

20
28



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

“ARAGON”

FALLA DE ORIGEN

IMPLEMENTACION DE UN CONTROL
PRESUPUESTAL PARA LAS EMPRESAS
DEL GOBIERNO FEDERAL.

“CASO DEL SISTEMA DICONSA 1994”

T E S I S

Que para obtener el Título de:

LICENCIADO EN ECONOMIA

P r e s e n t a n :

MUÑOZ RODRIGUEZ NORBERTO

FLORES RONQUILLO MAURICIO

Asesor: Federico Carrillo Tóscano

San Juan de Aragón Edo. de Méx.

1995



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

No existen Palabras para agradecer al Lic. Federico Carrillo Toscano, por el apoyo metodológico, así como los comentarios, los cuales sin duda contribuyeron a enriquecer, profundizar y perfeccionar el análisis vertido en esta obra.

Otro factor que impulso e hizo posible la realización del presente trabajo, se deriva de la invaluable ayuda recibida por parte de cada amigo y compañero de la Gerencia de Presupuesto del Sistema Dicconsa; y en especial al Lic. Juan Rogelio Gutiérrez Castillo.

Asimismo, apreciamos el extraordinario refuerzo ofrecido por la Profesora Maria de Rosario Castañeda Reyes, que permitieron corregir y mejorar la redacción del texto.

A mi Madre y Hermanos, los cuales a pesar de mis constantes fallas, no escatimaron en nada para apoyarme.

Índice.

Introducción.	I
Capítulo 1.- Teoría de las Finanzas Públicas.	
1.1 Antecedentes.	1
1.2 Elementos Teóricos del Desarrollo Económico en México.	4
1.3 El Estado y las Finanzas Públicas.	8
1.3.1 Política Fiscal e Instrumentos de Estabilización.	12
1.3.2 Teoría General del Gasto.	15
1.4 Fundamentos Legales.	16
Capítulo 2.- El Presupuesto.	
2.1 El Presupuesto en México.	24
2.2 Origen	25
2.3 Antecedentes del Presupuesto en México.	28
2.4 Conceptualización del Presupuesto.	31
2.5 Clasificación y Tipos de Presupuesto.	34
2.6 Ley de Contabilidad, Presupuesto y Gasto Público.	41
2.7 Fundamentos de la Crisis Presupuestal.	42
Capítulo 3.- Control Presupuestal.	
3.1 Antecedentes.	46
3.2 Bases para el Desarrollo de un Control Presupuestal.	52
3.2.1 Normatividad para el ejercicio Presupuestal.	54
3.2.2 Importancia del Control Presupuestal.	57
3.2.3 Instrumentos para el Control Presupuestal.	59

Capítulo 4.- Implementación del Sistema de Control Presupuestal a Diconsa.

	Antecedentes.	67
4.1	Normatividad.	70
4.2	Objetivos de la Empresa.	72
4.3	Origen, Organización e Infraestructura.	72
4.3.1	Desempeño Operativo.	81
4.3.2	Aspectos Financieros.	83
4.3.3	Programa de Modernización.	85
4.3.4	Reorientación de los Objetivos.	86
4.4	Sistema de Control Presupuestal.	87
4.4.1	Homologación de Partida Presupuestal y Catálogo de Cuentas Contables.	89
4.4.2	Clasificación por Area de Responsabilidad.	95
4.4.3	Registro de Gasto.	96
4.4.3.1	Cédula General de Afectación Presupuestal.	98
4.4.3.2	Solicitud de Gastos a Comprobar.	102
4.4.4	Formatos de salida.	103
4.4.5	Descripción Operativa del Sistema.	109
4.4.6	Normas y Políticas para la conciliación entre las áreas.	110
	Conclusiones.	110
	Bibliografía	118

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo es resultado de varios años de reflexión y discusión sobre la importancia que tiene el Presupuesto en México. El análisis se centro en el impacto que provoca en Distribuidora e Impulsora Comercial Conasupo S.A. de C.V. (DICCONSA) .

Es importante resaltar que dentro de la vida económica de México, se han buscado alternativas que coadyuven a solucionar los problemas económicos que merman el nivel de vida del estrato más desprotegido de la sociedad.

El estado a partir de esta premisa trata de alcanzar un desarrollo económico, sin embargo, la implementación de una política económica, la cual no ha surgido de las condiciones socioeconómicas del país, sino ha sido determinada por organismos internacionales que han provocado largos periodos de recesión al obedecer los intereses del gran capital, así como desequilibrios sociales, políticos y financieros, con ello los brotes de inconformidad y violencia.

Cabe destacar que para evitar que se agudicen las contradicciones de clase, el estado en su papel hegemónico, ha creado empresas que le permitan el control y regulación del mercado, a fin de evitar enfrentamientos y fracciones de poder; en este sentido es el estado quien da respuesta a las necesidades primordiales de la sociedad.

Bajo este esquema, se considera el papel primordial de las finanzas públicas, Para crear instituciones que permitan la convivencia de los diferentes estratos sociales en su interrelación en el mercado, evitando la confrontación y lucha de intereses.

Asimismo, fue necesario considerar el desarrollo y evolución del presupuesto, como el mecanismo que permite englobar los requerimientos de la sociedad, priorizados en un programa determinado en el tiempo y en el espacio, esto a través de las premisas políticas, económicas y sociales que la misma sociedad demanda.

Por otra parte, como resultado del periodo de crisis de la década de los 80's, el estado mexicano ha adoptado una política económica bajo un modelo neo-liberal, la cual es adoptada a un esquema desarrollo de mexicano, que implica la reducción de la participación estatal en la actividad económica, delegándole la conducción de la misma, esto a través de medidas macroeconómicas; con lo anterior, se provoca una reasignación y redimensionamiento del tamaño del estado; que conlleva un proceso de modernización estructural de las empresas que controla. Esto implica procesos de saneamiento financiero, reasignación del gasto, concertación y descentralización de la actividad económica.

Esta estrategia prevé realizar a corto plazo, las medidas correctivas que permitan un fortalecimiento de las finanzas públicas, así como crear las condiciones para incrementar la productividad y eficiencia del sector público,

Para que las medidas adoptadas tengan el resultado esperado, se incluye el control presupuestal a efecto de dar la transparencia en el gasto, así como la aplicación correcta de los recursos con los que cuentan diversas entidades del sector gubernamental; y generar la información que permita llevar a cabo la toma de decisiones oportuna con el beneficio que esto implica.

Sin lugar a duda la óptima operación de las empresas gubernamentales, permite la reducción de sus costos operativos y un saneamiento financiero, adicionalmente esta disminución de egresos, permite realizar otras inversiones y gasto a mediano y largo plazo, con lo que se tiene una base más firme para lograr un desarrollo económico armónico.

En este sentido, el estado no descuida su papel de regulador del mercado de productos básicos y es a través del Sistema Diconsa, cumple con la demanda de esta clase de bienes, mediante la reducción del intermediarismo, garantía en el abasto y el fomento de la participación comunitaria.

Bajo esta premisa, y con la finalidad de hacer más eficiente el Sistema de Control Presupuestal con el que cuentan las empresas del Gobierno Federal; nos permitimos utilizar al Sistema de Distribuidoras Conasupo, tratando de mejorar las condiciones con las que se realizan los registros y control de partidas.

En la actualidad DICCONSA, requiere de la implantación de un Sistema de Control Presupuestal que evite la duplicidad de funciones, rezagos en la generación de información, lo que implica una reducción en los tiempos de respuesta ante cualquier eventualidad no considerada en el programa-presupuesto; adicionalmente consideraría el beneficio de un control adecuado de sus finanzas.

El presente trabajo tiene en su desarrollo la homologación de partidas presupuestales y contables, buscando la simplificación en el registro de los gastos efectuados por las empresas, con lo que implícitamente evita la duplicidad de funciones y la burocratización de las decisiones, asimismo da la transparencia a los recursos empleados por la empresa en cada uno de los renglones de gasto permitiendo evaluar los resultados generados por la operación misma de la empresa de manera eficiente, evitando sesgos en la información y operación.

CAPITULO 1

Teoría de las Finanzas Públicas

1.1 Antecedentes

En el presente capítulo, no se pretende realizar historicismos, sino conocer las acciones que el estado lleva a cabo en el modo de producción capitalista, por lo consiguiente la determinación histórica de las finanzas públicas tiene por objeto el ubicarla en un marco de condiciones económicas, sociales y políticas, que determinan las formas y el comportamiento que adopta, en una fase histórica específica.

El gobierno como tal, debe de crear las condiciones económicas para satisfacer los requerimientos de la sociedad; obligado a descubrir nuevos mecanismos que faciliten la utilización óptima de los factores productivos, así como su vinculación con la política económica. En el transcurso histórico se han dejado testimonios, los cuales son utilizados como andamios para mejorar la técnica y los procedimientos de las finanzas públicas.

Por tal motivo, es de suma importancia analizar los antecedentes históricos que dan el sustento teórico en la aplicación y origen de las finanzas públicas.

Bajo este contexto es necesario hacer mención que las condiciones socio-económicas de la independencia, no permitieron el buen desempeño de la administración pública, además las contradicciones sociales se agudizaron en las cuatro décadas finales del siglo XIX, da origen a un periodo revolucionario de manifestación palpable de impotencia gubernamental, que garantizara el equilibrio en las fuerzas sociales. Esto significa que "el producto de la revolución mexicana, fue la Constitución del 17, considerada por los grupos en pugna un pacto social para gobernar, y un programa de trabajo que restituía y consagraba normas y acuerdos explícitos para refuncionalizar la economía del país"^{1/}.

^{1/} J. RICARDO RAMÍREZ BRUN. ESTADO Y CAPITALISMO EN LA SOCIEDAD MEXICANA ACTUAL. EN REV. COYUNTURA ABRIL-JUNIO DE 1982, ED. UNAM, MÉXICO D.F. PÁG. 101.

Kelle V. hace alusión a este fenómeno argumentando que, "la revolución es el punto culminante del desarrollo de la lucha de clases... y cumple la tarea históricamente madura de suprimir la forma caduca de propiedad sobre los medios de producción de liquidar las viejas relaciones productivas y tender así el camino para el afianzamiento de nuevas relaciones de este tipo, correspondientes al nivel alcanzado y al carácter de las fuerzas productivas"^{2/}. El resultado del periodo revolucionario permitió al estado llevar a cabo su objetivo para evitar los enfrentamientos entre los diversos estratos sociales, esto enmarcado en la política de justicia social, y fundamentándose en la posibilidad de cubrir las demandas que solicitaba el pueblo a través de una apertura democrática y bienestar social.

Es importante señalar, que las alternativas planteadas por el sector privado antes y después del conflicto armado, carecían de la capacidad para dirigir la economía, así como la propuesta de elevar el nivel de vida de las clases más desprotegidas del país, dado que el capital mexicano aún no dominaba la producción al interior del país, además, cabe aclarar que el proceso de industrialización desde su nacimiento lleva inherente una dependencia del exterior a nivel económico, político y cultural, que fue acentuándose a medida que este proceso avanzó. Así para 1910, la estructura económica de México se encontraba de la siguiente forma "el capital extranjero, tenía en sus manos aproximadamente el 77.6% de los capitales que circulaban en el país, corresponde el 40.0% a los Estados Unidos, 21% a Inglaterra el 13.8 % a Francia, el 2.8% a España y Alemania: en cuanto al capital nacional apenas alcanzaba el 22.4 %, del cual el 13.4% pertenecía al estado porfirista y el 9% a la iniciativa privada."^{3/} . Es hasta el periodo presidencial del Gral. Lázaro Cárdenas del Río, en donde se establecen las premisas que posteriormente fueron desarrollándose de la manera siguiente :

^{2/} KELLE V. YAI KOLIAN. MATERIALISMO HISTÓRICO. Ed. PROGRESO, MÉXICO D.F. 1972, P.P. 173-203.

