución (a trabajo igual, salario igual).
- Políticas de apelación, éstas son las que se forman a través de consultas que los jefes intermedios hacen a los superiores.
- Políticas que expresamente se formulan, con el fin de que sirvan para regir en términos generales un campo.

Para la formulación de las políticas se deben considerar las siguientes reglas:

- Su fijación. Debe cuidarse de que todas las políticas que han de influir en la actividad de una sección, departamento, o de toda la empresa, queden claramente fijadas, de preferencia, por escrito.
- Su difusión. Es indispensable que sean conocidas debidamente en los niveles donde han de ser aplicadas.
- De su coordinación. Debe cuidarse de que exista alguien que coordine e



interprete válidamente la aplicación de las políticas, para cada tipo de política deberá existir un encargado de interpretarlas con validez oficial.

- Su revisión periódica

#### **1.4 REGLAS SOBRE LOS PROCEDIMIENTOS**

Procedimientos son aquellos planes que señalan la secuencia cronológica más eficiente para obtener los mejores resultados en cada función concreta de una empresa, todo procedimiento es, por tal motivo, un gasto de tiempo quizá aparatoso de momento y sirve para lograr un ahorro permanente en el futuro; para la formulación de los procedimientos se debe de tener en consideración las siguientes reglas:

- Los procedimientos deben fijarse por escrito y de preferencia gráficamente.
- Deben ser periódicamente revisados.
- Debe cuidarse siempre el evitar la duplicidad innecesaria de los procedimientos.

#### **1.5 REGLAS SOBRE LOS PROGRAMAS Y PRESUPUESTOS**

Los programas son aquellos planes en los que no solamente se fijan los objetivos y la secuencia de operaciones, sino principalmente el tiempo requerido para realizar cada una de sus partes.

Los programas pueden ser generales, particulares, según se refieren a toda la empresa o a un departamento en particular, pueden ser también a corto, mediano y largo plazo, para su formulación se deben considerar las siguientes reglas:

- Todo programa debe ante todo, contar con la aprobación de la suprema autoridad administrativa. Para obtener dicha aprobación es necesario:

- Presentar los programas con todos sus detalles. Presentarlos como una inversión, es decir, tratar de fijar sus costos y los beneficios que habrán de producir, de preferencia económicamente determinados; y
- Debe hacerse siempre "la venta" o convencimiento a los jefes de línea que habrán de aplicarlos.
- Debe estudiarse el momento más oportuno para iniciar la operación de un programa nuevo.

Los presupuestos son una modalidad especial de los programas, cuya característica esencial consiste en la determinación cuantitativa de los elementos programados.

Se llaman financieros, si dichos elementos se estiman en unidades monetarias; por ejemplo, costos, utilidades, pérdidas, gastos, etc.

No son financieros si su cuantificación no se lleva hasta unidades monetarias, sino sólo de cantidades de producción de ventas, de desperdicios, de horas-hombre requeridas, etc.

Un tipo especial de presupuestos lo constituye los pronósticos cuya característica principal es que establece el número (y a veces los costos, utilidades, etc.) de unidades que se espera vender, gastar, producir, etc. Lo básico es que se pronostique con base en la experiencia pasada, para proyectar hacia el futuro con la ayuda de instrumentos más o menos técnicos, lo que se espera lograr o realizar.

## 1.6 TECNICAS DE LA PLANEACION

"Las técnicas para formular planes, presentarlos, explicarlos, discutirlos, etc., suelen ser los más abundantes y diversificados dentro de todas las etapas de la planeación y de la administración, la razón es obvia; hay casi tantas téc-

nicas como formas diversas de planes; sin embargo, las más utilizadas son quizá las siguientes:

- Manuales de objetivos y políticas. Un manual es un folleto, libro, carpeta, etc., en donde se concentra en forma sistemática, una serie de elementos administrativos para un fin concreto; orientar y uniformar la conducta que se presenta entre cada grupo humano en la empresa, por ejemplo, los manuales departamentales, los manuales del empleado, o de bienvenida, manuales de organización.
- Diagrama de proceso y de flujo, que sirven para representar, analizar, mejorar y/o explicar un procedimiento. Los pasos esenciales en todo proceso son cinco: operaciones, transportes, inspecciones, demoras, almacenamiento, O – T – I – D – A.

Operaciones como son: escribir documentos, hacer cálculos, registrar, sellar, etc., se representan con: ○

Transporte: como llevar una carta a un departamento, pasar un reporte, llevar al archivo ciertas formas, etc., se indica con: →

Inspección: como revisar cuentas, analizar un informe, revisar correspondencia antes de su firma, etc., su símbolo es: □

Demoras: como cartas dejadas en charola de salida, documentos en espera de su trámite, etc., se simboliza con: D

Almacenamientos: como documentos en el archivo, su símbolo es: △

## 1.7 EL PROCESO DE PLANEACION

Este se efectúa dentro de un proceso que abarca las siguientes etapas principales:

- **Formulación**
- **Discusión y aprobación**
- **Ejecución**
- **Control y evaluación**

Cada uno de estos períodos requiere de la aplicación de técnicas y procedimientos especiales por parte de los funcionarios ejecutivos y de los expertos asesores:

- **La etapa de formulación**

Para la formulación de un programa se requiere el empleo de técnicas adecuadas de planeación, para cada tipo de programas existe una técnica determinada, pero en general puede decirse que cada una de ellas se inspira en una metodología casi común, variando solamente el contenido de las materias, cada tipo de programa requiere también expertos diferentes.

La formulación se inicia con el diagnóstico de la realidad que quedará comprendido dentro de la órbita del programa. Para este efecto, se reúnen informaciones estadísticas, agrupadas en forma conveniente, y se hacen observaciones directas, los antecedentes permiten una idea acerca de los principales problemas y ubicar sus causas. Hecho el diagnóstico, se efectúa una proyección de las tendencias efectuadas en el curso del tiempo, hecho lo anterior, el programador, conforme a las líneas generales establecidas en las políticas sobre la materia, formula metas concretas de acción a fin de posibilitar el cumplimiento de los propósitos establecidos, finalmente, se calcula aplicando el coeficiente de rendimiento, el volumen de recursos que serán necesarios, para alcanzar las metas fijadas. En un proceso de aproximación sucesiva se van evaluando las alternativas y buscando la combinación óptima de los recursos, con el objeto de maximizar su uso y aumentar el margen de cumplimiento de metas.

El programa se compone, entonces, de un diagnóstico de las proyecciones y fijación de metas, y de la asignación de recursos. Todas estas partes del

programa se expone en el documento programático el cual es sometido a discusión y aprobación por las autoridades.

○ **Discusión y aprobación**

Para tener posibilidades de éxito, todo programa debe contar con la aprobación de los diversos sectores comprometidos, por esta razón, una vez formulado el programa por los técnicos, se procede a iniciar una discusión intensiva que tenga por objeto resguardar las conveniencias de los principales sectores, y que sea suficientemente flexible y racional como para impedir que en la discusión se introduzcan modificaciones que a la postre desarticulan el proyecto o programa y dificulten su aplicación.

○ **Ejecución**

Aprobados los programas, corresponde a los organismos administrativos llevarlos a la realidad. Para este efecto, la administración es la encargada de tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de las metas del programa. Para ejecutar las acciones programadas será indispensable contar con las organizaciones y con una dirección adecuada. Las organizaciones deberán estar estructuradas de manera conveniente. Existir una división del trabajo racional, estar bien definidas las líneas de autoridad y asesoría, tener precisadas las funciones del personal, hecha la descripción del puesto, sistematizados los procedimientos y métodos, instaladas convenientemente las oficinas, para el funcionamiento eficiente de las organizaciones es indispensable contar con una dirección acertada; los directores y supervisores deben tener una orientación definida, conocer a fondo el sentido y alcances del programa, tener capacidad para tomar oportunamente decisiones, tener una conducta directiva, unitaria, etc.

Los directores de programas, convenientemente respaldados por los supervisores, deben movilizar la organización hacia la consecución de las metas del programa, esto significa que todos los esfuerzos del elemento humano de la organización y todos los recursos materiales y equipos, deben ser coordina-

dos eficientemente a fin de que, evitando desperdicios de tiempo, materiales y trabajo, se obtenga el rendimiento máximo.

Cuando el sistema administrativo alcanza un grado de eficiencia aceptable, podrán alcanzarse las metas e incluso superarse, dentro de un proceso de emulación entre los organismos. La ejecución eficiente de programas, es fundamentalmente, una tarea de buena administración.

### ○ Control y evaluación de los resultados

A medida que se van ejecutando los actos incluidos en el programa, es preciso controlar sus resultados. En forma periódica se deberán obtener informaciones relativas a la forma como se van cumpliendo las metas del programa de trabajo. Para este efecto, se deberán producir estadísticas que muestren con claridad los resultados obtenidos. Debe establecerse una corriente continua de información estadística desde las bases de la administración hacia los niveles superiores, a fin de permitir a los planificadores y directores una visión oportuna de lo que está aconteciendo. Ha de crearse un sistema de informes periódicos con miras a mostrar lo que cada organismo está haciendo e identificar los problemas que se le van presentando.

El oportuno conocimiento de lo que acontece sirve para rectificar errores y para reorientar actividades antes de producir un malgasto de recursos.

Para este efecto, debe hacerse una labor permanente de evaluación de resultados que se van obteniendo.

El examen periódico y objetivo de lo que se hace, permite a los administrativos cambiar de rumbo a tiempo, reconocer sus errores y evitar despilfarros de recursos en actividades que a la postre no serán fructíferas por alteraciones en las condiciones no previstas en la planeación.

○ Los Planes de Desarrollo y los Presupuestos

El proceso de planeación conduce a la generación de los programas. Un programa puede ser distinto según las materias de que trata, pero en general existen ciertas características comunes a todo programa y que pueden ser estudiadas por separado.

○ Contenido de los Planes y Programas

En todo programa es posible distinguir capítulos o partes diferentes. Un documento que contenga un programa debe ser presentado conforme al desarrollo lógico de las materias. Las partes que componen un programa pueden ser divididas de la siguiente manera: presentación, diagnóstico, pronóstico, fijación de metas y asignación de recursos, y ejecución del programa.

Todo documento programático debe contener, en primer término, una descripción breve acerca de los propósitos del plan y su fundamentación general. En esta parte, se procura demostrar la necesidad que se tuvo en vista para entrar a programar. Sirve de introducción a la discusión del programa mismo y permite ubicar al interesado en la materia.

El diagnóstico tiene por objeto explicar el análisis que se ha hecho de la realidad sobre la cual se planifica. Esta parte examina los antecedentes reunidos tratando de identificar los problemas más importantes. Los antecedentes son principalmente de tipo cuantitativo y consisten en series estadísticas que cubren períodos prudenciales. Estos datos son sistematizados en forma de cuentas consistentes y se analizan enseguida a la luz de los modelos o metodologías establecidas procurando relacionarlos entre sí.

También en un programa se deben considerar aspectos generales que afectan a la comunidad, como los problemas sociales, políticos, económicos, demográficos y geográficos que condicionan en gran medida las posibilidades del programa. Una vez presentado el diagnóstico, el documento programático debe comenzar a exponer las distintas proyecciones que se hacen, estimando

el comportamiento futuro de ciertas tendencias observadas en el diagnóstico. Tienen por finalidad mostrar lo que acontecerá en el futuro y que mantienen vigentes las tendencias. En esta parte, debe explicarse, además, la metodología de las proyecciones, los supuestos en que se basan los métodos estadísticos empleados para las extrapolaciones.

En las partes anteriores ya se han mostrado los antecedentes necesarios para comprender las finalidades generales del programa. Por lo tanto, en lo que se refiere a objetivos, corresponde establecer las metas concretas del programa. La prognosis ya demostró lo que acontecería en el futuro si las tendencias observadas se mantienen vigentes. Si estas tendencias son desfavorables desde el punto de vista de los propósitos generales fijados en la política del administrativo. El programa establece los cambios que se desea producir en el futuro y con este fin establece metas a la acción. En el documento programático deben mostrarse las metas en forma clara y compleja, haciendo ver sus compatibilidades y su estructura jerárquica. En lo posible dichas metas deben ser fijadas en términos cuantitativos, de manera de reducir al mínimo los enunciados de propósitos de carácter genérico. La fijación de metas forma el cuadro del programa mismo. No obstante, es preciso señalar que en todo programa habrá metas finales y metas intermedias. En esta parte figurarán las metas finales, quedando la especificación de las metas intermedias incorporada en el estudio de los medios establecidos para lograr los fines. Además debe hacerse una exposición de los volúmenes de recursos que se movilizarán para cumplir el programa. Se fijará la cantidad de materiales necesarios, el número de horas-hombre, la cantidad de mano de obra, equipos, etc. Esta parte, que es fundamentalmente de especificación de recursos, debe contener los detalles acerca de cada material que se empleará y su respectiva evaluación de costos. También debe figurar aquí la especificación de financiamiento que se necesita y las fuentes de donde se obtendrá.

El programa debe contener, finalmente, una discusión acerca de los problemas a que dará lugar la puesta en marcha del programa. Al respecto, deberán abordarse las materias de organización y administración que serán claves para la ejecución del programa. Deben fijarse pautas acerca de la estructura-



ción de los organismos que conducirán el programa, de los procedimientos que se consideran más apropiados para administrar el programa, los requisitos de establecimiento, el régimen del personal, los sistemas de remuneraciones, los mecanismos de control de resultados, etc. El programa debe contener, en suma, un planteamiento completo acerca de la forma como se llevará a la práctica. Estos aspectos son de importancia para los administradores de los programas, ya que ellos muchas veces no están en condiciones de interpretar fielmente las necesidades organizativas de un programa, por no conocer a fondo las técnicas que han dado origen, y no son capaces de introducir los cambios en sus oficinas que son indispensables para el funcionamiento del programa.<sup>1</sup>

## **1.8 EL PRESUPUESTO Y LA PLANEACION**

Es conveniente mencionar la diferencia que existe entre la planeación y la presupuestación.

Durante muchos años ha existido debate entre planificadores y administradores al pretender señalar las diferencias principales entre ambos instrumentos de la Administración, la diferencia se debe a inconsistencias conceptuales sobre contenido y papel, tanto del presupuesto como de la planeación, tendremos en cuenta la importancia de señalar las semejanzas y diferencias, que tienen entre sí la planeación y la presupuestación.

Planificar implica, trazar una línea de acción a seguir, en la conducción de una Institución. Esta directriz se expresa en la fijación de objetivos básicos y en la formulación de políticas y estrategias, que servirán de marco de acción, para el logro de dichos objetivos.

Tanto los objetivos como las políticas, necesitan concretarse en planes de acción en donde se especifique la magnitud de recursos a utilizar, y las combinaciones que de ellos se harán. Para la determinación de la magnitud y tipo de recursos, que se requerirán para alcanzar los objetivos deseados, se utilizará la "programación".