^{3/} THEO HICHLIO. MÉXICO: PORFIRISMO Y REVOLUCIÓN 1876-1917. REV. COYUNTURA ENERGO-ABRIL DE 1982. Ed. UNAM, MÉXICO D.F., P.P. 94-95.

"- En 1934 se prosiguió el reparto agrario, con la intención de eliminar formaciones precapitalistas en el campo.

- La creación de bancos (Nafinsa entre otros).

- Política de precios de garantía de los productos agrícolas, dirigida a configurar bajos costos de materias primas y de fuerza de trabajo, y la política de subsidios y exenciones fiscales.

- Una política salarial restrictiva .. la cual pasa a jugar un papel importante en los niveles de rentabilidad que impulsarán el proceso de industrialización.

- Incremento del gasto público, orientado a la creación de infraestructura económica y social, y al desarrollo del sector estratégico" ^{4/}.

- La consolidación del Plan Nacional de Desarrollo.

Lo anterior se realizó con el objeto de estructurar a la economía en un conjunto armónico, dándole una mejor perspectiva a futuro, lo que implicó la consolidación del mercado interno, nacionalización de industrias estratégicas y las premisas para establecer la rectoría del estado sobre la economía: por lo que no cabe la menor duda que la política a pesar de sus carencias, impulsaba el desarrollo de los niveles de bienestar en las clases mayoritarias de la población.

"Sin embargo, a partir de los años 40's, la correlación interna y externa de fuerzas determinó un viraje radical que involucró nuevamente al país en el esquema

^{4/} HUERTA G. ARTURO, ECONOMÍA MEXICANA MÁS ALLA DEL MILAGRO. ED. EDICIONES CULTURA POPULAR, IRLA. ED., MEXICO D.F., P.P. 59-60

capitalista internacional, aunque obviamente no en los estratos de punta o avanzados, sino en la categoría histórica del subdesarrollo dependiente"^{5/}.

Derivado de lo antes expuesto, es conveniente mencionar el desenvolvimiento teórico a partir de la década de los 40's , con el objeto de evaluar el desempeño gubernamental durante las últimas cinco décadas.

1.2 Elementos teóricos del desarrollo económico en México.

Es a partir de la crisis de los 80's surge la necesidad de realizar una recapitulación de las teorías económicas que han influido en el manejo de la política económica.

Sin duda la conceptualización teórica del papel del estado en la política económica empieza a tener forma y fundamento bajo las siguientes fases:

"a) 1940-1955, parte del pensamiento de corte nekeynesiano, en el cual se destaca el papel del Estatal en el manejo de la política económica, con el objeto de eliminar los desequilibrios coyunturales: esto resulta de las fallas propias del mercado, las políticas de estabilización se utilizan para regular la demanda global, determinar el nivel de inversión, así como el pleno empleo; finalmente, el estado suple la deficiencia en el aseguramiento del nivel de inversión por parte del sector privado.

b) 1956-1970, abarca el llamado desarrollo estabilizador con las tesis de la escuela neoclásica, la cual surge en el último tercio del siglo XIX siendo sus descubridores León Walras (1834-1910), Stanley Jevons (1835-1882) y Carl Menger (1840-1921), y tiene como objetivo principal de análisis, la asignación óptima a sus alternativas (competitivas) de un factor determinado, es decir, estudia cómo los agentes económicos pueden proceder a la mejor utilización

^{5/} MARRQUEZ AYELA, DAVID J., LA CRISIS ECONÓMICA CUENSA, CONSECUENCIAS Y PERSPECTIVAS. REV. CONSUMIDOR ENERO-MARZO DE 1982, ED. UNAM, MÉXICO D.F., P.P. 59-60

posible de los factores de la producción; en este sentido, para los neoclásicos el capital es un conjunto de instrumentos de producción definidos de manera física. Para ellos el antagonismo social se elude y la sociedad se reduce a una simple agregación de individuos, se trata de un enfoque en términos de factores de producción (tierra, trabajo, tecnología y capital).

c) En el transcurso de estas escuelas, se pronuncia a finales de los años 40's, una nueva corriente que intenta dar respuesta al problema inflacionario, así como también a la política presupuestaria del estado, y a la determinación adecuada de la tasa monetaria relacionada con el producto interno bruto real. Los monetaristas afirman que la inflación es un fenómeno esencialmente del excedente de circulante, además cuestionan la eficacia de la política presupuestal, piensan que el aumento del gasto público se da acompañado de una disminución de la demanda privada, origina un desequilibrio a través de una política coyuntural emprendida por el propio estado. También, dentro de sus principios se destaca que el este debe reducirse a definir una norma de progresión de la cantidad monetaria compatible con el crecimiento del PIB.

d) Es durante la década de los 50's cuando surge la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), que tiene como finalidad dar una respuesta al problema inflacionario, rechazando de entrada a los argumentos, que el problema de la inflación se debe a un desorden financiero y monetario; asimismo sostiene que el problema inflacionario no debe limitarse a la constatación de los desajustes en el déficit fiscal, de la balanza de pagos, expansión del circulante, y menos aún a justificarse, porque los gastos del gobierno superen a sus ingresos o porque la demanda de divisas sea mayor que la oferta.

Para los cepalinos es importante tomar todos los elementos que originan desequilibrios en el sistema económico; éstos son resultado de la mala distribución de la población por ocupación y diferencias de productividad en la

economía, así como también de comportamientos antagónicos entre el sector público y privado"^{6/}.

e) En la actualidad, y como resultado de la crisis de los 80's, la política neoliberal ha sido "la base teórica para sustentar las acciones y reestructurar los mecanismos de la Administración Gubernamental, con el objeto de solventar las necesidades inmediatas de la sociedad, basándose en la transformación de la estructura productiva del país, y desarrollando un proceso de sustitución de importaciones y nacionalismo revolucionario; siendo en 1982 el momento de su colapso, la economía en ese instante se encuentra sin fuente de financiamiento externo y con la obligación de pago de intereses de la deuda, por lo que este esquema tiene que ser modificado con medidas de política económica, dictadas por los organismos internacionales.

Esta escuela teórica se fundamenta en un aparato estatal activo, en donde el mercado es el principal regulador, asimismo, debe de considerar en su esquema de participación los problemas sociales surgidos de la competencia capitalista; la modernización de los sindicatos en función a la competencia y productividad de las empresas; el librecambismo financiero, comercial, tecnológico; la apertura de doble vía y la incorporación de los países al bloque económico que más le convenga; esto sin dejar de comerciar con los demás países"^{7/}.

En base a lo anterior, aparece la escuela neoliberal en la economía mexicana, fundamentándose en la vinculación del gobierno en la economía a través de la administración pública, la cual trata de solucionar los siguientes problemas:

- a) Pérdida del poder adquisitivo.

^{6/} GUILLEN ROMO HECTOR, ORIGEN DE LA CRISIS EN MEXICO. ED. ERA. 2DA. REIMPRESION, MEXICO D.F., P.P. 16-35

^{7/} CARBONERA FERNANDA, MEXICO Y LATINOAMERICA 94, UNA ALTERNATIVA AL NEOLIBERALISMO. ED. NUESTRO TIEMPO, MEXICO D.F., AGOSTO 1993, P.P. 60-63

- b) Insuficiencia de empleos.
- c) Agotamiento de recursos.
- d) Problemas estructurales.

Sin embargo, para estar en posibilidades de solucionar la problemática antes mencionada postula :

1) Modernizar el desempeño de la administración pública en base a tres propuestas plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo (P.N.D.), las cuales serían:

- a) Tomar acuerdos para la recuperación económica con estabilidad de precios.
- b) Acuerdo para el mejoramiento en el nivel de vida y la productividad.
- c) Retomar el acuerdo para la ampliación democrática en nuestro nivel de vida.

2) Reconocer al P.N.D. como principal instrumento de política económica y al pueblo como fuerza impulsora de nuestro desarrollo, mecanismos que surgen por la necesidad de :

- a) Alcanzar una tasa de crecimiento permanente y sostenida.
- b) Consolidar la estabilidad de precios.

3) Para el crecimiento económico propone tres líneas básicas:

- a) La estabilidad continua de la economía.

- b) La aplicación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva.
- c) La modernización económica.

Esta última, requiere de innovaciones y adaptación de tecnología, además de nuevas experiencias en la organización del trabajo; lo que implica una mayor productividad y competitividad en donde se es eficiente; para ello se requiere involucrar a la empresa pública y privada, ya que estas juegan un papel esencial en la promoción del desarrollo en una economía mixta como la nuestra. Por lo cual, se hace necesario conocer el desempeño gubernamental a través de la administración de los recursos con los que cuenta, y su efecto en la consecución del desarrollo y bienestar de la sociedad en su conjunto, por lo que el análisis de estos instrumentos nos permitirá evaluar el grado de eficiencia de la política económica^{8/}.

1.3 El estado y las finanzas públicas.

El gobierno federal posee una serie de instrumentos, normas y mecanismos sociopolíticos para utilizar parte de los recursos económicos con los que cuenta el país, bajo la premisa de satisfacer las necesidades colectivas que la comunidad requiere; lo que permite ser actuante económico y dirigente de las medidas macroeconómicas que se consideran en las decisiones de política económica.

Cabe destacar por consiguiente, su función y su conceptualización, para ello es indispensable realizar un análisis; se parte de la existencia de varias interpretaciones del estado, pero dos son las que se consideran de más importancia, por un lado la tesis hegeliana asume que éste es un ente de poder, el cual es ajeno a la sociedad; y por otro existe la concepción socialista, la cual lo considera como un resultado de las contradicciones antagónicas de una clase sobre otra, siendo al mismo tiempo derivado del desarrollo de la sociedad, y por

^{8/} PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994. EN SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO. P.P. 50-70

ende quien norma y pone en orden al pueblo, haciéndose cada vez más ajeno a ella.

El estado no puede oprimir a una clase y favorecer a otra indiscriminadamente, puesto que esto provocaría inestabilidad social y una eterna lucha de clases, por eso, este tiene como tal que buscar la correlación de fuerzas, a fin de que un grupo no afecte a otro.

Para lograr sus objetivos, las finanzas públicas funcionan mediante una legislación, ésta tiene la facultad de adecuarse de forma similar al desarrollo de la sociedad, a fin de lograr el equilibrio de los intereses de los diferentes estratos sociales, por lo que la finanza pública se emplea no tan solo en la recaudación de impuestos y su distribución; sino en la solución de los problemas mismos del desarrollo, por consecuencia la injerencia del estado en la sociedad ha sido cada vez mayor.

Esta evolución ha hecho que los instrumentos, normas y leyes sean cada vez más complejas, transformándose en mecanismos propios del proceso global de planificación, la cual está encargada de actividades definidas dentro del Plan Nacional de Desarrollo, y de que la sociedad requiere de estas medidas macroeconómicas en la consecución del bienestar social.

El aparato estatal tiene la necesidad de movilizar, combinar, producir bienes y servicios determinados, así como de distribuirlos entre la sociedad, para lo cual requiere de la administración pública ^{9/}.

En la actualidad, la economía del país se encuentra enmarcada dentro de un sistema mixto de producción, en donde las fuerzas públicas y privadas, concurren e interactúan en el mercado, combinando ambos sectores.

^{9/} STEPHEN H. LINDER, B. GUY PETERS. INSTRUMENTOS DE GOBIERNO: PERCEPCIONES. Ed. REL: GESTIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA. Vol. II, Núm. 1, MÉXICO D.F. JULIO DE 1993, P.P. 5-8

El sector privado tiene como unidad representativa a la empresa, y la tasa de ganancia como objetivo último, por consiguiente su concurrencia en el mercado se controla bajo contrato y la utilidad es su norma de producción, siendo ésta considerada parte del producto social.

Por otro lado el gobierno, tiene como unidad a la institución pública y/o empresa paraestatal, las cuales producen bienes y servicios buscando la satisfacción de las necesidades colectivas.

Dentro de las actividades estatales se podrían destacar las siguientes:

- a) Defensa nacional y servicios políticos esenciales, que constituyen la estructura formal de la comunidad: administración territorial, aparato de justicia y sistema legislativo.
- b) Los derivados del desarrollo social, salubridad, planeamiento urbano, obras públicas y educación.
- c) Servicios públicos, lo que implica la redistribución del ingreso de un sector a otro.

Es importante señalar que ninguna de estas actividades, busca la utilidad o rentabilidad, sino por el contrario buscan el bienestar de la sociedad.

Se destaca que la actividad estatal, no incremente ni disminuya, solo busca el equilibrio y nivel de ingreso de la sociedad.

La empresa pública emplea sus recursos productivos con el objeto de aumentar el bienestar social, sin embargo, hay situaciones por las cuales no es posible cuantificarlo, por lo que en algunos casos la decisión de realizar un servicio o

bien, proporcionado por el estado, se debe a la negociación política de la comunidad, divorciándose del beneficio económico ^{10/}.

Derivado de la heterogeneidad existente dentro de los bienes y servicios que produce el Estado, su eficiencia en algunos casos no es cuantificable en cuanto a la utilidad que se genera por las características propias de los servicios realizados.

Los bienes y servicios que proporciona el sector público, obedecen a la demanda de los consumidores, pero en ciertos casos no se concurre al mercado, acudiendo a instituciones sociales con el objeto de satisfacer sus necesidades, estos captan, evalúan y ejecutan la voluntad popular, actividades que se encuentran en función de la prioridad de los intereses de los grupos existentes en la sociedad.

Asimismo, los bienes y servicios estatales que concurren al mercado, se encuentran regidos por los mecanismos de precios, con el objeto de evitar el desperdicio de los recursos, por lo que se considera que la mayoría de estos productos operan a precio de costo.

La participación estatal en los bienes y servicios obedecen a la demanda y decisión colectiva, en ciertos casos se tendrán dentro de la operación una utilidad de los productos enviados al mercado, por lo que no implicará un proceso de expansión de estas empresas, sino una decisión colectiva acerca del empleo y el destino de los recursos adicionales por este concepto.

Con lo que se podría concluir que el Estado es un regulador de los intereses de los grupos de poder en la sociedad, y es a través de las Finanzas Públicas y su instrumento de política fiscal, que se plantea la forma de redistribuir el ingreso nacional de manera directa e indirecta, buscando el bienestar social con las

^{10/} ANIBAL PINTO SANTA CRUZ. EL ESTADO COMO ENTIDAD ECONOMICA. ENSAYOS DE POLÍTICA FISCAL 2. SELECCIONES HECTOR ASSAF. ED. FONDO DE CULTURA ECONOMICA, MEXICO, D.F., ABRIL 1985, P.P. 30-31

instituciones con las que cuenta, que se encargan de evaluar, planear y ejecutar programas en función de aumentar el bienestar social.

Esto no podría realizarse sin el consenso político, a través de una vida democrática, por lo que se consideran las propuestas y necesidades colectivas, las cuales se traducen en planes y programas a mediano y largo plazo ^{11/}.

1.3.1 Política Fiscal e instrumentos de estabilización.

Es a partir de la década de los 30's con el periodo depresivo, cuando se empieza a vislumbrar la importancia de la estabilidad económica lograda a través de las medidas de política fiscal, y el equilibrio financiero que era considerado la base de estabilización, pasa a otro término.

Con el desarrollo mismo de la actividad económica, el papel de la política fiscal se ha ido concretando, y es durante la década de los 40's se le da un peso específico dentro de la actividad gubernamental.

Uno de los preceptos de los que parte la política fiscal, es la que considera que el estado como tal, no puede actuar bajo el mismo criterio mediante el cual actúan los individuos en la sociedad, ya que la acción del gobierno repercute en la actividad económica.

Con el desarrollo de la ciencia económica, la política fiscal ha evolucionado convirtiéndose en cierta manera en un estabilizador de la actividad económica, que mediante la realización de ajustes elimina algunas incorrecciones del mercado; así como el mantenimiento de la tasa de crecimiento económico; esto sin que exista un elevado nivel de desempleo e inflación.

^{11/} RICHARD A. MUSGRAVE, PERRY B. MUSGRAVE. HACIENDA PÚBLICA, TEÓRICA Y APLICADA Ed. MC GRAW HILL, QUINTA EDICIÓN, MÉXICO D.F., ENERO 1993, P.P. 3-7

instituciones con las que cuenta, que se encargan de evaluar, planear y ejecutar programas en función de aumentar el bienestar social.

Esto no podría realizarse sin el consenso político, a través de una vida democrática, por lo que se consideran las propuestas y necesidades colectivas, las cuales se traducen en planes y programas a mediano y largo plazo ^{11/}.

1.3.1 Política Fiscal e instrumentos de estabilización.

Es a partir de la década de los 30's con el periodo depresivo, cuando se empieza a vislumbrar la importancia de la estabilidad económica lograda a través de las medidas de política fiscal, y el equilibrio financiero que era considerado la base de estabilización, pasa a otro término.

Con el desarrollo mismo de la actividad económica, el papel de la política fiscal se ha ido concretando, y es durante la década de los 40's se le da un peso específico dentro de la actividad gubernamental.

Uno de los preceptos de los que parte la política fiscal, es la que considera que el estado como tal, no puede actuar bajo el mismo criterio mediante el cual actúan los individuos en la sociedad, ya que la acción del gobierno repercute en la actividad económica.

Con el desarrollo de la ciencia económica, la política fiscal ha evolucionado convirtiéndose en cierta manera en un estabilizador de la actividad económica, que mediante la realización de ajustes elimina algunas incorrecciones del mercado; así como el mantenimiento de la tasa de crecimiento económico; esto sin que exista un elevado nivel de desempleo e inflación.

^{11/} RICHARD A. MAUSGRAVE, PERRY B. MAUSGRAVE. HACIENDA PÚBLICA, TEÓRICA Y APLICADA. Ed. Mc Graw-Hill, Quinta edición, México D.F., Enero 1993, p.p. 3-7

Asimismo, la estabilidad requiere del equilibrio entre la demanda de bienes y la capacidad productiva; si existe la no correspondencia entre ellos, y la demanda es superior a la productividad esto provocaría inflación, en el caso de que la productividad sea mayor a la demanda se daría un proceso de desempleo y el nivel de crecimiento no sería el máximo posible.

La estabilidad económica no implica la estabilidad de los sectores que componen a la economía, ya que en un sistema de libre mercado, los factores productivos, así como la oferta y la demanda de los bienes y servicios, obedecen a los cambios tecnológicos y preferencias de los consumidores, con el objeto de utilizar al máximo el empleo de los recursos con los que cuenta la sociedad.

Dentro de las funciones de la política fiscal se puede destacar la referente a la redistribución de los recursos, ya que es posible realizar obras públicas que no tengan una utilidad, por lo que no pueden competir con las privadas pero estimulan la recuperación y el pleno empleo.

Los niveles de ingreso y gasto público afectan el Producto Nacional Bruto, y su participación influye en la actividad económica del sector privado. Es la situación financiera de las empresas estatales y paraestatales, así como las entidades autónomas y descentralizadas, las que en suma muestran el monto de recursos requeridos para el buen desempeño de la actividad gubernamental, tanto a nivel de ritmos de inversión, como de gasto corriente de operación; que sin duda influyen en la actividad económica y afectan los niveles de producción y crecimiento de la producción privada.

Es importante destacar que en la economía mexicana, la política fiscal es determinante ya que ésta influye en la mayoría de los componentes que impulsan el desarrollo económico y social del país; puesto que éste es el responsable de la creación de la infraestructura básica a través de inversiones en áreas estratégicas, que sirvan como polos de desarrollo y beneficio social.

El estado no tan solo cuenta con la política fiscal para lograr la estabilidad, sino que además cuenta con la política monetaria y el control directo de los precios, racionamiento y distribución de materias primas; que completándose con las medidas de política fiscal, pueden integrar un programa muy general de estabilización.

La política monetaria se basa en el manejo por parte de la banca central, de la tasa de interés y disponibilidad de crédito en relación directa a las reservas con las que cuenta. En etapas depresivas disminuyen las tasas de interés y los requisitos para adquirir un crédito, incentivando a los empresarios a invertir y estimulando la recuperación; pues al momento que existen presiones inflacionarias, se incrementa la tasa de redescuento y los requisitos para adquirir un crédito, así como la venta de acciones a mercado abierto, con lo que se elimina la presión sobre la sobreoferta monetaria.

Otra de las herramientas con las que este cuenta para estabilizar a la economía es el control de precios, fijación de salarios y la distribución de materias primas. Cabe destacar que esta alternativa es de extrema urgencia, y si al momento adoptan los controles antes mencionados, se evita directamente la inflación, ya que afecta el mecanismo de precios y elimina la intervención de las fuerzas de mercado en la determinación del equilibrio entre la demanda y producción.

Con lo anterior, se mantienen los precios a niveles bajos y racionando la distribución de bienes, deteniendo las compras especulativas y haciendo la distribución más equilibrada de los bienes escasos.

La política fiscal, adicionada con las medidas de política monetaria y de control, permiten tomar una serie de programas y ajustes, a fin de estabilizar a la economía. Sin embargo las medidas de política fiscal tienen una serie de obstáculos, de entre los cuales se destacarían los siguientes:

- La falta de una exacta predicción para la aplicación y obtención del máximo beneficio ante la aplicación de las medidas de estabilización económica.

- La presión política de los grupos que han sido afectados por el período de depresión e inflación, ante las medidas dinámicas resultantes de la política fiscal.
- Los que provienen de la estructura económica de la nación, puesto que al momento de aplicar una medida de política fiscal, tan solo puede ser un paliativo temporal, lo que incluirá incertidumbre en la actividad económica ^{12/}.

1.3.2 Teoría General del Gasto Público.

A finales del siglo XIX, Adolph Warner economista da a conocer su "Ley de crecimiento de los gastos Públicos", en la cual indicaba que era el desarrollo de la sociedad industrial, quién ejercería crecientes presiones políticas de carácter social y por ende la mayor participación del Estado.