Hasta esta etapa se trabaja únicamente con valores "físicos" y no monetarios. La traducción de tales valores a términos de dinero, con el objeto de determinar el costo que implica la gestión administrativa, se denomina "presupuestación", que deberá cumplir con las siguientes funciones:

- Representar en términos monetarios, el cálculo de recursos humanos, financieros y técnicos.
- Obtener el menor costo posible por unidad de recursos.
- Adecuar las exigencias de la programación a la disponibilidad de recursos monetarios.

En base a lo anterior podemos señalar las siguientes semejanzas que existen entre Planeación y Presupuesto:

- En la planeación y en el presupuesto se prevé, proyecta y se trazan cursos de acción.
- La planeación y el presupuesto se expresan en unidades físicas y en costos.
- Los procesos de planeación y presupuesto están inmersos en cada una de las etapas del Proceso Administrativo.
- En su acepción amplia, la planeación incluye al presupuesto, de otra forma no se adecuaría lo planeado a la disponibilidad de recursos monetarios que haría utópica la planeación.

En cambio, las diferencias básicas entre presupuesto y planeación son:

- El presupuesto por lo general, cubre un período de tiempo menor que el de la planeación.

- El presupuesto lleva a un mayor grado de detalle las prevenciones esquemáticas del plan.
- El grado de precisión en los cálculos que se exige en un presupuesto, es mayor al requerido en los planes, pues éstos contemplan cantidades globales utilizadas básicamente para fines de comparar alternativas en plazos superiores a un año, lo cual implica un cierto grado de imprecisión.
- La planeación permite, a quienes deben tomar decisiones presupuestarias, la oportunidad de evaluar la política presupuestaria en términos de sus efectos futuros en el desarrollo de la entidad. El presupuesto, en cambio, produce la información y el análisis necesarios en la planeación de los programas y provee, además, los mecanismos necesarios para revisar, evaluar y controlar esos programas.
- La planeación maneja una más amplia variedad de alternativas que el presupuesto.
- La planeación se mueve dentro de un campo de mayor incertidumbre que el presupuesto, debido principalmente a que se proyecta más al futuro.
- En la planeación no es posible lograr gran exactitud en las estimaciones de costos, de ahí el énfasis en el tratamiento de las alternativas.

En el presupuesto, es más factible llegar a estimaciones de costo con un alto grado de aproximación.

- En la planeación se pone mayor énfasis en los costos comparativos o de valores relativos. En el presupuesto, aun cuando también se hace uso extensivo de los valores relativos, se trabaja más con valores absolutos.

## CAPITULO SEGUNDO

### 2. PRESUPUESTACION

La idea de presupuesto puede enfocarse como la expresión en cifras de los objetivos, metas, políticas y recursos de una Institución. En este primer caso, la función presupuestaria se circunscribe a la formulación y a la expresión en cifras de todas las decisiones básicas de una institución sin tomar muy en cuenta las etapas posteriores.

El proceso que se inicia con la fijación de objetivos superiores, establecimiento de políticas y metas a todos los niveles, elaboración del cálculo de los recursos necesarios para llevarlos a cabo, así como la puesta en práctica o ejecución de dicho presupuesto, hasta la evaluación de resultados y la aplicación de los correctivos correspondientes. En este segundo caso, el presupuesto rebasa la simple fase de formulación y se extiende hasta las etapas de organización, control y evaluación; con lo que se sitúa en una perspectiva dinámica de conjunto, sujeto a la acción de todas las partes del proceso administrativo.

Estos dos enfoques presupuestales corresponden a lo que en la actualidad se ha dado por llamar Presupuesto Tradicional y Presupuesto por Programa.

Conjuntamente definiremos la concepción de Presupuesto Tradicional y de la nueva técnica de Presupuesto por Programas con el objeto de determinar las diferencias y ventajas que nos presenta la utilización del Presupuesto por Programas.

## 2.1 ANTECEDENTES DEL PRESUPUESTO

“Puede decirse que siempre ha existido en la mente de la humanidad la idea de presupuestar, lo demuestra el hecho de que los egipcios hacían estimaciones para pronosticar los resultados de sus cosechas de trigo, con objeto de prevenir los años de escasez, y que los romanos estimaban las posibilidades de pago de los pueblos conquistados, para exigirles el tributo correspondiente. Sin embargo, no fue sino hasta fines del siglo XVIII cuando el presupuesto comenzó a utilizarse como ayuda en la Administración Pública, al someter el Ministro de Finanzas de Inglaterra a la consideración del Parlamento, sus planes de gastos para el período fiscal inmediato siguiente, incluyendo un resumen de gastos del año anterior, y un programa de impuestos y recomendaciones para su aplicación.”

Cuando Francia adoptó el procedimiento del presupuesto (1820) seguida de varios países europeos y por los Estados Unidos (1821) todavía destacaba la idea del control de gastos que los funcionarios encargados del presupuesto gubernamental, consideraban necesaria para el correcto desarrollo de sus actividades.

Es, hasta principios del siglo XX, cuando la iniciativa privada comienza a utilizar el presupuesto como un medio para controlar sus gastos; ampliando posteriormente su campo de acción, al emplearlo para pronosticar en forma razonable las ventas y su costo de producción, estableciendo con ello el concepto de presupuesto que se conoce actualmente.

## 2.2 ETIMOLOGIA DE PRESUPUESTO

### Etimología

La palabra “Presupuesto” se compone de dos raíces latinas: *pre*, que significa “antes de”, o “delante de” y *fictus*, que significa “hecho, formado”. Por lo tanto, *presupuesto* significa “antes de lo hecho”.

Debido a que la técnica presupuestal representa hoy en día un instrumento importante para las empresas, el vocablo "presupuestar" se popularizó, pero a pesar de ello la Real Academia Española de la Lengua, durante muchos años no lo aceptó, y mantuvo el criterio de que debía de usarse el verbo presuponer, para indicar lo referente a la formación de un presupuesto, sin embargo, en la decima novena edición del Diccionario Académico, aparece incluido el verbo presupuestar; por lo que está bien dicho, por ejemplo: "Estado de Resultados Presupuestado", por ser participio pasado".<sup>3</sup>

### 2.3 CONCEPTO DE PRESUPUESTO

El presupuesto es un plan escrito, expresado en términos económico-financieros para un período futuro, generalmente de un año, que permite la aplicación de los recursos necesarios para alcanzar metas deseadas.

Analizando esta definición, se puede observar que: el Presupuesto es un plan. Es decir, debe reflejar el producto de una investigación, con base a la información contable y estadística que se lleva a cabo. Un plan es un curso de acción basado en el análisis de un problema específico, es natural que este curso de acción sea elegido, después de una serie de análisis, ya que generalmente se obtienen varios bocetos de planes o programas para solucionar un problema, el plan elegido deberá contener un conjunto de ventajas o mayores perspectivas para lograr las mejores soluciones posibles.

Es un plan escrito. Al hablar de un plan escrito se quiere asentar la necesidad de dejar impreso en un documento, los objetivos, los recursos, así como precisar lo que se requiere para alcanzar la meta señalada en el período establecido, esto servirá para comparar periódicamente los logros alcanzados contra los planeados, y corregir oportunamente las desviaciones observadas.

Expresado en términos económico-financieros, generalmente se elabora el presupuesto en términos monetarios, son pocas las empresas que conjuntamente con este documento presentan lo que se ha denominado Presupuesto de Responsabilidades; sin embargo, en este trabajo se pretende establecer la

importancia que tiene el presentar en un solo documento las actividades de cada nivel responsable y el costo de las mismas.

Por su definición etimológica observamos que el Presupuesto es una suposición de lo que ocurrirá en el futuro, por ello se incluye en su definición para un período futuro que generalmente es de un año.

Es necesario asentar que el presupuesto puede hacerse para períodos menores (mensual, trimestral o semestral) y en otros casos, para períodos mayores (año y medio, bianual, trianual, etc.) en este caso se puede considerar como un Plan de Desarrollo, más que como un presupuesto, esta situación puede ser favorable si las metas se han calculado en forma eficiente ya que podrán compararse anualmente con el presupuesto que se elabore y con el control que se haga del mismo. En el caso de períodos menores, esto se debe a la flexibilidad del presupuesto más que a la conveniencia de establecer un presupuesto de períodos cortos. Generalmente, hablando de presupuestos en empresas privadas o en el sector público, el presupuesto es anual. No se excluye, sin embargo, la posibilidad de existir presupuestos de menor o mayor temporalidad.

## **2.4 CLASIFICACIONES DEL PRESUPUESTO**

Es común encontrar que existen distintos tipos o denominaciones del Presupuesto, en realidad estas diferentes formas de llamarlo, obedecen tan sólo a características particulares del mismo. A continuación se expone una clasificación de acuerdo con sus aspectos sobresalientes:

### **2.4.1 POR EL TIPO DE EMPRESA**

#### **Públicas**

Son aquellos que realizan los gobiernos, estados, empresas descentralizadas, etc., para controlar las finanzas de sus diferentes dependencias.

### **Privadas**

Son los presupuestos que utilizan las empresas particulares como instrumento de su administración.

## **2.4.2 POR SU CONTENIDO**

### **Principales**

Estos presupuestos son una especie de resumen, en el que se presentan los elementos medulares de todos los presupuestos de la empresa.

### **Auxiliares**

Son aquellos que muestran en forma analítica las operaciones estimadas por cada uno de los departamentos que integran la organización de la empresa.

## **2.4.3 POR SU FORMA**

### **Flexibles**

Estos presupuestos consideran anticipadamente las variaciones que pudiesen ocurrir y permiten cierta elasticidad por posibles cambios o fluctuaciones propias, lógicas, o necesarias.

### **Fijos**

Son los presupuestos que permanecen invariables durante la vigencia del período presupuestario, porque la razonable exactitud con que se han formulado, obliga a la empresa a aplicarlos en forma inflexible a sus operaciones, tratando de apegarse lo mejor posible a su contenido.

## **2.4.4 POR SU DURACION**

La determinación del lapso que abarcarán los presupuestos, dependerá del tipo de operaciones que realice la empresa, y de la mayor o menor exactitud y detalle que se desee, ya que a mayor tiempo corresponderá una menor precisión y análisis. Así pues, pueden haber presupuestos:



- Cortos, los que abarcan un año o menos, y
- Largos, los que se formulan para más de un año.

Ambos tipos de presupuestos son útiles; es importante para los directivos tener de antemano una perspectiva de los planes del negocio para un período suficientemente largo, y no se concibe ésta sin la formulación de presupuestos para períodos cortos, con programas detallados para el período inmediato siguiente.

#### **2.4.5 POR LA TECNICA DE VALUACION**

##### **Estimados**

Son los presupuestos que se formulan sobre bases empíricas, sus cifras numéricas por ser determinadas sobre experiencias anteriores, representan tan sólo la probabilidad más o menos razonable de que efectivamente suceda lo que se ha planteado.

##### **Estándar**

Son aquellos que por ser formulados sobre bases casi científicas, eliminan en un porcentaje muy elevado las posibilidades de error; por lo que sus cifras, a diferencia de las anteriores, representan los resultados que se deben obtener.

#### **2.4.6 POR SU REFLEJO EN LOS ESTADOS FINANCIEROS**

##### **De Situación Financiera**

Este tipo de presupuestos muestra la posición estática que tendría la empresa en el futuro, en caso de que se cumplieran las predicciones. Se presenta por medio de lo que se conoce como Balance General Presupuestado.

##### **De Resultados**

Que muestran las posibles utilidades a obtener en un período futuro.

### **De Costos**

Se preparan tomando como base los principios establecidos en los pronósticos de ventas, y reflejan, a un período futuro, las erogaciones que se hayan de efectuar por concepto del Costo Total o cualquiera de sus partes.

## **2.4.7 POR LAS FINALIDADES QUE PRETENDE**

### **De Promoción**

Se presentan en forma de Proyecto Financiero y de Expansión, para su elaboración es necesario estimar los ingresos y egresos que hayan de efectuarse en el período presupuestal.

### **De Aplicación**

Normalmente se elaboran para solicitud de créditos. Constituyen pronósticos generales sobre la distribución de los recursos con que cuenta, o habrá de contar la empresa.

### **Por Programas**

Este tipo de presupuestos es preparado normalmente por dependencias gubernamentales, descentralizadas, patronatos, instituciones, etc. Sus cifras expresan el gasto, en relación con los objetivos que se persiguen, determinando el costo de las actividades concretas que cada dependencia debe realizar para llevar a cabo los programas a su cargo.

### **De Fusión**

Se emplean para determinar anticipadamente las operaciones que hayan de resultar de una conjunción de empresas.

## **2.4.8 DE TRABAJO**

Es el presupuesto común utilizado por cualquier empresa; su desarrollo ocurre normalmente de la siguiente manera:

- Planeación
- Formulación

### **Presupuestos Parciales**

Se elaboran en forma analítica, mostrando las operaciones estimadas por cada departamento de la empresa; con base en ellos, se desarrollan los:

### **Presupuestos Previos**

Son los que constituyen la fase anterior a la elaboración definitiva, sujetos a estudios y a:

### **Aprobación**

La formulación previa está sujeta a estudio, lo cual generalmente da lugar a ajustes de quienes afinan los presupuestos anteriores, para dar lugar al:

### **Presupuesto Definitivo**

Es aquel que finalmente se va a ejercer, coordinar y controlar en el período al cual se reitera. La experiencia obtenida con este tipo de presupuestos dará lugar a la elaboración de:

### **Presupuestos Maestros o Tipo**

Con estos presupuestos se ahorra tiempo, dinero y esfuerzo, ya que sólo se hacen los que tengan variación sustancial.

Cabe aclarar, que la clasificación anterior pretende tan solo presentar separadamente las características más importantes que poseen los presupuestos; dicha segregación no significa que cada una de las partes de la clasificación es independiente de la otra, sino al contrario, pueden estar todas unidas, en un sistema de control presupuestal, o sea que un solo presupuesto puede caer en varias o todas las clasificaciones. Por ejemplo, puede ser al mismo tiempo: Público, Principal, Fijo, Corto, Estándar, etcétera.

Los presupuestos: flexible, gubernamental y privado por considerarlos de gran importancia, se presentan a continuación en forma un poco más amplia, dado que antes sólo se ha expuesto un concepto general.

Si bien dista mucho de ser un estudio exhaustivo, se pretende proporcionar una idea más clara de los fines que se persiguen con la adopción de dichos tipos de presupuestos.

## **2.5 PRESUPUESTO FLEXIBLE**

No debe confundirse el presupuesto flexible, con la característica de elasticidad de que deben estar investidos los presupuestos en general. La elasticidad o flexibilidad, también está referida a los presupuestos fijos, para indicar que deben revisarse y adaptarse a las fluctuaciones constantes del mercado, obligando a la administración a cambiar o reconsiderar sus planes, cuando las situaciones que se presentan son distintas de lo previamente estimado.