La intervención del gasto en el PIB a inicios de siglo se mantenía constante con la crisis de los 30's, así como también durante la segunda guerra mundial

Con el desarrollo de la sociedad, las necesidades individuales se ha colectivizado de tal manera que es el estado quien las ha incluido dentro de su actividad económica, por consiguiente, se hace indispensable conocer los mecanismos mediante los cuales se determina el nivel de gasto realizado por el Sector Público.

En la actualidad, el gasto público se encuentra integrado por los gastos efectivos del gobierno federal, los gastos efectivos del resto del subsector gobierno que serían entidades federativas (Distrito Federal, Estados, Territorios y Municipios); los gastos totales de los siguientes organismos descentralizados: Seguro Social,

^{12/} JOHN FITZGERALD DUE Y ANN F. FRIEDMANER. ANALISIS ECONOMICO DE LOS IMPUESTOS Y SECTOR PUBLICO. ED. ATENEO, ARGENTINA 1977, P.P. 507-525

- La presión política de los grupos que han sido afectados por el período de depresión e inflación, ante las medidas dinámicas resultantes de la política fiscal.
- Los que provienen de la estructura económica de la nación, puesto que al momento de aplicar una medida de política fiscal, tan solo puede ser un paliativo temporal, lo que incluirá incertidumbre en la actividad económica 12/.

1.3.2 Teoría General del Gasto Público.

A finales del siglo XIX, Adolph Warner economista da a conocer su "Ley de crecimiento de los gastos Públicos", en la cual indicaba que era el desarrollo de la sociedad industrial, quién ejercería crecientes presiones políticas de carácter social y por ende la mayor participación del Estado.

La intervención del gasto en el PIB a inicios de siglo se mantenía constante con la crisis de los 30's, así como también durante la segunda guerra mundial

Con el desarrollo de la sociedad, las necesidades individuales se ha colectivizado de tal manera que es el estado quien las ha incluido dentro de su actividad económica, por consiguiente, se hace indispensable conocer los mecanismos mediante los cuales se determina el nivel de gasto realizado por el Sector Público.

En la actualidad, el gasto público se encuentra integrado por los gastos efectivos del gobierno federal, los gastos efectivos del resto del subsector gobierno que serían entidades federativas (Distrito Federal, Estados, Territorios y Municipios); los gastos totales de los siguientes organismos descentralizados: Seguro Social,

12/ JOHN FITZGERALD DUE Y ANN F. FRIEDMANIER. ANALISIS ECONOMICO DE LOS IMPUESTOS Y SECTOR PUBLICO. ED. ATENEO, ARGENTINA 1977. P.P. 507-525

ISSSTE, Juntas Federales de Mejoras Materiales y Caminos y Puentes Federales; los gastos de inversión del resto de los organismos descentralizados y empresas estatales o de participación estatal.

Dentro de los gastos totales del Sector Público, predominan los encaminados a: Promoción Industrial y Fomento Comercial, Comunicaciones y Transportes, Administración General, Servicios Educativos y Culturales, Bienestar y Seguridad Social y Fomento Agrícola, Ganadero y Forestal. Sin menospreciar los referentes al Ejército, Armada y Servicios Militares a cargo del gobierno federal; los Servicios Asistenciales y Hospitalarios; los Servicios de la Deuda Pública y Servicios de Aguas y Saneamiento 13/.

Para realizar todas estas actividades, el aparato gubernamental requiere de toda una legislación la que le permita y facilite el control, evaluación y desarrollo del funcionamiento de toda la estructura estatal; para llevar a cabo esta función, así como el requerimiento de establecer las bases, mecanismos y adecuaciones operacionales que le facilitan un correcto desenvolvimiento de las finanzas públicas y su funcionamiento, además crea las condiciones para ordenar las actividades de la administración pública, influyendo directa o indirectamente al sector privado.

1.4 Fundamentos Legales.

1 LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

TITULO PRIMERO

De la Administración Pública Federal

CAPITULO ÚNICO

13/ HAROLD M. NABES, FINANZAS PÚBLICAS E INGRESOS NACIONALES. ED. FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, MÉXICO D.F. 1981, P.P. 41-52

De la Administración Pública Federal

Artículo 1o. La presente ley establece las bases de organización de la administración pública centralizada y paraestatal.

La presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República integran la administración pública centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y finanzas y los fideicomisos componen la administración paraestatal.

Artículo 2o. En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la administración pública centralizada:

I) Secretarías de Estado, y

II) Departamentos Administrativos

Artículo 3o. El poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

I) Organismos descentralizados

II) Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y finanzas, y

III) Fideicomisos.

Artículo 4o. El procurador general de la República es el consejero jurídico del Gobierno Federal, en los términos que determine la ley.

Artículo 5o. El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal de conformidad con lo dispuesto en la ley Orgánica correspondiente.

El procurador general de justicia del Distrito Federal dependerá directamente del Presidente de la República, y ejercerá las funciones que le asigne la ley.

Artículo 6o. Para los efectos del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el consejo de ministros se integrará con los secretarios de Estado, los jefes de departamentos administrativos y el procurador general de la República, presidido por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

El Presidente de la República podrá convocar a reuniones de secretarios de Estado a los jefes de departamentos administrativos que no incluyan a la totalidad de los miembros del consejo, cuando se trate de definir o evaluar la política del Gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la administración pública.

Artículo 7o. Para el ejercicio de sus atribuciones, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos contará con los departamentos administrativos que determine la ley.

Artículo 8o. Para estudiar y dar forma a los acuerdos presidenciales, compilar las leyes y decretos promulgados, los reglamentos, acuerdos y resoluciones expedidos por el Presidente de la República; para estudiar y promover las modificaciones que deban hacerse a la administración pública, y coordinar y evaluar su ejecución; así como para la atención de servicios de difusión y

relaciones públicas, el titular del Poder Ejecutivo Federal contará con las unidades respectivas, además de aquellas de asesoría y apoyo técnico y de coordinación en áreas prioritarias que el propio ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República.

Artículo 9o. Las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal, conducirán sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que, para el logro de los objetivos y metas de los planes de gobierno, establezca el Presidente de la República directamente a través de las dependencias competentes.

TITULO SEGUNDO

De la Administración Pública Centralizada

De las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos.

Artículo 10. Las secretarías de Estado y los departamentos administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna.

Artículo 19o. El titular de cada Secretaría de Estado y Departamento Administrativo expedirá los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno deberán mantenerse permanentemente actualizados. Los manuales de organización general deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación. En cada una de las dependencias y entidades de la administración pública federal se mantendrán al corriente los escalafones de los trabajadores y se establecerán los sistemas de estímulos y recompensas que determine la ley y las condiciones generales de trabajo respectivas.

Artículo 20o. Las secretarías de Estado y los departamentos administrativos establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación y presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y los demás que sean necesarios, en los términos que fije el Poder Ejecutivo Federal

Artículo 22o. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá convenir con los gobernadores de los Estados de la Federación, para satisfacer las formalidades legales que en cada caso procedan, la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo, a fin de mejorar los servicios, abatir costos o favorecer el desarrollo económico y social de las propias entidades federativas.

Artículo 23o. Los secretarios de Estado y los jefes de los departamentos administrativos, una vez abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso de la Unión del Estado, que guarden sus respectivos ramos y deberán informar, además, a cualquiera de las cámaras los cite en los casos en que se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus actividades. Esta última obligación será extensiva a los directores de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria.

TITULO TERCERO

De la Administración Pública Paraestatal

Artículo 50o. Las relaciones entre el Ejecutivo federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la Administración Pública Paraestatal, con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevarán acabo en la forma y términos que dispongan las leyes por conducto de la Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto y de

la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de las atribuciones que competen a las coordinadoras de sector. 14/

2 ACUERDO POR EL QUE LAS ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL, A QUE SE REFIERE ESTE ACUERDO, SE AGRUPAN POR SECTORES A EFECTO DE QUE SUS RELACIONES CON EL EJECUTIVO FEDERAL SE REALICEN A TRAVÉS DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO O DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO QUE SE DETERMINA.

ACUERDO

Artículo 1o. Las entidades de la administración pública paraestatal a que se refiere este acuerdo, se agruparán por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo federal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de las Secretarías de Estado o departamentos administrativos.

Artículo 2o. Corresponderá al coordinador de cada sector:

a) Planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades que este acuerdo agrupa en el sector correspondiente en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

b) Orientar y coordinar la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto de las entidades listadas en el sector respectivo. Para este efecto presentará a la Secretaría de Programación y Presupuesto, con su conformidad, los proyectos de presupuesto anual de las entidades mencionadas en los términos de los artículos 6o., 17o. y 21o de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

c) Presentar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debidamente aprobados por la Secretaría de Programación y Presupuesto, los proyectos y programas de actividades de las entidades del sector correspondiente que

c) Presentar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debidamente aprobados por la Secretaría de Programación y Presupuesto, los proyectos y programas de actividades de las entidades del sector correspondiente que requieran de financiamiento para su realización, en los términos del artículo 2o de la Ley General de Deuda Pública.

e) Vigilar la utilización de los recursos provenientes de financiamientos autorizados a las entidades del sector respectivo con la intervención que en su caso corresponda a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme a las disposiciones de la Ley General de Deuda Pública.

d) Vigilar el cumplimiento de los presupuestos y programas anuales de operación, revisar las instalaciones y servicios auxiliares e inspeccionar los sistemas y procedimientos de trabajo y producción de las entidades listadas en el sector que corresponda.

f) Someter a la consideración del Ejecutivo Federal las medidas administrativas que se requieren para instrumentar la coordinación de las entidades agrupadas en el sector respectivo.

Artículo 3o. El cumplimiento de las obligaciones que a las entidades de la administración paraestatal imponen la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y este acuerdo no implica la modificación de su personalidad jurídica o del patrimonio de las mismas, ni afecta las relaciones con sus trabajadores o terceros.

Artículo 4o. La Secretaría de Programación y Presupuestos, a propuesta previa opinión del coordinador del sector correspondiente, someterá a la consideración del Ejecutivo Federal.

A) La modificación de la estructura y bases de organización y operación de las entidades de cada sector, siempre que se requiera para el mejor desempeño de

sus funciones, el cumplimiento de sus fines o la más eficaz coordinación de sus actividades, y

B) La iniciativa para fusionar o disolver y liquidar las entidades agrupadas en cada sector que no cumplan sus fines u objeto social, o cuyo funcionamiento no sea ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público ^{15/}.

Derivado de lo anterior el estado, a través de la legitimidad de sus acciones se encamina a la conservación del sistema mediante la estabilidad política, en este sentido atiende las demandas de la población, y en especial a aquellas que para el sector privado no son atractivas, puesto que el margen de ganancia no es significativo.

Por consiguiente, las finanzas públicas representan al estado en su accionar económico, puesto que él lleva a cabo planes y programas a corto, mediano y largo plazo y esto se realiza mediante un proceso de presupuestación, que tienen la finalidad de satisfacer las necesidades colectivas.

^{15/} CON BASE EN LAS REFORMAS DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL 14 DE MAYO DE 1986.

CAPITULO 2

El Presupuesto

2.1 El Presupuesto en México.

El estado en el modo de producción capitalista, tiene como objeto primordial evitar el recrudescimiento de las contradicciones de los diversos intereses que concurren en la sociedad, en la actualidad, el presupuesto se ha convertido en instrumento que permite planear, programar y evaluar el desempeño de las alternativas plasmadas en su proyecto nacional. El presente capítulo abordará de una manera sistemática el origen, alcance y efecto del presupuesto en las finanzas públicas, y analizará el papel e importancia que ha tenido en el desarrollo económico, éste es un medio importante en el proceso de planeación y programación de los recursos con los que cuenta el estado.

En el Sistema de producción capitalista moderno, se han dado las condiciones que ha nuestro juicio no han posibilitado una satisfacción de la demanda global; mas sin embargo, se han desarrollado mecanismos que tienen por objetivo disminuir la escasez de los recursos y obtener el mayor bienestar público, para ello, el presupuesto se ha considerado una alternativa ya que ésta "es la formulación y adopción de un plan a través del cual se pone en práctica la relación entre los recursos y la actividad planificada y aprobada, con base a un programa y un costo" 16/. Por lo consiguiente el presupuesto se podría definir como un instrumento de política económica, transformándose en una estrategia de desarrollo, la cual permite impulsar objetivos predeterminados enmarcados en función del tiempo y recursos con los que cuenta el estado 17/.

16/ ALFONSO ROSAS ARCEO "LA CRISIS FISCAL DEL PRESUPUESTO PUBLICO EN MEXICO" ED. UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA EDICIONES TECNICAS CIESA-REAS S.A. DE C.V. P. 190

17/ ALBERTO MEXENDEZ GUZMAN "MEMORIA DEL SEGUNDO SEMINARIO DEL COMITE TECNICO CONSULTIVO DE PROGRAMACION, PRESUPUESTACION Y EVALUACION DEL SECTOR EDUCATIVO" COEDICION SEP-UNAM, MEXICO D.F. 1985, P.P. 134-136

Derivado de lo anterior, iniciaremos con el origen, tipo y clasificación del presupuesto, así como su aplicación en el diseño de la política económica en México.

2.2 Origen

Para abordar el presupuesto es importante conocer el desarrollo que se ha tenido, en el ámbito socio-político, ya que éste ha implicado la aceptación de tener un control sobre los ingresos y gastos del estado en su funcionamiento ante la escasez de los recursos, así como la cohesión política de las mayorías al momento de realizar un programa o plan que afecte a los intereses de un estrato determinado en beneficio de la sociedad en su conjunto; asimismo, considerar el creciente papel que ha tenido el estado en la economía.

El fundamento histórico del origen del presupuesto se ubica en la necesidad de llevar a cabo un control y proyección financiera sobre los ingresos y gastos del estado, ya que la aplicación de cualquier pago o apoyo adicional, hacia resurgir fricciones emanadas del estrato social que era afectado; para evitar tal fin, los historiadores comentan que desde el siglo XIII en Inglaterra y Francia el poder ejecutivo representado por el Rey, presentaba al parlamento o asamblea de representantes los planes y programas financieros para su aprobación, basado en el principio de que ninguna carga impositiva se realizaría sin la aceptación del legislativo.

En el caso de Inglaterra, la base para la creación de un sistema presupuestal tiene su principio en 1217; el rey Juan, en la Carta Magna establece que ningún pago o ayuda será impuesto en el reino a excepto por su asamblea de representantes, lo cual no fue respetado, da como resultado un recrudecimiento de las contradicciones de intereses que desembocaron en guerra civil (1642) y la revolución (1688). A partir de ésta, se crean las condiciones que permiten tener un control sobre las finanzas por parte del Parlamento.

Con esta revolución, se promovieron los elementos necesarios para la separación de los gastos de la Corona y el Estado. En 1760 el rey cedió la mayor parte de los ingresos hereditarios por un subsidio anual controlado por el parlamento, los cambios continuaron hasta que el control financiero del Parlamento sobre los gastos de la Corona fue total. Para 1787 con la aprobación del Acta de Consolidación de Fondos, fueron registrados completamente los ingresos y egresos del estado. Durante 1802 los estados financieros se publicaron anualmente. Para 1822 el ministro del Tesoro presentó al parlamento el presupuesto inglés para su conocimiento y acción.

Para Francia, las pugnas entre el Rey y sus súbditos fueron varias, pero es con la Revolución Francesa el momento en que el control sobre las finanzas públicas por parte del parlamento se hace patente, y mediante el decreto del 17 de junio de 1789, indicaba que ningún impuesto podría ser establecido sin el consentimiento de la nación, cabe señalar que con este decreto los demás países lo toman como modelo para incluirlo en sus constituciones. Sin embargo, es hasta 1817, cuando la Asamblea Nacional francesa determina el nivel de gasto de cada ministerio. Para 1831, las asignaciones se desglosaron hasta el nivel de detalle, y en esta fecha se da el control parlamentario sobre el presupuesto.

Por otra parte, en 1921, Estados Unidos, empieza a desarrollar y se establecen los mecanismos para determinar ventajas de la aplicación de la técnica presupuestaria, dicha acción es resultado de las siguientes causas:

a) La existencia del control sobre los ingresos y egresos del estado, con aprobación de las cámaras representativas dando un presupuesto congresional. El Secretario del Tesoro presentaba un informe anual, así como el proyecto sobre los requerimientos y necesidades de los diferentes departamentos estatales, las cuales se transmitían al Congreso, lo que implicaba el control sobre el Ejecutivo, a través de asignaciones específicas. Lo anterior, impedía la planeación financiera y los beneficios emanados de la utilización de un plan financiero realizado por el Poder Ejecutivo y aprobado por Poder Legislativo.

- b) A finales del siglo XIX los ingresos eran superiores a los egresos, por consiguiente no existía el principio de racionalidad y escasez que le da vida a la economía misma, con ello se realizaba un sistema de presupuesto degenerativo.
- c) Por último, durante este período el Congreso tenía más interés político de controlar al Ejecutivo, que en promover y garantizar su eficiencia.

En este sentido, se puede señalar que el presupuesto, surge de tres premisas fundamentales, las cuales se han integrado conforme a su mismo proceso, convirtiéndose en un instrumento necesario en la elaboración de planes y programas de desarrollo económico de cualquier nación ^{18/}, dichas premisas se describen de la siguiente manera:

a) El aspecto político, en el proceso capitalista de producción requiere de la aceptación de la sociedad en su conjunto, por lo que la forma de gobierno representativo se basa en la aprobación del poder legislativo ante cualquier enmienda a la política fiscal enviada por el poder ejecutivo, la cual afecta o modifique la participación de cualquier estrato de la sociedad.

b) La participación del estado en la economía resultado de la creciente división del trabajo, ante el incremento de las necesidades colectivas, y con objeto de evitar que algunos grupos de productores se coloquen en una posición cuasi-monopolica, con los grupos de consumidores a su merced. ^{19/} Adicionalmente, en "cualquier sociedad capitalista la planeación y la presupuestación son resultado de los aspectos dinámicos, debido a que los diversos grupos sociales entran en contradicción al incrementar sus peticiones de bienestar social" ^{20/}.

^{18/} ANIBAL PINTO SANTACRUZ, EL ESTADO COMO ESTE ECONOMICO, ENSAYOS DE POLITICA FISCAL, SELECCION DE HECTOR ASSAL, ED. FONDO DE CULTURA ECONOMICA, MEXICO, D.F., ABRIL 1985, PAG. 31

^{19/} ALFREDO ROSAS ARCEO, "CRISIS FISCAL DEL PRESUPUESTO PUBLICO EN MEXICO", ED. UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA EDICIONES TECNICAS CIENTIFICAS, S.A. DE C.V., PAG. 183.

^{20/} ANIBAL PINTO SANTA CRUZ, EL ESTADO COMO ESTE ECONOMICO, ENSAYOS DE POLITICA FISCAL, SELECCION DE HECTOR ASSAL, ED. FONDO DE CULTURA ECONOMICA, MEXICO D.F., ABRIL 1985, P.P. 39-40.

La participación gubernamental en la actividad económica, ha dado la pauta para involucrarse en la utilización y reasignación de los recursos en la sociedad. Para dicho fin, ha creado los instrumentos que le garantizan reproducir y conservar el sistema de producción vigente. Asimismo, también se busca proteger los recursos de la nación, ya que estos son la fuente de riqueza que coadyuva el desarrollo integral del pueblo.

c) "La palabra escasez es el problema central de la sociedad. Los recursos económicos con los que cuenta y que se utilizan para producir bienes y servicios son limitados; por lo que toda sociedad tiene ante sí los problemas de ¿qué?, ¿cómo? y ¿para quién producir?; planteándose la necesidad de racionar la producción en el tiempo, asimismo la previsión del crecimiento de la sociedad".
21/

Por lo anterior, en mayor o menor medida han condicionado e impedido la posibilidad de establecer la satisfacción de la demanda global; sin embargo, se han desarrollado mecanismos que tienen por objetivo disminuir la escasez de los recursos e incrementar el bienestar, para ello el presupuesto es una alternativa, debido a que "es la formulación y la adopción de un plan, a través del cual se pone en práctica la relación entre los recursos y las actividades planificadas y aprobadas, con base en un programa y un costo" 22/ .

2.3 Antecedentes del Presupuesto en México.

21/ ALBERTO ABENDEZ GUZMAN. MEMORIA DEL SEGUNDO SEMINARIO DEL COMITÉ TÉCNICO CONSULTIVO DE PROGRAMACIÓN, PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN Y EVALUACIÓN DEL SECTOR EDUCATIVO. COEDICION SEP-UNAM, MÉXICO D.F., 1983 P.P. 286-287.

22/ RODOLFO CORTO MOTA. EL PRESUPUESTO, PLANEACIÓN Y ELABORACIÓN. ED. UNAM FACULTAD DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN, MÉXICO D.F. OCTUBRE 1988, P.P. 18-19

El presupuesto como instrumento de planeación en México, tiene su origen desde la Colonia ya que en esta época "consistía en una relación muy detallada de las erogaciones y la justificación de su uso, que componían el gobierno virreinal utilizarían en un periodo determinado... Durante esta etapa no se registraron realmente cambios en el estilo y tipo de los registros presupuestales" 23/.

En lo concerniente a la etapa de la independencia, la situación presupuestaria se mostró inestable debido a los constantes cambios de gobierno, fue hasta 1853, bajo la presidencia del Licenciado Benito Juárez, se formuló un presupuesto detallado de los gastos del país conforme a las bases de la administración de la República (artículo 80). En 1867, se decreta la obligatoriedad del presupuesto y a partir del año siguiente empieza a presentarse regularmente en forma anual, con fundamento en el artículo 27 de la Constitución vigente de esa época. Por otro lado, el proceso revolucionario que se manifiesta en la segunda década del presente siglo, provocó cambios substanciales en las estructuras socio-económicas de la nación, que a través de ésta se sientan las bases para el desarrollo del país. Es con la Constitución de 1917, cuando se permiten regular las técnicas y administrativamente las actividades presupuestales, dando paso en 1919 a la aprobación del proyecto de la Ley de Egresos por la H. Cámara de Diputados.