El presupuesto flexible es resultante, de la consideración anticipada de las variaciones que pudieran existir en los ingresos y en las ventas; esta posible afectación conduce a la predeterminación de los cambios factibles en los volúmenes de producción y por consiguiente en los gastos.

En este tipo de presupuestos se consideran diferentes planos alternativos de aplicación directa e inmediata en caso de que las situaciones previstas cambien. Dichas variaciones se presentan dentro del cuerpo mismo del presupuesto, en forma de cuotas (por unidad producida por ejemplo) o en forma escalonada, fijando porcentajes sobre una base determinada.

Si dicha base se considera como el punto en que la capacidad de fabricación de la empresa, está aprovechándose en un 100% de eficiencia, respecto de las ventas, y éstas se estiman con base a la máxima capacidad de absorción

en el mercado, se presentarían los resultados posibles, en un estado comparativo en que se pondrían las cifras a obtener, cuando la fábrica trabaje al 80, 90, 100 y 120%, de su capacidad productiva, por ejemplo.

De esta manera, si se vende una cantidad mayor o menor a la que aparece en el presupuesto base, señalado en este caso con el 10%, se estaría en posibilidad de comparar las cifras reales con cualquiera de las demás estimaciones (80%, 90%, etc.).

Podría pensarse, erróneamente, que la elaboración de un presupuesto flexible es muy sencilla, puesto que consiste tan sólo en obtener porcentajes sobre las cifras base; sin embargo, tampoco es complicado, aun cuando las reacciones del costo respecto del volumen, no son proporcionales, ya que existen gastos fijos, y variables; los primeros se erogan, exista o no producción, mientras los últimos poseen la característica de aumentar o disminuir el volumen conforme crezca o baje.

## **2.6 PRESUPUESTO PUBLICO Y PRESUPUESTO PRIVADO**

Es necesario hacer la distinción entre ambos tipos de presupuestos. A la fecha aún se elaboran los presupuestos públicos con base en la idea de control de gastos; los gobiernos hacen primero una estimación de los gastos que se hayan de originar debido a las necesidades públicas, y después planean la forma en que podrán cubrirlas, estudiando la aplicación de los ingresos, que habrán de provenir de la recabación de impuestos, de la obtención de empréstitos y como último recurso de la emisión de papel moneda, que necesariamente ocasionaría inflación.

Las empresas privadas por el contrario, primero deben estimar sus ingresos, para, sobre esta base, predeterminar su distribución o aplicación, lo que ocasiona que la integración de su control presupuestal sea más compleja y difícil de solucionar.

De lo antes expuesto, se deduce que la diferencia existente entre la pre-

sentación del control presupuestario gubernamental y el privado, nace de la distinta finalidad que ambas entidades persiguen. Tradicionalmente las compañías económicas privadas, tenían como fin primordial el logro de utilidades. La concepción actual de Empresa Industrial, incluye como importante, además de la búsqueda de utilidades, otros factores, entre ellos, un superior beneficio social, al procurar la satisfacción adecuada de las necesidades de la región en que ésta se desarrolle (por medio de los artículos que produce) una mejor distribución de la riqueza (a través de la creación de fuentes de trabajo), etcétera.

Las entidades gubernamentales sin embargo, no deben en caso alguno, tener como finalidad la obtención de utilidades, sus funciones consisten básicamente en satisfacer las necesidades públicas de la mejor manera posible, con el fin de lograr la estabilidad económica del país cuya administración les ha sido encomendada.<sup>3</sup>

## **2.7 PRESUPUESTO POR PROGRAMAS**

Dentro de la moderna técnica presupuestaria, el presupuesto por programas y actividades presenta una orientación clara y objetiva de la política económica y fiscal de una entidad, mediante el establecimiento de programas y la clasificación de los gastos en gastos de funcionamiento y gastos de inversión.

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

Para el cumplimiento de los programas, el logro de los objetivos en ellos señalados, y las labores a realizar, se distribuyen los montos entre las distintas secciones; formándose así diversas categorías dentro de los mismos programas, como son los subprogramas, actividades, proyectos, etcétera.

## 2.8 ANTECEDENTES

Fue en el Gobierno Federal de los Estados Unidos de Norteamérica, donde se estableció por primera vez el presupuesto por programas y actividades.

En el año de 1946, el Departamento de Marina presentó su presupuesto para 1948; haciendo dos sistemas de clasificación, uno por el objeto del gasto y otro por programas; habiéndose hecho, posteriormente, una serie de estudios tendientes a presentar un presupuesto que incluyera los gastos del gobierno federal proyectados, más que comparados.

En el año de 1961, el Departamento de la Defensa, elaboró un sistema de planeación por programas y presupuestos, estableciendo las categorías de programas necesarios para el logro de los objetivos básicos.

Fue hasta el año de 1965, cuando el Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, con base en los resultados del presupuesto del Departamento de la Defensa, lo introdujo en todo el gobierno por considerar que presentaba los resultados de cada operación en función de su costo. Se creó el Departamento del Presupuesto, el cual se formaba por especialistas, técnicos, administradores, quienes daban las bases para que las distintas secretarías formularan sus presupuestos por programas, con las distintas categorías de sub-programas, actividades, proyectos, etc., indicando los objetivos básicos en cada caso.

El Departamento de Presupuestos, con base en los presupuestos que le son proporcionados por cada secretaría, hace una comparación de los mismos, hasta armonizarlos y concentrarlos, para así formular el presupuesto por programas definitivo.

Lo que se intentó en el gobierno norteamericano, fue adoptar un presupuesto basado en funciones, actividades y proyectos, los cuales tuvieran su

base de aplicación en los costos de todas las dependencias ejecutoras de los programas.

En Francia la base de la formulación de sus presupuestos, son las necesidades proyectadas a corto y a largo plazo.

En América Latina los presupuestos por programas se implantaron con base en los planes de desarrollo y los programas a realizar para lograrlos.

En México, se han hecho una serie de modificaciones a los presupuestos existentes hasta la fecha, como son la Ley de Ingresos de la Federación o del Estado así como el respectivo Presupuesto de Egresos de la Federación. Esos cambios tratan de acoplar el presupuesto por programas y actividades a su realidad administrativa, para lograr una mejor aplicación de los recursos materiales, humanos y financieros y obtener mejores rendimientos.

Los experimentos que se han hecho para aplicar el presupuesto por programas y actividades a la realidad administrativa mexicana, han sido a través de dependencias oficiales como fue la Secretaría de Agricultura y Ganadería, en empresas descentralizadas como el Instituto Mexicano del Petróleo, y en instituciones de docencia, como la Universidad Nacional Autónoma de México.

Como se ve, originalmente el presupuesto por programas se aplicó en el sector público únicamente, pero a medida que se van conociendo y sabiendo de sus buenos resultados, ha hallado aceptación en el sector privado, en empresas de gran magnitud, considerándose como un instrumento básico para la toma de decisiones, así como una justa y equitativa distribución de los recursos.

## **2.9 CONCEPTO**

Según la División Fiscal de las Naciones Unidas, el Presupuesto por Programas "es un sistema en que se presta particular atención a las cosas que un



gobierno realiza, más bien que a las cosas que adquiere. Las cosas que un gobierno adquiere tales como: servicios personales, provisiones, equipos, medios de transporte, etc., no son naturalmente, sino medios que emplea para el cumplimiento de sus funciones, que pueden ser carreteras, escuelas, casos tramitados, etc.”<sup>3</sup>

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

En la programación presupuestaria, el Presupuesto por Programas es el instrumento que cumple el propósito de combinar los recursos disponibles en el futuro inmediato, con las metas a corto plazo, creadas para la ejecución de los objetivos de largo y mediano plazos.”<sup>2</sup>

## 2.10 CARACTERISTICAS

Para poder precisar las características del presupuesto por programas, nos remitiremos a los señalamientos que establecen que el método de elaborar un presupuesto atendiendo a programas y a realizaciones se basa en la aplicación de las siguientes consideraciones que se interrelacionan:

- Establecimiento de programas y actividades para cada función, señalando con claridad los objetivos que se persiguen.
- Correlacionar con esa clasificación el sistema de contabilidad y de gestión financiera, estableciéndose así una relación directa entre los programas y su costo. El propósito de hacer algo y lo que cueste hacerlo deben ser consideraciones inseparables e indispensables. O sea, permite verificar el destino económico de los gastos a través de la estructura programática y de la clasificación por objeto.

- Establecer, conforme a cada programa y sus subdivisiones, unidades de medida que permitan evaluar los resultados. Una vez que los programas y los costos estén interrelacionados, y hayan sido determinadas estas unidades de medida física y los indicadores del rendimiento para cada programa, el sistema estará ya en condiciones de ofrecer y permitir una administración presupuestaria eficaz.

Considerando lo anterior, podemos señalar como características de la técnica que nos ocupa, las siguientes:

- Coadyuvar a la incorporación, en todos los niveles administrativos, de criterios racionales y de instrumentos adecuados para la programación, operación y evaluación de las actividades que en esta materia correspondan a cada función establecida; tendiendo, como un instrumento de administración a convertirse en un conjunto armónico de programas y actividades que deben realizarse en el plazo inmediato de su vigencia anual, pero dentro del marco de las proyecciones a mediano y largo plazo.
- Cumplir la misión de reunir y jerarquizar las demandas que en todos los órdenes enfrenten los organismos, conduciendo al crecimiento gradual pero sostenido de la eficiencia en la administración de los recursos, en pro de una mayor satisfacción de las necesidades; posibilitando la introducción y consolidación de una actitud previsorá frente a los problemas que demandan una atención prioritaria.
- Superar las limitaciones propias del sistema presupuestario tradicional, particularmente en lo que se refiere a la definición explícita de los programas de trabajo y a la relación que deben guardar éstos con la disponibilidad real y potencial de los recursos.
- Presentar los propósitos y objetivos para los que se solicitan los fondos, los costos de los programas propuestos para alcanzar esos objetivos y los

datos cuantitativos que permitan medir las realizaciones y el trabajo conforme a cada programa.

Controlar y valorar el grado de consistencia con que se realice la distribución de los recursos así como el rendimiento, producto de dicha asignación, mediante la información cualitativamente superior que requiere y promueve.

A fin de precisar las características anteriores, mencionaremos que estas se encuentran íntimamente relacionadas con los principios básicos de la planeación a saber: racionalidad, previsión, universalidad, unidad, continuidad e inherencia. (En cuanto la programación es necesaria en cualquier organización humana, es inherente a la administración).

Se pueden sintetizar en los siguientes conceptos:

- Planeación: Fijar objetivos a corto, mediano y largo plazo; formular políticas para el logro de los objetivos trazados; elegir los mejores planes de acción y señalar los mecanismos y procedimientos adecuados para el cumplimiento de los planes y programas
- Integración: Dotar a la entidad de los recursos humanos, financieros y materiales requeridos para lograr los objetivos.
- Organización: Determinar la estructura administrativa que permita la mayor rentabilidad del organismo y establecer relaciones de dependencia y sus respectivas jerarquías.
- Dirección: Dar instrucciones a los subalternos directos para que los programas se cumplan de acuerdo con los planes trazados.
- Control: Determinar las acciones que deban ejecutarse para el cumplimiento de los planes y programas.

## 2.11 CLASIFICACIONES

A través de los presupuestos, las entidades y los organismos ejecutan la actividad contenida en los programas que han sido elaborados para cumplir. En consecuencia, las cuentas presupuestarias deben ordenarse con vistas a facilitar la formulación, ejecución y contabilización de los programas, para lo cual deben ser lo suficientemente flexibles y numerosas a fin de facilitar dichas fases del ciclo presupuestario.

Para planificar la clasificación de las cuentas presupuestarias, deben considerarse los siguientes propósitos fundamentales de dichas cuentas. En primer lugar deben estructurarse de manera que faciliten el análisis de los efectos económicos y sociales de las actividades del gobierno o empresa. Como las decisiones alteran el curso de la vida económica y social de los organismos, es preciso que las autoridades puedan obtener la información requerida para medir los efectos que su gestión ha de producir. En consecuencia, la clasificación debe hacer posible el estudio de la influencia que los ingresos y los gastos ejercen sobre la distribución de las utilidades o beneficio social.

“En segundo lugar, las cuentas deben facilitar la formulación de los programas que se elaboran para cumplir sus funciones.

En tercer lugar, las cuentas presupuestarias deben contribuir a una expedita ejecución del presupuesto. El administrador del programa debe conocer la suma de recursos financieros de que dispondrá y las responsabilidades que habra de asumir. Es el responsable del manejo de los fondos puestos a su disposición, y el sistema de cuentas presupuestarias tiene que permitirle aplicar sus recursos, a lo largo del año, en forma inteligente y en función de las metas trazadas.”<sup>3</sup>

Planear una clasificación presupuestaria es en consecuencia una tarea compleja, que debe cumplir los requisitos anteriormente expuestos, procurando no sacrificar un objetivo en aras de otro. En este sentido debe tenerse cuidado, por ejemplo, en no hacer demasiado hincapié en una clasificación

que facilite el control contable, pero que dañe la información para la formulación de los programas, o a la inversa. Por lo tanto, las clasificaciones presupuestarias deben ser equilibradas para transformar el presupuesto en una eficaz herramienta de programación y de administración.

La información puede ser clasificada atendiendo a los siguientes criterios principales: por instituciones, por objeto del gasto, por funciones, y por programas y actividades.

Las clasificaciones mencionadas se complementan entre sí y entregan informaciones que sirven a los propósitos múltiples que cumple el presupuesto. Por consiguiente, contrariamente a lo que sostiene, es posible concebir una integración de todas las clasificaciones enunciadas y cumplir así los propósitos que tiene un presupuesto moderno.

### **2.11.1 CLASIFICACION POR INSTITUCIONES**

- Público
- Privado

Son presupuestos públicos los que se elaboran en las entidades gubernamentales, con el objeto de elaborar el gasto publico mediante programas, teniendo como finalidad satisfacer las necesidades de la comunidad.

Son presupuestos privados aquellos que se elaboran en empresas privadas, considerándose como tales aquellas que son propiedad de particulares, la finalidad es la estimación de los ingresos para aplicar su distribución.

### **2.11.2 CLASIFICACION SEGUN EL OBJETO DEL GASTO**

Los distintos organismos necesitan adquirir diversos bienes y servicios para funcionar, tales como servicios personales, arrendamientos de edificio, compras de estantes, adquisición de escritorios, tinta, papel y demás materiales. Para comprar estas distintas cosas se establecen ciertas sumas de dinero,

identificándolas con los objetos a que se han destinado. La clasificación por objeto del gasto ordena cada uno de los conceptos que se van a adquirir.

En un presupuesto por programas no desaparece la clasificación por objeto del gasto, sino que, por el contrario, se utiliza para especificar la composición de los gastos que es necesario hacer en cada programa para cumplir sus objetivos. Sirve, además, para establecer la composición de los gastos y determinar la estructura del presupuesto.