A partir de los años 30's, se deja ver que la concepción del gobierno estaba dirigida a reunir las estrategias que permitieran lograr un ritmo de desarrollo económico, en ese sentido, el presupuesto se tomará como la columna vertebral de la política fiscal. Bajo este criterio, en 1928 se integra una comisión del presupuesto encargado de preparar y formular tal documento, y en 1930 el control del gasto público se concede a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) creando un departamento de Presupuesto, que absorbió las funciones de

23/ VICTOR J. ARRIEQUE, JORGE IRIBITY. *LA TÉCNICA DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN AMÉRICA LATINA. TEMAS DE PRESUPUESTO POR PROGRAMA TOMO I. DIRECCIÓN GENERAL DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS*. P.P. 28-29.

la comisión anterior 24/. y es a partir de este periodo cuando se tiene una clasificación del gasto en 8 capítulos desglosados estos en conceptos y partidas presupuestales.

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

Por lo que el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), es considerado a partir de la autorización emitida por la Cámara de Diputados y ratificada por el ejecutivo, mediante el decreto que se publica en el Diario Oficial, en el cual prevén cubrir la forma de financiamiento a las actividades oficiales, obras y servicios públicos a cargo del Gobierno Federal durante el ejercicio fiscal a partir del 1 de enero.

El PEF, se encuentra enmarcado en los tiempos y conforme a lo establecido en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Gobierno Federal, el proyecto del Presupuesto General de Egresos que el Ejecutivo envía anualmente a la Cámara de Diputados es aprobado, por lo que la cifra total del gasto programado y la distribución del mismo, está en función a las consideraciones del ejecutivo sobre los planes y programas de cada una de las entidades y organismos gubernamentales.

Consecuentemente el gasto directo del Gobierno Federal, así como el de los organismos descentralizados y empresas propiedades del Gobierno Federal, y el gasto total del sector público federal sujeto a control presupuestal, abarcan lo geográfico, económico, funcional y administrativo. Por lo que en algunos casos la

24/ *SECRETARÍA DE PRESUPUESTO DE LA SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO, EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN MÉXICO TEMAS DE PRESUPUESTO POR PROGRAMA TOMO I. DIRECCIÓN GENERAL DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS. P.P. 79-80*

utilización del presupuesto se reduce a un simple proceso administrativo que registra el desglose del gasto de las dependencias, pero esto no comprende a la totalidad de las entidades que integran al sector público federal.

La sustancial diferencia que normalmente existe entre los presupuestos de egresos e ingresos previstos y los efectivamente ejercidos y percibidos, invalida a los primeros y convierte a los segundos en verdaderas fuentes de análisis de los efectos de la política financiera del sector público federal en la economía del país.

A pesar de que la clasificación del gasto público desde el punto de vista económico se presenta en cuenta doble, con desglose de cuentas corrientes y de capital, carece de metas cuantificables y de elementos que permitan identificar programas de acción; de ahí que no se puedan conocer los propósitos del sector público federal, ni evaluar los efectos del gasto público ^{25/}.

2.4 La Conceptualización del Presupuesto.

Este término en un inicio se utilizó para nombrar el cálculo y balance previo del egreso e ingreso estatal, así como de los diversos organismos públicos, el cual debe considerar la expresión detallada de estos gastos e ingresos previstos para cubrirlos durante un periodo determinado ^{26/}; este concepto es utilizado en la actualidad de forma similar por la empresa privada con objeto llevar a cabo un sistema eficaz de planeación y control de las utilidades, el cual se adiciona con el desarrollo y aplicación de objetivos a corto, mediano y largo plazo ^{27/}.

25/ FRANCISCO VÁZQUEZ ARROYO. PRESUPUESTO POR PROGRAMAS PARA EL SECTOR PÚBLICO DE MÉXICO. ED. UNAM, MÉXICO D.F. JULIO 1991, P.P. 28-29.

26/ J.F. HERNÁNDEZ ASSAMAT, ECONOMÍA. ED. PUBLICACIÓN CULTURAL, MÉXICO D.F. 1992, P.P. 110-111.

27/ GLENN A. WELCH, RONALD W. HILTON. PRESUPUESTOS, PLANEACIÓN Y CONTROL DE UTILIDADES. ED. PRETICE HALL HISPANOMERICANA, S.A. DE C.V. 1990, PÁG. 1.

Adicionalmente, es importante señalar algunas definiciones las que engloban parte de lo mencionado en el párrafo anterior, y serían las siguientes:

"a) Presupuesto es el cálculo anticipado del costo de una obra y también de los gastos o ingresos, utilizado en la actualidad de forma similar por la empresa privada con objeto llevar a cabo un sistema eficaz de planeación y control de las utilidades, el cual se incrementa con el desarrollo y aplicación de objetivos a corto, mediano y largo plazo ^{28/}. Adicionalmente, es importante señalar algunas definiciones las que engloban parte de lo señalado en el párrafo anterior, y serían las siguientes:

"b) Presupuesto es cálculo anticipado del costo de una obra y también de los gastos o ingresos de acciones:

- La simple previsión de ingresos y gastos no constituye más que un proyecto de presupuesto.

- Se continúa con la idea de un control de gastos que esta en relación a la responsabilidad de los funcionarios de una nación, de una empresa, etcétera, consideran necesario para el buen funcionamiento de sus respectivas entidades.

- El presupuesto de una nación, al reflejar las necesidades que se han de satisfacer mediante los gastos públicos y los medios con que han de financiarse dichos gastos, se convierte en un instrumento administrativo y contable."^{29/}

^{28/} RODOLFO CORTO MOTA. EL PRESUPUESTO, PLANEACIÓN Y ELABORACIÓN. ED. UNAM FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN, MÉXICO D.F. OCTUBRE 1988, P.P. 31.

^{29/} FRANCISCO UZQUEZ ARROYO. PRESUPUESTO POR PROGRAMAS PARA EL SECTOR PÚBLICO DE MÉXICO. ED. U.N.A.M. MÉXICO D.F. JULIO 1991, P.P. 13-22.

Anteriormente, el presupuesto era simplemente un cálculo en el cual se consideraban las cifras que el estado preveía captar y la forma de emplear estos recursos; sin embargo, como resultado de la evolución de la administración pública, los procesos de planeación y programación han sido indispensables en los proyectos y metas a corto y mediano plazo, los cuales son parte del programa de largo alcance .

El aspecto económico del presupuesto constituye el programa de trabajo del estado, en el cual propone las alternativas a realizar durante un ejercicio fiscal, generalmente de periodos de un año, siendo, una previsión de los logros y fines del estado transformándose en un documento político y económico muy importante. La estructura del mismo permite diferentes objetivos de los cuales hay que destacar los siguientes:

- a) Llevar a cabo un control estricto de los ingresos y gastos de las entidades, organismos y empresas estatales.
- b) Transparentar la utilización de los recursos, así como eficientar evitando malversaciones y gastos improductivos; así como la definición adecuada de las metas y objetivos básicos de cada una de las empresas gubernamentales.
- c) Llevar a cabo un estricto control presupuestal y contable.
- d) Propicia la creación de una estructura organizacional, que permite la corresponsabilidad de cada parte de la empresa, así como la integración de las diferentes áreas.
- e) Elaborar registros estadísticos y presupuestales que permiten llevar a cabo análisis de la situación financiera de las entidades gubernamentales y la economía nacional, así como conocer la evolución del proyecto, obligando su autoevaluación y la aplicación de medidas correctivas.

f) Los parámetros macroeconómicos establecidos en el presupuesto, abarcan a los sectores público y privado que intervienen en la economía, siendo fundamentales para el desenvolvimiento adecuado de acuerdo al programa, los cuales deben ser aceptados mediante el consenso y conocimiento de los sectores involucrados amparado con la legislación, que aplicará sanciones aquellos que no cumplan.

Como instrumento de las finanzas públicas y derivado de la diversidad de las actividades que el estado lleva a cabo, es importante destacar adicionalmente que existen diferentes conceptualizaciones del presupuesto las cuales se mencionan a continuación.

2.5 Clasificación y tipos de presupuesto.

El estudio del presupuesto se encamina a la estimación de los ingresos y egresos públicos para un determinado periodo, así como también se ha dicho que representa un instrumento valioso para alcanzar las metas, y objetivos del estado, esto significa que el presupuesto no solo se refiera a la previsión de egresos de las entidades públicas, sino también a los ingresos, en este sentido es un documento financiero.

Las técnicas presupuestarias han cambiado desde los tiempos en que el estado solamente debería gastar lo estrictamente indispensable para la preservación del orden social, en la actualidad se han ampliado sus funciones, lo que hace más compleja la administración del aparato estatal y sus organismos.

Adicionalmente existen diferentes enfoques presupuestales, que tienen el objeto primordial de planear y programar el gasto ejercido por parte del estado; derivado de lo anterior se presentan a continuación algunos tipos de presupuestos, serian los siguientes:

a) Tradicional.

"Es considerado como un documento financiero, en el que se registran los ingresos y egresos y donde lo fundamental reside en lo siguiente:

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

El control de egresos descansa en la comprobación del gasto, muchas secretarías, organismos descentralizados y empresas del Gobierno Federal, se apresuran a utilizar los recursos que les han sido asignados, sin base en programas anuales de acciones. Resulta que las entidades públicas que obtuvieron fondos en exceso con respecto a su capacidad operativa, tratan de gastarlos antes de terminar el ejercicio para el que fueron aprobados, a fin de justificar el incremento en sus peticiones para el ejercicio siguiente.

El presupuesto de egresos que se presenta bajo este esquema carece de un sistema de normas y coeficientes de medida que permita evaluar la productividad de los recursos materiales, humanos y financieros del sector público federal, sujeto a control presupuestal; pero su misma naturaleza ha impedido que puedan programarse propósitos definidos y cuantificados de mejoramiento de tal productividad. Lo que impide, a través del presupuesto de egresos, medir el grado de eficiencia del sector público federal como impulsor de la utilización racional de los recursos humanos y del gasto público.

Finalmente, los resultados de la gestión financiera que se presentan en estados financieros muchas veces resultan difíciles de interpretar, incluso para los mismos analistas estatales.

Ante la deficiencia que manifiestan este tipo de presupuestos de egresos e ingresos, y como resultado de la creciente participación del estado en el desarrollo económico y social del país, surge la imperiosa necesidad del ejecutivo

de imponer progresivamente la costumbre de incluir en su proyecto de presupuesto que anualmente envía a la Cámara de Diputados, modificaciones en las tasas impositivas, amortización de la deuda pública, colocación de empréstitos, partidas especiales para inundaciones, sequías; así como la mayoría de medidas de política económica es parte integral del Plan Nacional de Desarrollo.

Esto incluye todos los niveles de actividad estatal, por lo que se realiza a través de la técnica presupuestaria conocida con el nombre de presupuesto por programa y actividades, cuyo análisis se hace en el siguiente apartado.

b) El Sistema de Presupuesto por Programas y Actividades

En México, se empieza a través de la Secretaría de la Presidencia, que en colaboración con la Secretaría de Agricultura y Ganadería, experimenta las modalidades con las cuales podría aplicarse el sistema de presupuesto por programas a nuestra realidad administrativa, lo que permite evaluar con mayor precisión el destino más conveniente y el empleo más eficaz de los recursos materiales, humanos y financieros.

El presupuesto por programas y actividades es un sistema que da especial atención a las acciones que un gobierno realiza, más que a los recursos que utiliza.

El estado adquiere una serie de bienes y servicios para el cumplimiento de sus funciones pueden ser carreteras, escuelas, tierras bonificadas, casos tramitados y resultados, permisos expedidos, informes preparados, o cualquiera de las innumerables actividades que realiza.

El presupuesto por programas y actividades se desarrolla y se presenta con base al trabajo que se debe ejecutarse, aliende objetivos específicos, y de los costos de ejecución y estos se elaboran en función de metas a largo plazo, como son las consignadas en los planes de desarrollo económico.

Esta técnica expresa el gasto en función de los objetivos que se persiguen en cada nivel de organización, e implica como condición lógica que los objetivos constituyan un conjunto coherente. Es decir, con este sistema se interrelacionan los programas y los presupuestos y se determinan los costos de las actividades concretas que cada dependencia debe realizar para llevar al cabo los programas o subprogramas a su cargo.

El análisis de los aspectos que conforman al presupuesto por programas permite derivar las siguientes ideas fundamentales:

Es una técnica que da suma importancia a los resultados obtenidos. Basa su operación en el cálculo de costos; de ahí que de implantarse en el sector público, permitiría mejorar sensiblemente su eficiencia y productividad, pues dicha técnica persigue constantemente mejores resultados. En tales condiciones, el ingeniero que construye una presa, el gerente de una empresa, el director de un hospital o el jefe de un programa de habitación, etc., deben cumplir objetivos y metas precisas a través del presupuesto por programas.

Este sistema permite los estudios de costos a todos los niveles de la acción programada y proporciona los antecedentes necesarios para el análisis de los mismos. El cálculo de costos puede referirse a costos unitarios, por orden o lote de producción, actividad, proyecto, unitarios por servicios presentados en los programas y subprogramas, por proceso, departamentales etc..

El trabajo propuesto, su objetivo y costos anexos, se elaboran en función a metas de largo alcance. Al respecto cabe señalar que los planes de largo y mediano plazo, deben ejecutarse en un corto periodo por lo general uno o dos años, a través de programas específicos de acción inmediata: de ahí cuando se trate de programas de operación o de inversión, deban incorporarse al presupuesto por programas. De acuerdo con los principios de la programación presupuestaria, un plan de desarrollo debe expresarse en el presupuesto anual de manera que se

refleje en la acción inmediata, las orientaciones y el sentido de los planes desarrollo a largo y mediano alcance.

Conviene señalar que a un plan a largo plazo constituye un proceso continuo, que requiere adaptaciones y correcciones frecuentes, para tener en cuenta las modificaciones de todo orden en relación a las condiciones iniciales, así como para ir incorporando las experiencias que en su propia ejecución se registre; de donde la implantación del presupuesto por programas y su operación, con el alcance total de sus posibilidades, no pueda concebirse ni abordarse sino como un proceso gradual, que se vaya consolidando a lo largo de una serie de años. La necesidad de dicha flexibilidad variará según la índole de las actividades públicas. Por supuesto que las agencias del Estado que se dediquen a operaciones industriales y comerciales necesitarían mucha mayor elasticidad en la ejecución de sus presupuestos por programas, que el resto del sector público.

El presupuesto por programas expresa el gasto en función de objetivos precisos que se persiguen en cada nivel de organización; por lo que su implantación en el sector público obligaría a los directores y/o gerentes de los organismos descentralizados de las empresas de participación estatal, ha secretarios de Estado, etc., a formular y coordinar los programas de acción de sus diferentes dependencias y los comprometería a cumplir metas de trabajo congruentes con el desarrollo económico del país.

Cabe destacar que el presupuesto por programas contiene una serie de índices de rendimiento, unidades físicas y precios, que hacen posible la comparación entre proyectos similares y permiten determinar el grado de aprovechamiento de los recursos y de los precios que se pagan por ellos.

Con esta técnica se interrelaciona los programas y los presupuestos se determinan los costos de las actividades concretas, que cada dependencia debe realizar para llevar a cabo los programas y subprogramas a su cargo. De lo que se infiere que el presupuesto por programas es un método que permite ligar los fondos obtenidos con la realizaciones que se persigan con ellos, asimismo

combina los resultados financieros reales y con objetivos seleccionados. Este hecho posibilita la medición de resultados y su comparación con los respectivos costos, lo que permite la evaluación técnica de los programas.

De lo anterior, puede concluirse lo siguiente:

El presupuesto por programas es un conjunto armónico de programas y proyectos con sus respectivos costos de ejecución a realizarse en el futuro inmediato.

El presupuesto por actividades es el presupuesto programa detallado hasta el nivel de actividades, de tal forma que se suministre los antecedentes de costos, el volumen de trabajo ejecutado y los logros.

Esta técnica permite producir bienes y servicios, a los mejores costos y con la mayor eficiencia posible y emplear los recursos (propios o ajenos) en forma óptima para cumplir los objetivos señalados en los programas y proyectos.

Es un plan operativo de corto plazo para la realización de las funciones del sector público. Esta técnica presupone, además, una integración efectiva al proceso de planificación. De esa forma facilita la unidad de acción en todo sector, pues el presupuesto por programas se convierte en un instrumento que tiende a ordenar las actividades de la administración pública.

El sistema de presupuesto por programas, al proponerse ligar el presupuesto anual con los planes de largo y mediano plazo, permite introducir hábitos de programación en el sector público.

La implantación del sistema de presupuesto por programas en el sector público obligaría a cambiar el enfoque de la contabilidad fiscal simple a una contabilidad fiscal presupuestaria, que incorpore la contabilidad de costos y mida sus efectos directos e indirectos en la economía nacional.

Resumen comparativo

En síntesis, las principales diferencias entre el presupuesto tradicional y el presupuesto por programas son las siguientes:

El presupuesto tradicional es un instrumento administrativo y contable; el presupuesto por programas y actividades es un conjunto armónico de programas y proyectos con sus respectivos costos de ejecución ha realizarse en el futuro inmediato

El presupuesto tradicional centra su interés en lo que el gobierno compra para hacer las cosas; el presupuesto por programas y actividades presta especial atención a las acciones que un gobierno realiza más bien que a los bienes que adquiere. Lo que le permite hacer una estimación del costo de sus programas y proyectos y compararlos con otras alternativas.

El presupuesto tradicional sólo proporciona a las agencias públicas la información para la utilización que hagan de los fondos que se les asignen; dicha información, si bien es importante y necesaria no contiene los antecedentes indispensables para que los funcionarios que la administren puedan tomar decisiones adecuadas para el cumplimiento de sus metas. El presupuesto por programas y actividades, al reflejar no sólo acciones inmediatas, sino también metas de largo y mediano plazo, establecidas en programas globales o sectoriales de desarrollo, permite subsanar la falta de información de que adolecen los presupuestos tradicionales.

El presupuesto tradicional ofrece un espejismo de precisión y control legislativo. Pero en la práctica frustra los intentos de interpretar lo que el presupuesto realmente significa en términos de la actividad del Estado. El presupuesto por programas y actividades implica por parte del Poder Ejecutivo, la obligación de lograr metas establecidas y por parte del Poder Legislativo, consignar las asignaciones suficientes por programas. Pues de otra manera el gobierno se vería impedido a ejecutar su programa de acción y el Poder Legislativo imposibilitado de evaluar los resultados finales.

El presupuesto por programas y actividades está adaptado a las necesidades de la planificación presupuestaria, por lo que sus clasificaciones sirven al titular del Ejecutivo y a los legisladores para revisar el presupuesto desde el punto de vista de la compatibilidad de los programas y de la distribución de los fondos entre ellos. Semejante técnica al mostrar por separado los gastos en cada uno de los proyectos del Ejecutivo y sus costos, permite lograr la programación sectorial dentro del gobierno con un alto grado de consistencia y de integración.

Por último, conviene señalar que al pasar del presupuesto tradicional al presupuesto por programas y actividades, implica la imperiosa necesidad de buscar las herramientas que permitan medir el desarrollo y el costo de las diferentes unidades de programación ^{30/}.

2.6 LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO

Este ordenamiento legal contiene, entre otros puntos importantes, los siguientes:

Artículo 1o. El presupuesto, la contabilidad y el gasto público federal se norma y regulan por las disposiciones de esta ley, que será aplicada por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Artículo 4o. La programación de gasto público federal se basará en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Artículo 5o. Las actividades de programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal estarán a cargo de la Secretaría de

30/ FRANCISCO VÁZQUEZ ARROYO. PRESUPUESTO POR PROGRAMAS PARA EL SECTOR PÚBLICO DE MÉXICO. ED. U.N.A.M. MÉXICO D.F. JULIO 1991, P.P. 13-22.

Programación y Presupuesto, la que dictará las disposiciones procedentes para el eficaz cumplimiento de sus funciones.

Artículo 6o. Las secretarías de Estado o Departamentos administrativos orientarán y coordinarán la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto de las entidades que queden ubicadas en el sector que esté bajo su coordinación ^{31/}.

A pesar de tener una normatividad, existen una serie de factores que impiden la aplicación correcta de la misma, lo que desenvoca en una crisis de carácter presupuestal, la cual enunciará en el siguiente punto.

2.7 Fundamentos de la crisis presupuestal

En el capítulo anterior se mencionó que el estado capitalista, no puede favorecer solo la acumulación de capital directa sobre el uso de los recursos; por tal hecho se insiste que el presupuesto puede ser visto como un condensado financiero, cuya finalidad es redistribuir el ingreso nacional dentro de los grupos sociales con objeto de mantener la estabilidad política, expandir la producción, acelerar la acumulación, los beneficios del capital y los intereses agrícolas tradicionales, así como el capital local y regional.

En este sentido el estado puede financiar su creciente presupuesto de tres maneras:

- a) creando empresas estatales que reportan excedentes al presupuesto central.
- b) emitir deuda pública; y

^{31/}VÉASE EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1976.

c) elevar los impuestos e introducir nuevos.

La deuda pública existe con un capital productivo anticuado incapaz de producir beneficios, esto garantiza una ventaja para las empresa privada, en la medida que esta se endeuda para expandir y mejorar su producción, mientras que el sector pide prestado para aumentar la asistencia social y además estos recursos benefician al sector privado.

En lo que respecta al impuesto, se ha manifestado que en la medida que estos no se planeen con su respectiva repercusión, nos arrojará una disminución en la inversión, lo que provoca la inestabilidad en el mercado interno.

Por tal motivo, la política fiscal, se utiliza como instrumento regulador del conjunto de la economía, mientras que la deuda federal es el resultado del déficit presupuestario previsto de antemano a fin de que sirva para la expansión de la actividad de la económica general, por tal razón el estado debe descubrir y establecer sistemas impositivos que justifiquen la estructura tributaria; si el estado no es capaz de hacerlo corre el peligro de que se intensifique los problemas referentes a la crisis fiscal.

El sistema tributario tiene dos funciones principales, en primer término permite al gran capital aumentar su renta, por lo que juega un papel estratégico en la preservación de posición dominante. En segundo lugar, el sistema fiscal a fin de atender los gastos sociales y de capital, se apropia de la inversión de las pequeñas empresas y de los trabajadores.