En un presupuesto por programa la clasificación por objeto del gasto se combina con la clasificación por programas y actividades, ligando de esta manera las cosas que se van a realizar con las cosas que se deben adquirir.

Cabe señalar, sin embargo, desde el punto de vista de su uso, la clasificación debe proporcionar informaciones sobre la clase de bienes y servicios que demanda la institución, a fin de hacer posible el trabajo de análisis de las oficinas centrales de planificación. Lo anterior significa que es conveniente que la clasificación se presente en forma detallada, aspecto que está en cierta medida en contradicción con la conveniencia de que las operaciones presupuestarias sean flexibles. Ello exige buscar una forma de compatibilizar la obtención detallada de información para fines de planeación, con la flexibilidad que exige la operación del presupuesto. Esto requiere que para los efectos de la aprobación del documento presupuestario, las asignaciones se hagan anualmente en forma genérica, a nivel de programa, para facilitar la operación del presupuesto, y que simultáneamente al planificar el presupuesto y al contabilizar su situación se haga un registro detallado de cuentas conforme a un clasificador de partidas que permitan simultáneamente obtener ambos propósitos. Ejemplo de algunos gastos:

- Servicios personales
- Servicios no personales
- Materiales y suministros
- Maquinaria y equipo
- Adquisición de inmuebles

- Construcciones
- Transferencias corrientes
- Transferencias de capital

### **Servicios personales**

Este grupo comprende todos los egresos en efectivo por concepto de servicios prestados por el personal permanente y no permanente. Incluye sueldos ordinarios, salarios, sobresueldos, gastos de representación y toda otra remuneración en efectivo sin deducciones, tanto de los programas de funcionamiento como de los de inversión.

### **Servicios no personales**

Comprende los pagos que sean hechos a personas físicas o instituciones públicas o privadas, en compensación por la prestación de servicios de carácter no personal o el uso de bienes muebles o inmuebles, como servicios públicos, publicidad, impresión y encuadernación, viáticos y gastos de viaje, transporte de cosas, arrendamiento de edificios terrenos y equipos, servicios financieros, servicios contratados para mantenimiento y reparación ordinaria de obras y servicios varios.

### **Materiales y suministros**

Comprende la compra de artículos, materiales y todos los bienes que se consumen en las actividades. Los artículos incluidos tienen duración media prevista de un año o menos. Por razones prácticas se comprenden también los de mayor duración eventual que no se consideran como activos fijos, por su bajo valor unitario y dificultades de inventario.

### **Maquinaria y equipo**

Incluye todo egreso por adquisición de maquinaria o equipo, y las de accesorios y aditamentos que se añan o complementan la unidad principal,

así como los gastos de transporte e instalaciones vinculados a la adquisición. Los renglones por objeto específico de este grupo distinguirán para cada tipo de equipo si se trata de adquisición de equipo nuevo o preexistente en uso. Las reparaciones extraordinarias contratadas que aumentan la duración y uso del equipo más allá del término normal previsto de vida, se incluirán también en este rubro. La categorización de los bienes en el concepto de maquinaria o equipo, responderán a las siguientes especificaciones principales:

Se tratará de bienes de larga duración y de uso y carácter permanente.

### **Adquisición de inmuebles**

Incluye los gastos por concepto de adquisición de terrenos y edificios, debiendo distinguirse estos últimos, en los renglones específicos, según su tipo: edificios para oficinas, viviendas, depósitos, etcétera.

### **Construcciones**

Comprende los egresos para financiar nuevas construcciones por contrato, así como las adiciones y reparaciones extraordinarias también ejecutadas por contrato. El término construcciones abarca edificios, ampliación de la planta, obras urbanísticas e hidroeléctricas, carreteras, puertos, aeropuertos, instalaciones de líneas eléctricas, telegráficas y telefónicas, y obras similares. Se entenderán por adiciones y reparaciones extraordinarias aquellas que una vez ejecutadas prolonguen la duración normal prevista o mejoren el edificio y obra en que se realicen.

### **Transferencias corrientes**

Incluye los egresos corrientes en favor de empresas o personas que corresponden a transacciones que no suponen una contraprestación en servicios o bienes, como, por ejemplo: pensiones, gratificaciones personales, indemnizaciones, subsidios, subvenciones, contribuciones al seguro social y entidades jubilatorias, etcétera.



## **Transferencias de capital**

Comprende los egresos sin contrapartida a favor de entidades u organismos públicos o privados, destinados a fines de inversión. Incluye las transferencias destinadas a financiar la construcción de viviendas y de otros edificios, la adquisición de maquinaria y equipo, a aumentos de las existencias o del capital circulante, las destinadas a financiar actividades crediticias, etcétera.

Cada uno de los grupos mencionados se divide en partidas, conforme se ha visto, y cada una de éstas puede a su vez abrirse en ítem, o sea, en partes que detallen los artículos u objetos específicos que pueden comprarse.

La información proporcionada con la clasificación anteriormente descrita, tiene por finalidad fundamental facilitar la administración de los fondos y ejecutar los programas. Sin embargo, la información expuesta debe ser presentada de manera que, además facilite el análisis de la llamada clasificación económica de las transacciones.

Conforme se ha explicado, la clasificación económica es una herramienta de análisis para los niveles de decisión y de planificación. Para los órganos de decisión es una herramienta fundamental para estudiar la composición de los ingresos y de los gastos, según se ha mencionado anteriormente, y para la adopción de políticas concretas en materia de remuneraciones, subsidios, formación de capital, tributación, endeudamiento, tarifas, etcétera.

### **2.11.3 CLASIFICACION POR FUNCIONES**

Esta clasificación agrupa las transacciones según la finalidad particular a que se destinan. La finalidad se refiere a los distintos servicios prestados directamente o que sean financiados. Su objetivo es presentar una descripción que permita informar sobre la naturaleza de los servicios y la proporción de los gastos que se destinan a cada tipo de servicio.

La clasificación por funciones, en consecuencia, presenta los gastos con arreglo a los objetivos inmediatos a corto plazo a que se destinan, o sea, que no se consideran el impacto que puedan tener a largo plazo y su incidencia en el crecimiento económico que puedan alcanzar. El Manual de las Naciones Unidas la define como "un plan en el que se incluyen todas las clases de gastos establecidas por los órganos políticos y que se relacionan, en forma definida, con finalidades completas."

La clasificación funcional cumple con la tarea de proveer al programador y al preparador presupuestario de una visión acerca de los propósitos que tiene en cada una de las áreas de actividad.. Cubre toda clase de actividades que son ejecutadas por el sector empresas de la economía o que están asociadas con la provisión de servicios a las empresas privadas. Como ejemplos de esta clase de actividades, se puede mencionar la investigación científica, la promoción del comercio, la explotación de recursos minerales y reforestación. Los principales grupos de los servicios económicos son los correspondientes a agricultura, energía y combustibles, transporte y comunicaciones, etcétera.

Con el objeto de facilitar la coordinación entre planes de desarrollo y el presupuesto se emplean las clasificaciones sectoriales por programas, actividades y proyectos. La primera es una variante de la clasificación funcional, siendo su objetivo la separación clara entre los sectores económicos, sociales y generales, así como el objetivo de la clasificación funcional es identificar las grandes áreas de actividad y fijar los propósitos tenidos en vista para cada una de ellas, la clasificación sectorial procura mostrar las áreas de actividad.

Para el objetivo anterior, la clasificación sectorial utiliza las áreas de actividad que aporta la clasificación funcional, pero las organiza de otra manera, vinculando en seguida dichos sectores con las instituciones correspondientes.

Los sectores que pueden identificarse en países en vías de desarrollo son principalmente los siguientes:

- Agricultura y recursos agrícolas
- Minería
- Energía y combustibles
- Industria manufacturera y construcción
- Transportes, almacenamiento y comunicaciones
- Comercio
- Educación
- Investigación y servicios científicos
- Salud pública
- Prevención social
- Vivienda y servicios comunales
- Administración general

La clasificación sectorial viene desarrollándose en los últimos años como un esfuerzo por lograr la integración entre los planes de desarrollo y el presupuesto federal. La idea es que tanto en los planes como en el presupuesto se utilice una clasificación uniforme, que determine áreas de actividad homogéneas. Por ejemplo, que bajo el título de educación en el plan se incluyan las mismas acciones que figuran bajo tal nombre en el presupuesto y en ambos documentos se los clasifique en forma uniforme según las necesidades de información y las modalidades de planificación adoptadas.

#### **2.11.4 CLASIFICACION POR PROGRAMAS Y ACTIVIDADES**

Esta clasificación agrupa los gastos según los programas a realizar y las actividades concretas que deben cumplirse para ejecutar los programas. El objetivo de esta clasificación es vincular los gastos con los resultados, expresados en unidades físicas, que se espera lograr.

Se estima necesario dividir los programas en dos clases: los de funcionamiento que son los que están destinados a producir servicios, y los de inversión, que son los destinados a producir bienes de capital.

## **Programas de funcionamiento**

Se estima conveniente establecer un conjunto de normas tendientes a uniformar la elaboración y la presentación 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 en principio a cargo de una unidad administrativa de alto nivel dentro de la institución. Por ejemplo, la función educación se puede subdividir en programas de educación primaria, educación media, educación superior, etc. Según el caso, cada uno de los programas podría dividirse en distintos subprogramas, es decir, dentro del programa de educación media se pueden establecer los subprogramas de enseñanza secundaria común, enseñanza comercial, enseñanza industrial, enseñanza agropecuaria, enseñanza vocacional, etc., todos los cuales son ejecutados por unidades de operación bien definidas.

## **Programas de inversión**

Al igual que en el caso de programas de operación es posible preparar un conjunto de normas para la presentación de los programas presupuestarios de inversiones. En el caso de un programa de inversión es necesario definir las distintas partes que lo componen. El programa puede dividirse así en subprogramas, en proyectos, en obras y en trabajos.

### **2.11.5 CLASIFICACIONES COMBINADAS**

Las clasificaciones presupuestarias estudiadas anteriormente, pueden combinarse entre sí y formar verdaderas matrices. Estas permiten estudiar, para los efectos de valorizar la política presupuestaria, una serie de aspectos de gran interés. Por ejemplo, la función de educación puede ser analizada en relación con los gastos de remuneraciones que implica la función, o bien en relación con la inversión escolar; además puede interesar saber qué parte de los gastos en educación es hecha al nivel del gobierno central o en el de las municipalidades.

Los diversos tipos de clasificación combinadas son los siguientes:

- Económico-funcional
- Económico-institucional
- Funcional-institucional
- Institucional-por objeto
- Por objeto-por programas
- Funcional-por programas
- Institucional-por programas

Cada una de estas matrices tiene una finalidad propia y permiten hacer análisis distintos.

### **ECONOMICO-FUNCIONAL**

En esta clasificación mirando verticalmente se puede conocer el volumen de gastos en bienes y servicios y su destino según funciones. Igualmente, siguiendo las columnas relativas a gastos de capital, se pueden encontrar las diferentes funciones a que se han destinado estos gastos.

Como se ha visto, esta clasificación enlaza dos criterios de análisis: el económico y el funcional, proporcionando así un valioso instrumento de estudio para el preparador del presupuesto, para el programador y para las autoridades.

### **ECONOMICO-INSTITUCIONAL**

Este sistema entrecruzado presenta gran utilidad para el estudio de los programas de racionalización administrativa. Al mismo tiempo proporciona información acerca de las instituciones claves que habrá que tocar en un proceso de economías, si para este efecto se piensa reducir el gasto en operaciones corrientes. Una vez conocido el conjunto de instituciones o niveles de la organización donde está ubicado el mayor volumen de gastos en sueldos y compra de bienes.

Pero desde otro punto de vista, presenta también gran utilidad, pues permite apreciar, en el caso de que se desee iniciar un nuevo programa de obras, qué instituciones son las que han tenido a su cargo este tipo de activi-

dades y por consiguiente aparecen con mayor experiencia para llevar adelante el nuevo programa. O bien podría permitir dejar establecido que las instituciones tradicionales en esta materia ya están copados en sus posibilidades, por lo que sería mejor crear una institución especial con nueva fisonomía administrativa.

Son variadas las aplicaciones del esquema de clasificación descrito, dependiendo del éxito de su aplicación del detalle con que pueda ser presentado y del buen criterio con que se proceda a usar la información.

### **FUNCIONAL-INSTITUCIONAL**

Esta clasificación, similar en su naturaleza a la anterior, muestra la clasificación funcional enlazada con la institucional. Su objetivo es ligar los grandes programas que se desarrollan.

Por ejemplo, el programa de transportes y comunicaciones es ejecutado por organismos que, dentro del gobierno central, fijan sus tarifas y establecen ciertos reglamentos; también por organismos descentralizados que explotan el servicio, y además por entidades municipales que se ocupan de la administración local del sistema de transportes. De esta manera en el cuadro entrecruzado se podrá estudiar a qué entidades gubernativas está confiada la responsabilidad de llevar a la realidad los programas especificados en la clasificación funcional.

Cabe hacer notar que, en este caso como en los anteriores, el detalle de las clasificaciones horizontales como verticales puede ser ampliado enormemente, según las necesidades de información de cada programa.

### **INSTITUCIONAL-POR OBJETO**

Este esquema entrecruza las clasificaciones institucionales y la por objeto del gasto. Su objetivo es principalmente administrativo y contable. Procura mostrar qué cantidad de dinero gastará cada institución y en qué cosas se

empleará. Aparecen así, especificados, en sueldos, gratificaciones, compra de materiales, etc., por institución, mostrando de esta manera en qué se gasta el dinero, y quién es el responsable.

La clasificación descrita es la que tradicionalmente se emplea en los presupuestos y sirve como un control de que las operaciones y distribuciones de fondos están bien hechas.

### **POR OBJETO-POR PROGRAMA**

Este esquema muestra en un sentido los diversos programas que impulsa una institución y en el otro los recursos, clasificados por objeto del gasto, que son necesarios para cumplir el programa.

Esta clasificación presenta la ventaja de permitir el estudio de los costos de los programas, subprogramas, y actividades y su comparación entre sí. Es útil para estudiar el costo de los insumos de cada programa y su cotejo con programas similares.

En el documento presupuestario se acostumbra a presentarla al comienzo de cada ejercicio, permitiendo una visión de conjunto de los programas del mismo y la composición de sus respectivos costos totales.

### **SECTORIAL-POR PROGRAMAS**

Este esquema enlaza la clasificación sectorial y la por programas. Permite conocer el costo de cada programa dentro de un sector. Por ejemplo, en el sector educación pueden conocerse los distintos programas que la integran y los gastos totales allí involucrados.

### **INSTITUCIONAL-POR PROGRAMAS**

Bajo esta clasificación se ligan las instituciones ejecutoras con sus respectivos programas. En un sentido, aparecerán los sectores responsables de

ejecutar programas, y éstos se enumeran correlativamente a fin de mostrar su identidad.

## **2.12 FASES INTEGRANTES DEL PROCESO PRESUPUESTAL**

En cuanto a proceso, el presupuesto por programas se ha concebido como un ciclo continuo, dinámico y flexible de previsión, ejecución, control y evaluación de las actividades de una institución, en el que cada fase se encuentra estructurada para utilizarse o ser aprovechada por la subsecuente. Las fases integrantes del proceso presupuestario son las siguientes:

- Programación y formulación
- Ejecución
- Control
- Evaluación

### **Programación y formulación**

En esta fase se efectúa la implementación financiera del plan de acción de la institución, mediante el establecimiento de metas en función de objetivos y su correspondiente asignación de recursos humanos, materiales y financieros que permitan alcanzarlas. La naturaleza dinámica de esta fase, hace posible transformar las metas de largo plazo en metas de corto plazo y aún anuales, encuadradas en programas específicos de trabajo, de conformidad a indicadores socioeconómicos fundamentales o satisfactores mínimos.

Una vez efectuada la programación, se inicia una etapa operativa tendiente a formular el documento presupuestal, que posteriormente será presentado a las autoridades correspondientes para su discusión y aprobación.



## **Ejecución**

En esta fase se materializa y da vida al presupuesto, al poner en marcha los programas mediante la movilización de recursos humanos, materiales y financieros, que cada una de las unidades de organización responsables, se comprometió a realizar en un determinado tiempo en función de sus objetivos.

## **Control**

Esta fase obedece a la necesidad de registrar, supervisar y en su caso reorientar, las acciones emprendidas por las unidades ejecutoras, con el objeto de evitar desviaciones en el cumplimiento de las metas pre-establecidas y por lo tanto en la política presupuestaria.

Por tal motivo, las normas de control presupuestario deben ser lo suficientemente flexibles que permitan adaptar lo programado a los cambios coyunturales que se presenten.

## **Evaluación**

Esta fase está íntimamente relacionada con la de control, ya que ambas persiguen la medición de la eficiencia y la eficacia.

En efecto, la evaluación se compone del análisis crítico de los resultados obtenidos y los efectos producidos por el ejercicio del presupuesto, y en la cual se definen las medidas correctivas que deben tomarse para racionalizar y optimizar la utilización de los recursos humanos, materiales y financieros.

## **2.13 VENTAJAS DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS**

Al implantarse la técnica de presupuesto por programas se lograrán las siguientes principales ventajas:

- Favorecer una planeación a corto, mediano y largo plazo de las actividades de la institución, lo que permite prever los requerimientos financieros indispensables para asegurar el cumplimiento de los programas anuales.
  
- Proporcionar información permanente y actualizada para cada uno de los programas, lo que permite racionalizar las decisiones de alto nivel, así como reorientar las políticas administrativas, financieras y de servicios de la institución.
  
- Facilitar las decisiones en todos los niveles, al conocer de cerca en qué tienen que gastar y de cuánto disponen.
  
- Proporcionar, tanto al responsable directo como a los funcionarios superiores, elementos de análisis respecto a los factores que limitan el logro de los objetivos y metas fijadas y con ello modificar políticas, estrategias y acciones para poder alcanzarlas.
  
- Jerarquizar las actividades que se realizan, interrelacionando objetivos y costos, para el ejercicio racionalizado del presupuesto.

La adecuada utilización de esta técnica, implica la necesidad de buscar las herramientas que permitan ir incorporando la estructura y condiciones de trabajo existentes en la institución de que se trate, los nuevos elementos y conceptos de programación presupuestal, para ligar congruentemente el plan y el presupuesto y, en este último, los fondos autorizados con las realizaciones, combinando los recursos financieros y materiales con objetivos específicos. Solo de esta forma se podrá efectuar la medición de resultados en relación a los costos, lo que permitirá la evaluación técnica de los programas.

## **2.14 DIFERENCIA ENTRE PRESUPUESTO POR PROGRAMAS Y PRESUPUESTO TRADICIONAL**

El presupuesto por programas, es un nuevo concepto de aplicación de la técnica presupuestal, y aunque los resultados que se obtienen con su implantación son más objetivos en los organismos gubernamentales, empresas descentralizadas, entidades estatales, etc., su uso no está limitado a ellas, ya que puede adaptarse a cualquier tipo de negocios con resultados satisfactorios.

Se considera como una innovación, por la forma en que presenta los conceptos tradicionales, característicos del presupuesto, ya que los gobiernos primero estiman sus gastos, y después estudian la forma de allegarse recursos para satisfacerlos, pero esa estimación, que en el presupuesto normal está representada exclusivamente por cifras, soportadas por estimaciones que se basan en estudios estadísticos y proyecciones de hechos pasados a probables sucesos futuros, en el presupuesto por programas se convierten en planes perfectamente estructurados, que analíticamente expuestos, muestran programas fundamentados en aquellas actividades que se deben de realizar para alcanzar los objetivos propuestos.<sup>1</sup>

**Presupuesto**

<b>Características</b>	<b>Tradicional</b>	<b>Por programas</b>
<b>Contenido</b>	<b>Contable</b>	<b>Administrativo-económico</b>
<b>Información</b>	<b>Por objetos</b>	<b>Por actividades y propósitos</b>
<b>Tipo de medición</b>	<b>Detallada</b>	<b>Detallada y analítica</b>
<b>Papel de la oficina Control del presupuesto</b>	<b>Fiduciario</b>	<b>Administrativo y político</b>
<b>Flujo de decisión</b>	<b>Agregativo y ascendente</b>	<b>Desagregativo y descendente</b>
<b>Tipo de decisión</b>	<b>Incremental</b>	<b>Proyectivas</b>
<b>Responsabilidad:</b>		
a) <b>Por planeación</b>	<b>Dispersa</b>	<b>Central</b>
b) <b>Por administración</b>	<b>Dispersa</b>	<b>Operativa</b>
c) <b>Por control</b>	<b>Central</b>	<b>Operativa</b>
<b>Clasificaciones</b>	<b>Fiscales</b>	<b>Fiscales y analíticas</b>

Cuadro comparativo de las características del presupuesto tradicional y presupuesto por programas.

## 2.15 PLAN ESTRATEGICO DE IMPLANTACION

El proceso de implantación de un sistema nuevo en cualquier organización, significa en condiciones normales un gran esfuerzo institucional, ya que resulta un cambio de mentalidad que afecta tanto las actitudes como las aptitudes del personal encargado de su operación.

El tiempo, siendo la variable que más presiona este tipo de estudios, hace necesario el diseño de un Plan Estratégico para la implantación de este sistema, el que por sus características novedosas, influye sobre todo, en aquellos que ven en lo tradicional el mejor sistema y que de una manera u otra suponen erróneamente, que podrían ver afectados sus intereses.

El Plan, se basa en un programa que señala las diversas etapas de implantación, en cada una de las cuales se plasman las diversas actividades a nivel específico que deberán desarrollarse para completar dicho proceso.

Dada su complejidad y magnitud, el intento merece la participación activa de todas y cada una de las áreas que intervienen, pues su operación es un proceso integral que afecta a toda institución. Para su etapa de diseño, requiere de la atención de todas aquellas dependencias o unidades que están involucradas en su implantación. Sobre el particular, se deben señalar dentro del esquema de las etapas de implantación, las áreas que por sus funciones tienen relación con este proceso, amén que una vez autorizado el proyecto, se especifique su compromiso.

El plan pretende que la implantación del Sistema, no se centralice en una sola área, convirtiéndose en un esfuerzo parcial o personal, sino que tanto para su diseño como para su operación, comprometa dentro del área de sus responsabilidades, a todas las unidades que integran la institución; por un lado, sus bases serán más sólidas al ser un proceso coordinado de diálogo permanente entre la oficina de Presupuesto y las unidades operativas, y por otro, cada una de las áreas hará suyas aquellas partes que les corresponda realizar, facilitando su operación, pues, los beneficios que podrán obtenerse a

corto plazo del Sistema, sin duda serán compartidos en mayor o menor medida de acuerdo al esfuerzo realizado.

A continuación, se presentan algunos aspectos que se juzgan importantes para la formulación de un Plan Estratégico:

- Someter al acuerdo de las autoridades superiores de la institución el Proyecto de Implantación.
- Discutir y establecer por las autoridades los objetivos y políticas de la institución.
- Asignar la responsabilidad de coordinar los trabajos a una sola área.
- Sensibilizar al personal en la comprensión, usos y operación de la técnica. Capacitación a diferentes niveles jerárquicos. Reuniones de trabajo.
- Establecer los mecanismos de participación tanto de las unidades involucradas, como del personal para el diseño e instrumentación del sistema.
- De acuerdo a las políticas y planes de desarrollo definidos por las autoridades, tratar de concretizarlos anualmente en el presupuesto.
- Proponer un régimen de prioridades para el uso y distribución de los recursos a efecto de considerarlas en las etapas de formulación y discusión del presupuesto.

### **Etapas y actividades para el proceso de implantación del sistema de presupuesto por programas**

#### **Primera etapa: requisitos previos**

##### **Actividades**

- Preparación de personal.
- Elaboración o actualización de un catálogo de cuentas.
- Elaboración código de información contable-presupuestal.
- Determinación criterios de apertura programática.

- Determinación estructura programática
- Determinación criterios de evaluación de programas
- Establecimiento de niveles previos de asignación (topes) de acuerdo con el plan de desarrollo.
- Establecimiento de estándares o normas de realización, así como indicadores de eficiencia.
- Determinación de un método de distribución de recursos de acuerdo a la realización de los programas.
- Determinación de una metodología para el análisis de los anteproyectos del presupuesto programático.
- Estudios sobre las posibles unidades de medida de los programas.
- Diseño de formatos.
- Pláticas de coordinación con las áreas involucradas, como planeación, estudios económicos, finanzas, sistemas, O y M, etcétera.
- Diseño de instructivos para los formatos.
- Estudio y diseño para la implantación de un sistema de formulación, registro y control.
- Elaboración del proyecto de presupuesto por programas con estrategia de implantación.
- Presentación del proyecto y de las estrategias a las áreas involucradas.
- Modificaciones en su caso.
- Presentación a las autoridades.
- Modificaciones en su caso.

### **Segunda etapa: Implantación**

- Diseño de un sistema de información mecanizado.
- Difusión del sistema.
- Impresión de formatos o instructivos para su envío.
- Envío de formatos e instructivos para formulación anteproyecto.
- Formulación del anteproyecto.
- Asesoría técnica para la formulación.
- Discusión de los anteproyectos del presupuesto.

- Autorización interna.
- Presentación a autoridades externas.
- Modificaciones en su caso.
- Ejecución del presupuesto (todo el período).
- Control del presupuesto (todo el período).
- Evaluación (todo el período).

**Tercera etapa: Desarrollo**<sup>44</sup>



## **CAPITULO TERCERO**

### **3.1 LA TECNICA DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS COMO INSTRUMENTO DE PLANEACION**

En base a consideraciones en capítulos anteriores, se puede concretizar que el principal objetivo del Presupuesto por Programas, como técnica orientada hacia la planeación, es optimizar los recursos mediante su racionalización y proveer información para evaluar alternativas de acuerdo a su costo-producto-efecto, así como establecer medidas de resultados para obtener los objetivos específicos; o sea, un sistema para asignar recursos entre objetivos competitivos y que no concibe a los trabajos y actividades como fin en sí mismos, sino como medios de conversión de recursos en salidas o resultados.

El presupuesto entonces, analiza y abarca todos los elementos necesarios para la ejecución y la evaluación de programas que implica el sistema, tiene en cuenta el producto final que está orientado a cumplir con la misión del organismo. El objetivo se define como los propósitos mismos del programa o subprograma la finalidad última que se propone conseguir se pueden sintetizar en la consecución de mayor flexibilidad, economía y eficiencia.

### **3.2 BASES PARA LA IMPLANTACION**

Es importante reconocer que la implantación del sistema no va a resolver por sí mismo los problemas administrativos que tenga el organismo, es necesario tener una administración eficiente, un sistema de contabilidad aceptable, un sistema de costos; en caso de carecer de ello, es preciso trabajar continua y coordinadamente para establecerlos y alcanzar los objetivos fina-

les previstos en los programas. Podemos partir de la base de que el sistema es un refinamiento de administración que puede implantarse en cualquier organismo que tenga bases administrativas y contables, satisfactorias, si no se cuenta con ello es preciso y necesario que se haga una reorganización antes de querer implantar un sistema que presupone información de índole estadístico y contable aceptable para hacer inferencia y proyecciones con base a períodos anteriores que nos reflejan costos, actividades y metas departamentales, funcionales y generales de la empresa o institución.

Al proyectar la adopción de esta técnica, cada organismo deberá elegir el tipo de acción y la profundidad que se pretende en el primer período, así como el avance metódico para las siguientes fases, que más convenga a sus necesidades, condiciones y medio ambiente.

En consecuencia, para la implantación de este sistema es necesario realizar una serie de estudios de tipo económico-administrativos que nos permitan tener una visión institucional y operativa de la organización.

### **3.2.1 VISION INSTITUCIONAL**

Este apartado responde a la necesidad de tener una descripción real de la institución a la cual se aplicará la técnica del presupuesto por programa.

Esta descripción debe determinar la capacidad de la institución, para absorber los requisitos de comportamiento que le impone el plan de desarrollo con el propósito de formular programas de acción viables y adoptar medidas que adecúen su estructura a las nuevas necesidades.

#### **3.2.1.1 Organización institucional**

En esta fase, la investigación de una institución debe comprender un estudio de la estructura administrativa, así como también un análisis específico de cada una de las partes que integran dicha estructura. Todo esto porque en última instancia, son estas partes o entidades las que operan el plan, por lo

que la formulación y ejecución dependen de las condiciones administrativas, técnicas y financieras de la institución. El conocimiento pleno de cada una de las partes resulta indispensable para completar y hacer más específico el modelo analítico y al mismo tiempo, evaluar la posibilidad que la institución ofrece para plasmar la política de desarrollo en acciones concretas de producción y acumulación.

Para los efectos de la planeación conviene realizar el análisis de la eficiencia que nos permitirá identificar dos aspectos importantes como son: el sistema de financiamiento de la institución y la capacidad operativa. También es conveniente precisar las políticas y planes que orientan la acción de la institución para un posterior análisis de su adecuación a la política general de desarrollo.

El análisis de estos aspectos permite reunir un conjunto de antecedentes para evaluar y localizar de manera específica los problemas que suscitan las rigideces de la institución, para definir mejores criterios de asignación de recursos, y en general, para establecer normas acerca de las modificaciones de la estructura administrativa.

Para obtener un juicio sobre el papel de la institución en el proceso de desarrollo, no es necesario disponer de un plan preparado hasta en sus menores detalles; puede bastar una interpretación del esquema y de la estrategia del desarrollo que se persigue. A medida que el plan se vaya diseñando con mayor precisión, podrán reunirse las apreciaciones preliminares ateniéndose a las líneas fundamentales mencionadas.

### **3.2.1.2 Realizaciones del año anterior**

El gasto a considerar, en la determinación de la capacidad operativa de la institución, debe ser el realizado y no el presupuestado, ya que es frecuente que surjan diferencias notables entre ambos. Más aún, la comprobación de estas diferencias, cuando persisten durante un período, constituye un indicador de la sobreevaluación de propia capacidad operativa de la institución, en

la medida en que haya excedentes presupuestarios; y por el contrario, si lo realizado es mayor que lo previsto, puede interpretarse como una presión por recursos financieros derivados de una capacidad operativa mayor que la su- puesta cuando se distribuyeron los recursos.

En cuanto a volumen de producción o niveles de actividad, se plantea la dificultad de obtener indicadores físicos que contemplen los aspectos cuantitativos y los cualitativos, dada la gran diversidad de actividades de la institución. Respecto a los cuantitativos existen indicadores propios de las funciones que se realizan, pero éstos deben ser complementados con otros relacionados con la eficiencia de los servicios y la calidad de los mismos.

En este sentido, para percibir mejor los problemas de capacidad operativa, el análisis del gasto y del volumen de producción histórica, debe complementarse con un mínimo de especificaciones técnicas que sirvan de patrón de referencia cualitativo para juzgar la evolución del trabajo de la institución.

### **3.2.2 VISION OPERATIVA**

El proceso de planeación requiere de una formalización institucional que debe ser regulada e integrada dentro de las prácticas administrativas, a fin de obtener continuidad y permanencia. Por ello, debe efectuarse un análisis al funcionamiento del aparato institucional encargado de la operación del mismo, de tal manera que esta pueda llevarse a cabo.

Para cumplir sus propósitos, la institución debe concebirse en forma piramidal, comenzando por el jefe de la institución, continuando por una oficina de planeación vinculada a las direcciones generales y así continuar hasta los niveles de menor jerarquía. Por lo anterior se requiere un estudio analítico de la estructura administrativa, que nos permita reunir un conjunto de antecedentes para evaluar y localizar de manera específica los problemas que suscitan la rigidez de la institución. En consecuencia, la información nos debe proporcionar el volumen de las necesidades o demandas futuras, el grado de satisfacción que se lograría, la probable evolución del déficit que corres-

ponde, destacando lo que resultaría, si se mantuviesen los niveles actuales de actividad y se terminasen los proyectos de ejecución.

Con respecto a los planes decididos por la institución se deben precisar sus metas, plazos de ejecución, requerimiento de insumos, detallados todos según los principales programas o proyectos. Acerca del financiamiento, es conveniente disponer de una apreciación de cuáles son las formas que la institución considera más convenientes para la obtención de recursos, distinguiendo las diferentes fuentes, tanto las internas como las externas.

Parte de los datos que proporciona la investigación planteada, sirve para el análisis y la evaluación de la capacidad operativa de la institución, ya que el estudio de ésta puede apoyarse sobre la consideración de los siguientes factores: gastos realizados por la institución durante el período pasado, niveles de producción de la misma, medidas en unidades físicas, y los cambios en la intensificación de sus funciones que le imponen la prioridad del plan o de la propia política de la institución. Siendo esto último lo que permite la elaboración de la tabular de asignación de recursos.

### **3.2.2.1 Estructura programática**

Como quedó establecido en páginas anteriores el presupuesto por programa es una técnica administrativa que conjuga la planeación, la programación y la presupuestación mediante el establecimiento de grupos homogéneos y jerarquizados de funciones de una institución en torno a sus objetivos básicos; estos grupos homogéneos integran lo que se denomina "Estructura Programática".

Se considera a la estructura programática como la columna vertebral de la programación presupuestal debido a que dimensiona, equipa y jerarquiza las funciones más importantes de una institución en Programas, Subprogramas, Actividades y Tareas, para enfrentar en buena forma un proceso de programación, toma de decisiones, ejecución, control y evaluación presupuestal.

De ahí que la estructura programática sea el primer gran paso entre el presupuesto tradicional y el presupuesto por programa.

Dentro de la técnica del presupuesto por programa se afirma que:

Los **programas** son los conjuntos de actividades coordinadas y homogéneas realizadas por una institución. Para llevar a cabo dichos programas se requiere establecer objetivos y metas cuantificables que se cumplirán a través de la integración de un conjunto de esfuerzos en base a recursos humanos, recursos materiales, equipo y dentro del marco de las funciones a él asignadas, con un costo global determinado y cuya ejecución queda a cargo de una unidad administrativa de alto nivel.

Por ejemplo, dentro de los organismos públicos podremos observar que en el Sector Asentamientos Humanos existen programas que agrupan los grandes objetivos y políticas del mismo (ver ejemplo Formato 3.1). Asimismo lo podremos observar en la iniciativa privada tomando como base la estructura orgánica, así como detectar que se tienen cinco gerencias básicas.

1. Gerencia de mercadotecnia
2. Gerencia de recursos humanos
3. Gerencia de producción
4. Gerencia de finanzas y
5. Gerencia administrativa

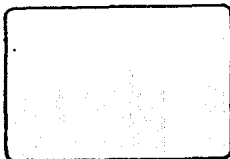
De cada una de ellas emanan una serie de departamentos que para efectos del estudio se denominarán programas, de esta manera, y dependiendo del tamaño de la empresa de la Gerencia de Ventas, dependerán los siguientes programas (ver ejemplo Formato 3.1.2).

Cada uno de estos programas a su vez pueden tener una serie de secciones llamadas subprogramas, denominándosele éste como la división de los programas con el fin de facilitar la ejecución de un campo específico en donde se fijan metas parciales que se cumplirán mediante acciones concretas que

realicen determinadas unidades de operación, con los recursos materiales, humanos y financieros asignados (ver ejemplo Formatos 3.1 y 3.1.2).

El complemento de una meta establecida en función del producto final dentro de un programa, o en función de productos de integración progresiva dentro de un subprograma, se puede realizar a través de ciertas actividades, se entendería entonces por **actividad**, una división más reducida de cada una de las acciones que se lleven a cabo para cumplir las metas de un programa o subprograma de operación, acciones que se consideran en la ejecución de ciertos procesos o trabajos mediante la utilización de los recursos humanos, materiales y financieros asignados, con un costo determinado y que quedarán a cargo de una unidad administrativa de nivel intermedio o bajo (ver ejemplo Formatos 3.1 y 3.1.2).

Elaborar una estructura programática es una labor difícil y compleja, dado que no existe un solo criterio técnico aplicable para ello, debido a que intervienen varios factores, como son el político, el organizacional, el funcional, el operativo, y por qué no decirlo, el personal-subjetivo.



1

# ESTRUCTURA PROGRAMATICA

CLAVE	Programa	
	Subprograma	
	Actividad	2
	Tarea	

<b>programa</b>	<b>subprograma</b>	<b>actividad</b>	<b>tarea</b>
3	4	5	6

art





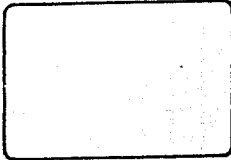


# ESTRUCTURA PROGRAMATICA

CLAVE	Programa	
	Subprograma	
	Actividad	
	Tarea	

programa	subprograma	actividad	tarea
<ul style="list-style-type: none"><li>- Planeación de los Asentamientos Humanos</li> <li>- Estudios y Proyectos</li><li>- Carreteras</li><li>- Aeropuertos</li><li>- Agua Potable y Alcantarillado</li><li>- Urbanizaciones</li><li>- Equipamiento</li><li>- Vivienda</li><li>- Suelo y Bienes Inmuebles Federales</li><li>- Dirección, Administración y Apoyo</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Planeación Nacional, Estratégica y normativa</li> <li>- Apoyo de la Planeación Local</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Dirección y Coordinación</li><li>- Ordenación territorial de los Asentamientos Humanos</li><li>- Desarrollo Urbano de Centros de Población</li><li>- Desarrollo de los Componentes y Acciones del Sector</li></ul>	

art



# ESTRUCTURA PROGRAMATICA

CLAVE	Programa	
	Subprograma	
	Actividad	
	Tarea	

<b>programa</b>	<b>subprograma</b>	<b>actividad</b>	<b>tarea</b>
- Gerencia - Publicidad - Investigación de mercados Distribución	- Vendedores  -Venta directa (por mostrador) -Distribuidor exclusivo -Venta mayoreo	- Por zona, y/o - Por producto	

art

### 3.2.2.2 Criterios para la elaboración de la Estructura Programática:

- Criterio de programa objetivo
- Criterio de programa funcional
- Criterio organizacional
- Criterio operacional
- Criterio mixto

#### **El criterio de programa objetivo**

Consiste en establecer y configurar los programas que constituirán la estructura, a los objetivos principales a lograr.

Los objetivos se priorizan y ordenan en función de su logro, conformándose así los programas, subprogramas y actividades.

#### **Criterio de programa funcional**

Consiste en realizar un listado priorizado, ordenado y agrupado en forma homogénea de las funciones que establece el normamiento jurídico de que se trata; con tal base se formularán los programas, subprogramas y actividades.

#### **Criterio organizacional**

Consiste en establecer una estructura programática siguiendo los niveles y líneas jerárquicas establecidas en la estructura administrativa, representada en su organigrama.

Este criterio no es recomendable dado que se pierde una de las ventajas principales del presupuesto por programa, operar en base a funciones siendo válida en la medida que se utilice en forma táctica a objeto de sentar las bases para posteriormente aplicar otro criterio.

#### **Criterio operacional**

Consiste en utilizar el proceso lógico de administración-operación (pla-

neación, organización, integración, dirección y control), para establecer los programas, subprogramas y actividades.

### **Criterio mixto**

Consiste en utilizar en forma lógica los diversos criterios antes señalados; por ejemplo, utilizar el criterio de "Programa Objetivo" para el establecimiento de programas, para los subprogramas el criterio "Operacional"; para las actividades el criterio "Organizacional".

Como se puede apreciar, existen diversas formas para configurar una estructura programática. Por ello es recomendable que en su estructuración participen las distintas instancias involucradas hasta lograr un acuerdo mínimo y que la estructura así probada, sea sometida a una prueba de validación, por un tiempo prudencial, a fin de realizar los ajustes necesarios. Asimismo es recomendable que la estructura en sus distintos niveles se codifique a efecto de facilitar su utilización.

#### **3.2.2.3 Objetivos**

Son los criterios básicos expresados en forma cualitativa que facilitan lograr los fines o propósitos establecidos para una institución, y que tienen su origen en los ordenamientos legales que regulan su existencia y funcionamiento. Por eso, toda institución pública o privada debe establecer con claridad sus objetivos si desea dar coherencia y armonía a sus acciones y lograr un resultado operativo que sea acorde con la magnitud e importancia de las necesidades que se supone va a satisfacer. De otra forma sus actividades no se concentrarán ni articularán en torno a la finalidad precisa y conscientemente establecida, dando lugar a un desperdicio de esfuerzos y recursos materiales.

El fijar objetivos en forma clara, concisa y sencilla presenta ventajas no solo desde el punto de vista institucional en sí, sino también de cada uno de los empleados o funcionarios de la institución.

En primer lugar puede señalarse la gran influencia que tiene la fijación

clara de objetivos en la motivación del personal, si cada individuo conoce y comprende los fines que persigue la institución, hace que la forma establecida para alcanzarlos y el plazo determinado para ello, facilite sin lugar a dudas su compenetración con el organismo lo que proporcionará su rendimiento en el trabajo, su identificación con la institución y la cohesión de los grupos existentes en la misma a través de objetivos comunes comprendidos por todos sus integrantes.

En segundo lugar se fortalece la labor de planeación ya que las actividades se programan atendiendo a objetivos previamente establecidos y no en función del mantenimiento de actividades rutinarias.

En tercer lugar la fijación de objetivos proporciona un índice adecuado para la fijación de responsabilidades a subordinados, las cuales se establecen en función de los objetivos a lograr y no de las actividades a cumplir.

En cuarto lugar el objetivo constituye ya en sí un cierto estándar o índice que permita evaluar la eficiencia de los objetivos a través del resultado de su trabajo y no en función de las acciones desplegadas, con lo cual se da un paso fundamental para la simplificación de la función de control.

En quinto lugar, la fijación de objetivos nos permite medir la eficiencia de una institución, al permitirnos relacionar el objetivo con el fin mismo por el cual fue creado el organismo.

Los objetivos se pueden clasificar de diferentes maneras según al criterio a que se atienda. Así de acuerdo a su naturaleza los objetivos pueden clasificarse en:

- **Objetivos de realización.** Son aquellos que se expresan en una magnitud de necesidad a satisfacer, por ejemplo: "Reducir en un 15% el número de enfermos de paludismo".
- **Objetivos de producto final.** Son aquellos que se refieren a los resultados de las acciones realizadas por una organización, expresadas en forma cuantitativa, por ejemplo: "Lograr la curación de 500 enfermos mentales".

○ **Objetivos volumen de trabajo.** Son aquellos que cuantifican las acciones desplegadas, para llegar a los productos finales, por ejemplo: "Efectuar anualmente 50,000 consultas médicas".

Como puede apreciarse, los tres tipos de objetivos antes señalados, se pueden eslabonar jerárquicamente en una institución; de ahí que también se hable de objetivos principales y objetivos subordinados para indicar la primacía de uno sobre otro. Lo importante de esta clasificación radica en que nos muestra el funcionamiento de una institución como un todo integral y armónico en el cual los objetivos superiores se van desglosando en objetivos subordinados a través de cada uno de los programas, subprogramas, actividades y tareas, en donde unos son medios para los otros.

Según el ámbito, los objetivos pueden ser:

○ **Objetivos generales.** Se entiende que un objetivo es general en relación con otros que están subordinados a él, esto es: que sólo son medios para conseguir ese objetivo más elevado y amplio, por ejemplo: los objetivos del departamento de producción, mercadotecnia, finanzas, etc., son particulares respecto a los objetivos de la empresa que se consideran generales.

○ **Objetivos particulares.** Son aquellos que están subordinados a los generales y que se refieren a uno de los diferentes niveles internos de la institución, por ejemplo: si comparamos el objetivo del departamento de mantenimiento, del de ingeniería de métodos, del de pintura, etc., los objetivos de producción son generales y estos últimos son particulares.

De acuerdo a la temporalidad, los objetivos se clasifican en:

### **Objetivos a largo y corto plazo**

Si la planeación ha de ser efectiva, debe existir una relación integral entre los objetivos a corto y largo plazo.

Los planes a largo plazo, diseñados por especificación de objetivos, son notablemente más especulativos para los años futuros que para el futuro in-

mediato. Esto significa que los planes para el quinto año de un plan quinquenal son mucho más inciertos que aquellos para el primero, menos ciertos que aquellos para el cuarto y así sucesivamente. Los objetivos a corto plazo, que se deben cumplir normalmente en el primer año de un plan a largo plazo, probablemente sean a un tiempo comprensibles y específicos. La aproximación debería siempre ser desde el distante (quinto) año al presente y no al contrario, pues lo que ha de hacerse en el primer año debe dar el fundamento o una base para lo que haya de hacerse en cada año sucesivo, lo cual sólo puede garantizarse si los planes a corto plazo son parte de los planes a largo plazo.

La determinación de los objetivos a corto plazo surge de una evaluación de las prioridades con respecto a los objetivos a largo plazo. Algunas cosas simplemente hay que hacerlas primero por ser requisito para hacer otras o porque tienen prioridad. Por ejemplo, cuando se establece una nueva firma, un objetivo primario probablemente sea conseguir capital para gastos fijos y gastos operativos y deberá ser el único objetivo a corto plazo. Si es así, los objetivos a corto plazo se visualizan para períodos sucesivos; pueden ser contratar administradores para ingeniería, producción y ventas; alquilar edificios y equipo; y manejar la organización. Al propio tiempo, si se quiere, por ejemplo, un largo período para instalar una maquinaria especializada, entonces escribir las especificaciones y hacer el pedido deberán ser un objetivo a corto plazo.

Así pues, para que los objetivos a corto plazo ayuden a alcanzar los objetivos de mediano y largo plazo, es necesario diseñar un plan para cumplir cada objetivo y combinarlos en un plan maestro que deberá revisar en términos de lógica, consistencia y practicabilidad.

No hay que olvidar que la temporalidad de los objetivos está íntimamente relacionada con el período del tiempo que abarca un plan, de ahí que cuando se logren los objetivos establecidos se termine con el plan.

Los objetivos como parte integrante de un plan serán jerarquizados, como ya se mencionó anteriormente, de acuerdo también a decisiones de tipo político, lo que se deberá tomar en cuenta se pretenda jerarquizarlos.



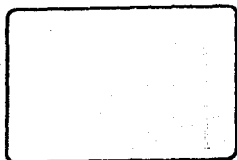
Aplicando la técnica del presupuesto por programas, los objetivos del organismo o institución se presentan a diferentes niveles, a saber:

- **Objetivos institucionales.** Son aquellos más generales que se refieren a toda la institución; es decir, si sabemos que el propósito de un negocio es la producción y mercadeo de bienes y servicios económicos; el del gobierno es satisfacer necesidades sociales tales como seguridad y bienestar. Para cumplir estos fines puede ser necesario un cierto número de objetivos en la institución y a su turno, un cierto número de metas que lo sustenten por parte de los departamentos o secciones.
- **Objetivos por programa.** Son aquellos objetivos menos generales referidos a un área o nivel administrativo medio que de acuerdo a la jerarquización establecida en la estructura programática, corresponden a un programa.
- **Objetivo por subprograma.** Son aquellos objetivos particulares y por lo tanto menos amplios que los anteriores referidos a una área o nivel administrativo menor y que de acuerdo a la jerarquización establecida en la estructura programática del plan, corresponden al Subprograma.

De lo antes expuesto se concluye que cualquier institución por pequeña que sea debe tener bien definidos sus objetivos si es que desea dar coherencia y armonía a sus acciones y conseguir productos que sean acordes con la magnitud e importancia de las necesidades que se supone debe satisfacer la institución para que en realidad sea eficiente y eficaz. Además, si se pretende que el establecimiento de objetivos facilite la determinación de responsabilidades por su cumplimiento, su mejor comprensión y la evaluación posterior de la ejecución, será necesario tomar en cuenta las principales directrices para el establecimiento de objetivos:

- Que los resultados o productos del organismo o institución se puedan identificar por objetivo en forma clara y sencilla.
- Establecer en forma precisa el período de vigencia del objetivo.

- Facilitar la identificación de los costos, tiempo, recursos humanos, materiales y financieros que se requieran para la consecución de los objetivos.
- Que el objetivo facilite el establecimiento de un criterio identificable que nos indique si el objetivo se va alcanzando y cuando se logra definitivamente.
- Que el objetivo permita establecer y operar un subsistema de control y evaluación.



# OBJETIVOS

	Programa	
CLAVE	Subprograma	
	Actividad	

**programa**

**subprograma**



### 3.2.2.4 Metas

Son los fines o propósitos susceptibles de medición que debe realizar una institución determinada para alcanzar sus objetivos. Es decir, la meta nos debe servir como instrumento de análisis que nos permita medir el trabajo de una organización por lo cual deberá expresarse en unidades tales, que podamos conocer cuándo se produce más y cuándo menos, y por lo tanto se pueda conocer la magnitud de esfuerzo que se requiera para lograr un objetivo.

Las metas utilizadas en el presupuesto por programa, están constituidas por tres elementos fundamentales: la unidad de medida, cantidad y su distribución en el tiempo.

La **unidad de medida** nos indica lo que se está midiendo o expresando de otra forma, el trabajo realizado por la institución como resultado de ciertas acciones enmarcadas dentro de las funciones asignadas, por ejemplo: kilómetros cuadrados, cuando se trata de medir la construcción de carreteras, etc.

El establecimiento de la unidad de medida debe ser tal que permita ser utilizada en la toma de decisiones, en la planeación, control y evaluación de programas, así como en la asignación de recursos, para lograr lo anterior, la unidad de medida se deberá de ajustar a los siguientes requisitos:

- La unidad de medida debe ser cuantificable, ya que de otra manera no se podría determinar la magnitud de trabajo insumido en la producción de un bien o en la prestación de un servicio. Ejemplo: Bacheo m<sup>2</sup> que se pueden bachear con un número determinado de hombres, atendiendo al espesor de la capa asfáltica.
- La unidad de medida debe expresar el trabajo realizado o de lo contrario perdería su sentido al no constituir una medida del esfuerzo empleado en su ejecución.
- La unidad de medida debe ser económica, es decir, que el costo para fijarla no vaya a sobrepasar la utilidad que se lograría con su ejecución.

- La unidad de medida debe ser estable, es decir, debe mantener su vigencia durante cierto tiempo, con el objeto de ser útil en la evaluación y comparación de resultados obtenidos en diversos lapsos de tiempo.
- Las unidades de medida deben ser homogéneas, en cuanto deben presentar las mismas características que nos permitan hacer válidas su comparación, es decir, los requisitos cualitativos y cuantitativos deberán ser los mismos y perdurar en el tiempo.
- La unidad de medida debe ser utilizada como Unidad de Registro, con el objeto de disponer de la información necesaria para realizar los análisis correspondientes.
- Las unidades de medida deben tener una denominación que las haga comprensibles a quienes deban utilizar las metas.

La **cantidad** es la suma de acciones en relación a la unidad de medida que integran una meta en un período de tiempo determinado. De ahí que las unidades de medida se puedan expresar en cantidades absolutas o relativas, son cantidades absolutas las expresadas en forma aritmética y que por sí solas enuncian un sentido completo, por ejemplo:

Actividad	Unidad de medida	cantidad
Excavación	m <sup>3</sup>	200,000.00
Agua bombeada	m <sup>3</sup>	160,000.00
Areas verdes	m <sup>2</sup>	12,000.00

En cambio, las cantidades relativas se representan en porcentaje por no ser posible de expresar en forma aritmética, por ejemplo:

Actividad	Unidad de medida	Cantidad
Analfabetismo	%	30.0

Avance de programa	%	10.0
Población agrícola	%	39.0

La **temporalidad** nos indica el lapso de tiempo durante el cual se debe alcanzar la meta.

Es indispensable implantar un sistema de medición que nos permita tener una visualización más clara de los logros que se van obteniendo, nos permita contar con una base razonable sobre la cual evaluar el rendimiento en el uso de los factores productivos, se tendrá un criterio seguro para que al tomar la decisión sobre la asignación de los recursos existentes, éstos vayan a los programas a los que sean más necesarios, facilitará valorar la cantidad de esfuerzos desplegado y el insumo de factores técnicos y materiales empleados en la obtención de productos.

Al perfeccionarse el sistema de medición se podrían establecer coeficientes de medición del trabajo, los cuales relacionan el volumen de trabajo con el tiempo que emplea el personal existente para realizarlo. Las unidades de medida que se emplean para estos fines son: horas-hombre, semanas-hombre y años-hombre.

Se podrían establecer también coeficientes de rendimiento que constituyen un indicador de las relaciones entre los resultados y los recursos requeridos, por ejemplo: el coeficiente entre médicos y pacientes atendidos, el coeficiente entre toneladas de asfalto y kilómetro de camino construido.

Finalmente, se deberían establecer estándares, los cuales hacen referencia a los requisitos cualitativos mínimos que debe reunir una unidad de resultado, especialmente los de tipo técnico, es decir, el estándar nos indica las normas de calidad para la producción de bienes y/o servicios, por ejemplo: si se desea construir una unidad escolar, se requiere saber cuántos profesores necesitará, cuánto personal administrativo y de servicio, se requeriría conocer también el estándar de material didáctico para la escuela, etc.

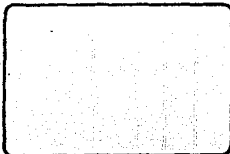
Para el establecimiento de metas presupuestales en base a las diversas

unidades de medida, coeficientes y estándares hay que tener presente las siguientes directrices:

- Las diversas unidades de medida, los coeficientes y los estándares, no contienen connotaciones de valor, es decir, no indican o imponen un determinado costo, ya que puede variar éste, para la misma unidad en diversos períodos de tiempo.
- La utilización de unidades de medida, coeficientes y estándares no aseguran por sí mismas una reducción en los costos de producción, ya que son instrumentos que promueven la eficiencia en general y la reducción en los gastos, depende de una adecuada utilización de los recursos.
- Existen ciertos tipos de actividades que son prácticamente imposibles de medir, por lo que es recomendable obtener una actitud mental de investigación permanente de una forma práctica, económica y útil de medir ciertas actividades, sin descartar de antemano toda posibilidad de futura medición.
- Por último, es conveniente tener en cuenta que no es lo mismo medir el trabajo efectuado, que medir resultados, ya que el primero constituye un insumo y no un producto final o resultado.



# METAS



<b>CLAVE</b>	Programa	
	Subprograma	
	Actividad	

<b>PROGRAMA</b>	<b>SUBPROGRAMA</b>	<b>ACTIVIDAD</b>
<b>OBJETIVO DE LA ACTIVIDAD</b>		

<b>METAS DE LA ACTIVIDAD</b>														
<b>DESCRIPCION DE LA META</b>	<b>UNIDAD DE MED.</b>	<b>ENE.</b>	<b>FEB.</b>	<b>MAR.</b>	<b>ABR.</b>	<b>MAY.</b>	<b>JUN.</b>	<b>JUL.</b>	<b>AGO.</b>	<b>SEPT.</b>	<b>OCT.</b>	<b>NOV.</b>	<b>DIC.</b>	<b>TOTAL.</b>

<b>OBSERVACIONES</b>
----------------------

# METAS



1

Programa	
CLAVE Subprograma	2
Actividad	

PROGRAMA	3	SUBPROGRAMA	4	ACTIVIDAD	5									
OBJETIVO DE LA ACTIVIDAD														
6														
METAS DE LA ACTIVIDAD														
DESCRIPCIÓN DE LA META	UNIDAD DE MED	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEPT	OCT	NOV	DIC	TOTAL
7	8					9								
OBSERVACIONES														

Nombre de la forma:

*Metas.*

Procedimiento del cual se origina: *Presupuesto por Programas.*

Objeto:

*Identificar los objetivos cuantitativamente a alcanzar en un período determinado de tiempo desglosado en cada una de las actividades que forman el subprograma.*

Llenado

1. Nombre de la Institución.
2. Clave del programa, subprograma y actividad.
3. Nombre del programa.
4. Nombre del subprograma.
5. Nombre de la actividad.
6. Descripción del objetivo a donde se pretende llegar con la ejecución de la actividad.
7. Descripción de la meta.
8. Se anotará la unidad de medida que cuantifique la meta.
9. Se anotarán los plazos de realización de las metas.

### **3.2.2.5 Aplicación de recursos**

Los recursos son los medios o elementos con que se cuenta para alcanzar los objetivos y realizar las metas previamente establecidas. Estos recursos deben quedar claramente identificados en función de su participación dentro de los programas y subprogramas de la institución en vez de figurar únicamente como asignaciones presupuestales en sus direcciones y/o departamentos.

#### **Los recursos se clasifican en humanos, materiales y financieros**

Los recursos humanos están formados por el número de personas que llevarán a cabo la realización de las acciones encomendadas a la institución, dentro de los recursos materiales se incluye la maquinaria y equipo, así como diverso material que facilitan su funcionamiento, los recursos financieros son aquellas cantidades monetarias asignadas para su funcionamiento. Existen instituciones que además de la asignación de recursos antes señalados cuentan con otro tipo de recursos provenientes de recaudación propia o de la venta de bienes y servicios. Estos recursos financieros, para efecto de registros contables y financieros se clasifican en recursos de operación que son los destinados al buen funcionamiento de la institución y que no aumentan el capital y recursos de inversión que son todos aquellos gastos que posteriormente vienen a incrementar el capital de la institución.

Tanto los recursos de operación como los de inversión quedan asignados a los diferentes niveles de la organización administrativa para hacer posible el cumplimiento de los programas, subprogramas y actividades establecidas en el Plan.

### **3.2.2.6 Mecánica de la asignación de recursos**

La mecánica de asignación de recursos tiene por objeto señalar los pasos para solicitar o negociar los recursos de las unidades ejecutoras y dar los criterios técnicos para su asignación y reasignación a programas en función de la autorización presupuestaria, así como de sus existencias en materiales, equipo, servicios y personal.

### **Secuencia de negociación**

Para elaborar inicialmente el proyecto de asignación de recursos, es requisito que las unidades ejecutoras de cualquier nivel, determinen sus requerimientos humanos, materiales y financieros, de acuerdo con las necesidades programadas y en función de las metas establecidas.

- Los responsables de las actividades y tareas, así como los de proyectos y obras, deberán presentar detalladamente sus requerimientos correspondientes.
- Con la información recibida, se procederán a integrar el presupuesto, dividiendo el programa en cada uno de sus componentes, incluyendo específicamente la cantidad y calidad de los recursos a utilizar.
- Las unidades ejecutoras, una vez precisadas y cuantificadas sus necesidades de recursos y expresadas en su documento respectivo, lo turnarán a la unidad programadora, quien integrará el presupuesto general de asignación en términos financieros, materiales y humanos.
- Con el objeto de realizar los ajustes necesarios, será devuelto a las unidades ejecutoras.
- La unidad programadora someterá el documento a la autorización del centro de decisión de alto nivel, quien después de aprobarlo dará órdenes a la unidad de control presupuestario, para que asigne de acuerdo con el calendario de pagos, los recursos requeridos.
- La unidad de control presupuestario distribuirá los recursos conforme lo programado y atenderá necesidades imprevistas.

### **Criterios de asignación**

Para la asignación y reasignación de recursos, es conveniente contar con criterios técnicos que justifiquen la solicitud y negociación de los mismos.

### **1o. de personal**

La asignación deberá realizarse en atención a las actividades y tareas específicas de los programas.

La asignación de personal se hará con base en los días-hombre necesarios como unidad.

En la asignación también deberán tomarse en cuenta las características propias del factor humano.

### **2o. de materiales y equipo**

Los equipos y materiales deberán distribuirse atendiendo a las necesidades programadas, a la continuidad del proceso de ejecución y a la calidad de los mismos.

Las asignaciones y reasignaciones deberán basarse en el uso de coeficientes de medición de resultados.

### **3o. de financiamiento**

Para negociar el financiamiento ante el centro de decisión de alto nivel es conveniente presentar los programas en términos físicos y monetarios, para su jerarquización.

Las asignaciones monetarias se realizarán de acuerdo con programas clasificados por objeto del gasto.

En algunos casos es conveniente que la unidad de control presupuestario disponga de una partida genérica de ampliación automática, cuya utilización dependerá de necesidades imprevistas de los programas y de las decisiones tomadas en los centros de nivel superior.

### 3.2.2.7 Programa de inversiones

Desde el punto de vista del Presupuesto por Programas no interesan tanto las técnicas de priorización ni de preparación de proyectos cuanto la descripción del programa, la unidad ejecutora del proyecto, el monto anual del mismo y la distribución del gasto del proyecto por subprograma.

Al hacer la descripción del programa de inversiones se deberá mostrar la magnitud de las necesidades sociales que se pretenden resolver y las metas concretas que se intentan alcanzar en función del producto final, así como la unidad ejecutora del programa y subprograma a fin de responsabilizar a la institución que tendrá a su cargo la ejecución del proyecto de inversión. Además es necesario mostrar la forma de distribución de los gastos del programa en cada uno de los subprogramas y actividades establecidos en la estructura programática.

Por lo que respecta a los subprogramas se debe incluir también una breve descripción de las necesidades sociales que se satisfecerán con su ejecución indicando las metas establecidas a largo y mediano plazo, así como la distribución por proyecto del costo total del subprograma.

De ser posible se debería incluir también una descripción de los distintos proyectos atendiendo a sus características técnicas, calendarios de ejecución física y financiera y a la distribución de los gastos por cada una de las obras específicas que contenga el proyecto de inversión. Lo anterior tiene como finalidad facilitar la labor de control y evaluación.

### 3.2.2.8 Análisis de actividades

Es necesario un amplio grado de conocimiento, tanto cuantitativo como cualitativo de todas y cada una de las funciones de la institución u organismo en donde se aplicara la técnica del Presupuesto por Programas. El análisis de actividades se constituye como fundamental para la elaboración de la Tabla de Asignación de Recursos, y además posee una importancia básica, ya que permite a las unidades responsables o ejecutoras integrar este análisis de

actividades con la descripción, diagnóstico, políticas y costo de cada una de las actividades que forman los Subprogramas.

Entendemos por **actividad** una división más reducida de cada una de las acciones que se llevan a cabo para cumplir las metas de un Programa o Subprograma y consiste en la ejecución de ciertos procesos o trabajos mediante la utilización de los recursos humanos, materiales y financieros asignados a la actividad con un costo determinado y queda a cargo de una entidad administrativa de nivel intermedio o bajo.

Las unidades administrativas, deberán contar previamente con la Estructura Programática, la cual les señalará las actividades y por ende los Subprogramas y Programas en las cuales se encuadra. Lo importante, y de cierta complejidad, es que cada unidad administrativa responsable de la actividad deberá describir de manera clara y concisa, en qué consiste la actividad en sí, no olvidando, si participa en varias actividades que conformen un solo subprograma, ya que estas descripciones deben guardar cierta consistencia entre sí. A continuación, se debe realizar un breve y conciso diagnóstico de dicha actividad, el cual debe ser a la vez preciso. Se debe indicar también cuáles son las condiciones y los problemas que se plantean para la realización de la actividad. Luego debe indicarse el **cómo**, es decir, qué se estima se debe hacer, en forma general, a objeto de ejecutar la acción. Finalmente se indicará el costo de dicha actividad.

El solo hecho de que cada Unidad Administrativa analice de esta forma cada una de sus actividades redundará en un mayor y mejor conocimiento de su área de trabajo, de sus responsabilidades y deberes, y fundamentalmente de aceptar el compromiso de optimizar sus recursos a objeto de cumplir eficientemente sus funciones.

### **3.2.2.9 Tabular de asignación de recursos**

La tabular de asignación de recursos tiene su origen en la necesidad de tener un documento en el cual se plasme el presupuesto y las partidas en que se vaya a aplicar, ya que con esto se obtendrá una visión más completa de cómo se ejerce el presupuesto y en qué se ejerce.

Se describe a la Tabular de Asignación de Recursos como la representación gráfica del uso y ejercicio del presupuesto asignado a un organismo determinado, así como su distribución por programas, subprogramas y actividades.

Por lo tanto, la tabular de asignación de recursos es una radiografía a una fecha determinada, normalmente al inicio del ejercicio presupuestal, de distribución del presupuesto en forma programática, en un organismo determinado. Esto no quiere decir que sea una herramienta técnica estática. Por el contrario, deben tomarse las medidas necesarias a efecto de mantener actualizada la información durante el ejercicio presupuestal, ya sea mensual, bimestral o en la temporalidad que más se acomode, para cumplir eficientemente con las funciones de control y evaluación. Para lograr lo anterior, se deben crear o estructurar los mecanismos administrativos necesarios, a fin de que el flujo de información requerida para mantener actualizado éste (as) tabular (es), sea constante, fluido y veraz.

La tabular de asignación de recursos deberá estar integrada por todos los programas que deba cumplir el organismo de que se trate, éstos programas estarán divididos en tantos subprogramas cuantos indique la Estructura Programática, y a su vez, los subprogramas se dividirán en cuantas actividades sean requeridas para alcanzar la realización del subprograma.

Esta tabular posee una importancia básica dado que proporciona una visión de conjunto de la composición y distribución de las asignaciones presupuestales, destinadas a los diferentes programas, subprogramas y actividades. Además, las ventajas de confeccionar esta Tabular de Asignación de Recursos son de variada índole, siendo la más importante el hecho de constituirse en una herramienta básica de análisis financiero de carácter permanente, ya que presenta información por Programa, Subprograma y Actividad, a nivel, ya sea de Capítulo o Partida, con carácter programático. La información así presentada es de suma importancia, para la toma de decisiones control y evaluación.





TABULAR DE ASIGNACION DE RECURSOS

PROGRAMA 1							
4	5	2					total
RECURSOS HUMANOS							
		3	3	3	3	3	
DISEÑACION							
BIENES DIVERSOS							
IMPREVISTAS							
total:		10					12
numero de personas		13					14

Nombre de la forma:  
*Tabular de Asignación de Recursos.*

Procedimiento del cual se origina:  
*Presupuesto por Programas*

Objeto:  
*Presentar en un cuadro resumen el monto de los recursos financieros que asignan a: Recursos humanos, de operación, bienes diversos e imprevistas por capítulo o partida presupuestal.*

Llenado

1. Nombre del programa.
2. Nombre del subprograma.
3. Clave y nombre de la actividad.
4. Número del capítulo o la partida.
5. Concepto de que se trate.
6. Asignación monetaria de cada uno de los capítulos o la partida por subprograma.
7. Asignación monetaria por capítulo o partida a cada una de las actividades que integran el subprograma.
8. El total horizontal del subprograma que será igual a la suma de lo destinado a cada una de las actividades.
9. El total vertical del subprograma.
10. El total vertical de cada una de las actividades.
11. El total horizontal de los totales verticales.
12. Número de personas que intervienen en el subprograma.
13. Número de personas que intervienen en cada una de las actividades.
14. El total horizontal de personas que intervienen en cada actividad quedará el total de personas que intervienen en el subprograma.

## CONCLUSIONES

La planeación es una etapa del proceso administrativo, fundamental, pues es el punto de partida para analizar las situaciones y tomar las mejores decisiones que se nos presenten. La elaboración de los presupuestos ayuda a la planeación, y no es solo una función que sirve y se realice en los primeros niveles, por el contrario, compete a toda la organización, ya que sin sus aportaciones los posibles resultados que presentase el presupuesto serían inexactos.

El avance de los sistemas de administración de las empresas establece la necesidad de, una información cada vez más completa y de mejor calidad, lo cual exige una revisión permanente en las estimaciones presupuestarias, lo que permite hacerlas mas precisas para los próximos períodos.

El presupuesto por programas como instrumento de planeación es un auxiliar en la administración de un negocio u organismo de cualquier índole, en cuanto se refiere a la planeación, coordinación y control de los recursos.

Esta técnica ayuda a lograr la planeación de gastos y actividades, y permite al administrador observar el desarrollo de la empresa conforme se realiza la evaluación y avance de los programas, y da oportunidad para tomar decisiones, cada vez más acertadas.

El fijar metas dentro de un plan permite que se distribuyan mejor los recursos para cada nivel existente (función, programa, subprograma o actividades), etc., las metas varían conforme a los niveles de organización y al tipo de empresa.

La implantación del presupuesto por programas como instrumento de planeación, requiere del apoyo de una profunda renovación administrativa, que contemple la elección de un sistema contable que pueda satisfacer las necesidades financieras, en base al grado de perfeccionamiento actual de las prácticas contables, y de la preparación y capacidad de las personas encargadas de su implantación.

En base a las experiencias obtenidas en el presente trabajo de investigación administrativa, la adopción del Presupuesto por Programa como Instrumento de Planeación, coadyuvará al logro de los objetivos de la organización. A continuación mencionamos algunos aspectos sobre salientes del mismo:

Una mayor planeación del trabajo, mayor precisión en la elaboración del Presupuesto; determinación de responsabilidad de las unidades ejecutoras; mayor posibilidad de reducción de costos; mayor comprensión de los directivos a diferentes niveles del contenido del presupuesto; identificación de las funciones duplicadas; mejor control de la ejecución del programa.

El sistema del Presupuesto por Programa como instrumento de planeación, acumula sistemáticamente una valiosa información indispensable para la formulación y permanente revisión a los planes a lograr; asimismo, permite evaluar la eficiencia con que operan las diferentes entidades ejecutoras de Programas y Proyectos, ya que el sistema contiene una serie de índices de rendimiento que nos permite determinar el grado de aprovechamiento de los recursos.

## BIBLIOGRAFIA

Gonzalo Martner, *Planificación y Presupuestación por Programas*, Editorial Siglo XXI, 10a. edición, 1978.

Agustín Reyes Ponce, *Administración de Empresas. Teoría y Práctica*, 2a. parte, Editorial Limusa – Wiley, S. A., 1976.

Subsecretaría de Asentamientos Humanos, "Manual para la Formulación de Planes Operativos Anuales de Zonas Conurbadas", Asesoría de Recursos, SAHOP, 1978.

Harold Koontz – Cyril O'Donnell, *Elementos de Administración Moderna*, Libros Mc Graw – Hill, 1975.

C. P. Francisco Perea, C. P. Javier Belmares, *Información Financiera*, Editorial ECASA, Lecturas, 3a. edición 1978.

Sven Ivar Ivarsson Riksrevisionsverket, *Control de Efectividad en un Programa de Sistemas Presupuestarios, oficina sueca de Auditoría Nacional*.

Ingeniero Ramón W. López Verdugo, Lic. Samuel Chi Riubi, Curso Sobre el Presupuesto por Programas, F. C. A. - UNAM, 1976.

C. P. y M. C. A. Cristóbal del Río González, *Técnica Presupuestal*, Editorial CECSA, 6a. edición, 1975.

Manuel Sánchez Legaspi, *La Programación en México*, Secretaría de Programación y Presupuesto (Boletín 1977).

F. Alfonso Escalona Valdez, *La Programación Presupuestaria en el Departamento del Distrito Federal*, México, 1978.

J. V. Rodríguez Azuart, Profr. Lic. M. Ayala, *Las Fases del Ciclo Presupuestario*.

"Guía para la Presentación de Proyectos", texto del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Editorial Siglo XXI, 6a. edición, 1978.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social, "Implementación del Presupuesto por Programas en Paralelo con el Presupuesto Tradicional para 1976", Oficialía Mayor, 1975.

James L. Peirce, *El Presupuesto Cumple la Mayoría de Edad*, Biblioteca Harvard de Administración de Empresas, segunda serie número 30, Publicaciones Ejecutivas de México, S. A., 1974.

#### TESIS CONSULTADAS

"El Presupuesto como Base de Control", Jorge Gómez Espineira, F.C.A. UNAM, 1971.

*"El Presupuesto por Programas como Instrumento de Racionalización Administrativa"*, José Antonio Arias González, F.C.A. - UNAM, 1971.

"El Presupuesto por Programas en Empresa Privada", Gonzalo Alberto Gio Arguez, F.C.A. - UNAM, 1971.

"El Presupuesto por Programas en la UNAM y su Evaluación", Adriana Sanabria Guzmán, F.C.A. - UNAM, 1976.

"El Presupuesto por Programas en las Empresas", Erasmo de Jesús Ponce Galicia, F.C.A. - UNAM, 1971.

*"El Presupuesto por Programas en un Organismo Descentralizado"*, Mario H. Beltrán Santibáñez, F. C. A. - UNAM, 1972.

**"El Presupuesto por Programas y su Aplicación", Ofelia Rosalía Saldaña Valdominos, F.C.A. - UNAM, 1974.**

**"Presupuesto por Programas Aplicado a Hoteles", Pablo Rodríguez Vázquez, F.C.A. - UNAM, 1971.**

**"Presupuesto por Programa como Instrumento de Control en la Reforma Administrativa", María de Lourdes Gydes Ruiz, F.C.A. - UNAM, 1977.**

**"Presupuesto por Programas para la Dirección de Inspección Administrativa de la Secretaría de Salubridad y Asistencia", Luis Fernando Alvarado Ríos, F.C.A. - UNAM, 1977.**

**"Presupuesto por Programas y su Implantación en las Empresas", Adrián Otero Hernández, F.C.A. - UNAM, 1977.**

## NOTAS DE PIE DE PAGINA

- <sup>1</sup> Gonzalo Martner, "Planificación y Presupuestación por Programas", Editorial Siglo XXI, 10a. edición, 1978.
- <sup>2</sup> Agustín Reyes Ponce, "Administración de Empresas. Teoría y Práctica", 2a. parte, Editorial Limusa - Wiley, S. A., 1976.
- <sup>3</sup> C. P. y M. C. A. Cristóbal del Río González, "Técnica Presupuestal", Editorial CECSA, 6a. edición, 1979.
- <sup>4</sup> Ing. Ramón W. López Verdugo, "Curso Sobre Presupuesto por Programa", Facultad de Contaduría y Administración, UNAM. Ciudad Universitaria, junio de 1976.