Esto significa que, al estado no le queda más remedio que estimular la acumulación privada, a fin de generar el crecimiento económico para obtener suficiente fondos fiscales que permitan apoyar la acumulación capitalista; hay que señalar que a consecuencia de la revuelta fiscal del costo de la inversión social y del consumo social, al estado le es cada vez más difícil cubrir las necesidades de inflación de estancamiento económico, sobre todo, para la población de las zonas rurales y urbanas que no se hallan sindicalizados.

El problema de recuperación de la economía mexicana, se ha presentado como un fracaso, pues a pesar de que esta se apoyó en el petróleo y el gasto público, no ha sido otra cosa que el establecimiento de la hegemonía del capital monopolístico a través de la centralización del capital y de la elevación de la productividad y de la proletarianización de un creciente número de capas sociales.

En consecuencia se puede advertir que México, se encuentra en una de las peores crisis económicas a partir de la década de los 80's, la cual parece entrar ahora en una fase más aguda, llena de obstáculos para el desarrollo y sin posibles soluciones reales para el futuro del país, esta afirmación se sustenta fundamentalmente por las siguientes razones:

- a) Una pérdida de credibilidad al estado, al partido oficial y a sus opositores.
- b) Una falta de legitimidad del estado.
- c) El surgimiento de brotes violentos por no satisfacer necesidades sociales.
- d) Un deterioro en las fuerzas políticas que obligan a caer en actos de carácter terrorismo político.
- e) Una competencia ventajosa en las relaciones comerciales pactadas en el tratado de libre comercio.
- f) La falta de inversión productiva y un desempleo más agudo ^{32/}.

Estas son algunas de las manifestaciones desfavorables que caracterizan a nuestra economía, sin embargo, se considera de suma importancia retornar al tema de estudio. El estado requiere de una serie de normas, leyes y reglamentos

32/ Véase: ALFREDO ROSAS ARCEO, "LA CRISIS FISCAL DEL PRESUPUESTO PÚBLICO EN MÉXICO", ED. UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MÉXICO, EDICIONES TÉCNICAS CIENFERAS S.A. DE C.V. P.P. 177-264.

que permiten instrumentar técnicas apropiadas para resolver la problemática socio-económica en el que se encuentra inmerso

Cabe destacar que son las finanzas públicas, el argumento legal que utiliza el aparato estatal para normar las funciones de todas empresas y organismos a su cargo, de tal manera que a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Gubernamental son parte de esa normatividad.

Es importante considerar a la política fiscal como un instrumento metodológico que conlleva a la estabilidad económica, derivado de la facultad que tiene sobre algunas de las variables macroeconómicas, las cuales serían las políticas monetarias, precios salarios, inversión, empleo, etc.; adicionalmente en lo que corresponde a las técnicas se pueden enunciar las presupuestales, contables y estadísticas. Por consiguiente iniciaremos nuestro tercer capítulo que abordará la trascendencia de los procedimientos que se utilizan en el control presupuestal su desarrollo y magnitud, así como sus ventajas y desventajas.

CAPITULO 3

Control Presupuestal

3.1 Antecedentes.

Es de suma importancia iniciar el presente capítulo, se analizará el concepto de control, el cual es considerado "como un proceso que mide y evalúa el desempeño de cada componente organizacional de x empresa, con objeto de efectuar una acción correctiva, cuando sea necesario, asegurar el cumplimiento eficiente de los objetivos, metas, políticas y normas de la empresa" 33/. En cualquier organismo empresarial, sin importar el fin con el que fue creado, se busca un sistema que asegure los objetivos establecidos, por lo que la toma de decisión surgida de la evaluación y control de un programa ya establecido con anterioridad es vital.

Esto da origen al control presupuestal, entendiéndolo "como un esfuerzo sistemático de los objetivos y cursos de acción general, definidos por la planeación estratégica en sí" 34/. De lo anterior, se desprende que es un proceso integral que no sólo es la recolección de información, sino que se complementa con la toma de decisiones, que involucra además actividades de comunicación, persuasión, iniciativa, etc.; en este sentido surgen dos preguntas que en cierta medida se requieren para conocer la importancia del control presupuestal ¿Por qué? y ¿Para quién?

El objetivo esencial de la implantación del sistema es por y para disminuir el tiempo de respuesta de una decisión frente a las desviaciones observadas, ya que esto posibilita la noción de previsión y orientación del presupuesto, además significa que el control es una medida de información que determina una dirección y un fin.

33/ GLENN A. WELSH, RONALD W. HUTTON, PAUL N. GORDON. PRESUPUESTOS, PLANEACIÓN Y CONTROL DE EMPRESAS. Ed. PRENTICE HALL, MEXICO D.F. 1990, p. 16.

34/ BEATRIZ GARCÍA CASTELAN, PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y CONTROL DE GESTIÓN. EDICIONES, CONTABLES Y ADMINISTRATIVAS, S.A. (ECASA) DEL ED. MEXICO, D.F. P.P. 35.

Por otro lado, el control presupuestal económico, radica en poder planear un pronóstico de utilidades y alternativas de acción que detecten el comportamiento de variables exógenas a la administración, así mismo ser previsible con las herramientas de cálculo, como son la contabilidad, la estadística y la técnica presupuestal.

Es importante considerar que todas las empresas, sin importar su extensión, "tienen exigencias de información a medida que aumenta su tamaño y la complejidad de sus operaciones. Por lo tanto, existe una mayor necesidad de segmentar la información que se emite, por ejemplo :

- Información externa especial: son documentos extensos y constituyen una parte importante de las actividades generales de la empresa; que son costosos y requieren de una gran atención de la administración.

- Informes internos: son escritos de carácter confidencial que se preparan por la compañía para uso exclusivo, esta categoría se subdivide en 3 diferentes subclasificaciones:

a) informes estadísticos: se refiere a documentos contables que demuestran datos históricos referentes a todas las fases de las operaciones.

b) informes especiales: son aquellos en que se plantean problemas específicos de la administración.

c) informes de desempeño: éstos se diseñan de una forma que facilita el control interno por parte de la administración; deben componerse de una serie de datos relativos a cada área o centro de responsabilidad.

Estos son factores que sirven para determinar mediciones cualitativas para la toma de decisiones de usuarios" 36/. Cabe destacar que el control no puede ser a posteriori, por tanto, debe aplicarse de manera eficaz en el momento de acción o al momento de asumir un compromiso, este hecho pone de relieve el por que es fundamental el concepto de información adelantada.

Sin duda cualquier empresa u organismo empresarial con o sin fines de lucro, requiere de un sistema que le permite llevar a cabo el desenvolvimiento de los objetivos programados y los cursos de acción seleccionados, por consiguiente el control presupuestal es un proceso integral que no se limita a la recolección de información, sino también a la toma de decisiones lo que involucra actividades de evaluación, normatividad y comunicación entre todas las áreas responsables con objeto de realizar acciones que permitan corregir las posibles desviaciones en el ejercicio del presupuesto.

Con la instauración del sistema se tienen respuestas en un tiempo mínimo, y permite llevar a cabo la toma de decisión más adecuada, conforme a los objetivos programados en el presupuesto y contribuye a evaluar el cumplimiento de los mismos.

Este puede desplazarse tanto a nivel microeconómico como macroeconómico, y permite realizar procesos de evaluación, desarrollo de metas, así como los objetivos plasmados en los planes y programas establecidos en el presupuesto.

El proceso de Programación-Presupuestación, requiere de un proceso conciliador de objetivos, metas, oportunidades y capacidades con el fin de tomar medidas que aseguren la adaptación de la empresa a los cambios de su medio ambiente, es claro que la supervivencia buscada por las organizaciones no puede ser conseguida con la sola toma de decisiones.

36/ GONZALO ALBERCA, *CONTROL PRESUPUESTARIO DE INSTITUCIONES DES CENTRALIZADAS Y EMPRESAS DE GOBIERNO. TEMAS DE PRESUPUESTO POR PROGRAMAS*. ED. U.N.A.M. MEXICO D.F., AGOSTO 1982, P. P. 34-36.

La necesidad de un sistema que asegure los fines establecidos y los cursos de acción seleccionados, ha dado origen al desarrollo de un control presupuestal, ya que éste es un esfuerzo sistemático que persigue la exitosa implantación de los objetivos y curso de acción general, definido por la planeación a través de una continúa retroalimentación que permita definir acciones correctivas, no sólo a la implantación, sino inclusive la programación en sí.

Este concepto no debe ser confundido con el control de operaciones, pues forma parte del primero, ya que implica todo un sistema para resolver problemas, relacionado con la implantación de lo planificado y los cursos de acción predeterminados por ella. Por consiguiente puede interpretarse como el proceso mediante el cual va a permitir a la administración asegurar que los recursos sean obtenidos y empleados eficientemente conforme a las metas perseguidas. En suma, el control presupuestal se considera como un proceso integral, que comprende no sólo la recolección de información, sino la toma de decisiones que involucra actividades comunicativas, de persuasión, iniciativa, etc.

En forma tradicional se ha considerado al control como la simple aplicación operativa, y resulta ser un espacio restringido para ejecutivos financieros y el contador.

El control operativo es un proceso cuyo intento es asegurar que las tareas específicamente seleccionadas se realicen eficientemente. Para ello se seleccionan ciertos productos o unidades productivas o de organización como base de análisis. Se establecen las correspondientes relaciones insumo-producto y se determinan sus respectivos estándares, a fin de poder determinar la eficiencia y establecer las posibles desviaciones. Generalmente los sistemas de control de dichas actividades específicas asimilan las necesidades establecidas por el control operativo, y permiten detectar las desviaciones así como su respectiva correlación con los responsables.

De ahí que el control presupuestal deba entenderse como un esfuerzo continuo y sistemático, para comparar las relaciones con los planes y metas globales

definidos dentro del marco de la planeación estratégica, con el objetivo de decidir las tareas correctivas, las cuales aseguren la marcha de la misma en los términos y con la dirección previamente definida. "Todo ello realizado con el fin de disminuir el tiempo de respuesta de una decisión frente a la desviación observada.

El establecimiento de un concepto como el del control presupuestal es todavía aventurado debido a que el desarrollo de la teoría sobre este tema no está aún completamente estructurado, ello origina que la situación del conocimiento en la materia sea incierta. En este momento no se posee una técnica bien afinada con la cual todos estén de acuerdo. Sin embargo, ha pesar de la situación, existen ciertos elementos de consenso posible que infieren en función a las opiniones de diferentes autores y que podemos analizar como sigue:

a) **Noción de Previsión:**

Control presupuestal está relacionado con las previsiones, las acciones y los resultados esperados.

b) **Orientación.**

Tiene como objeto optimizar y combinar la totalidad de los recursos de la empresa, en concordancia con su programa presupuestal.

c) **Ayuda a la Dirección.**

Está determinada por la noción de previsión y orientación de los directivos de la empresa con objeto de toma de decisiones.

e) **Mecánica de control presupuestal.**

Es un proceso que trata de definir acciones conforme a lo planeado, comprendiendo también las necesidades para rectificar las desviaciones, así

como permite que la organización marche efectiva y conforme a la programación-presupuestaria ya definida.

Por lo que el control es un proceso integral cuya mecánica puede describirse de la siguiente forma:

1) A partir de la interrelación de la norma y la acción se detecta la posible existencia de un problema.

Para ello es necesario recolectar los datos sobre el aspecto cuestionado y compararlo con la expectativa, a efecto de evitar la desviación, asimismo conocer su magnitud, la cual puede ser significativa e inicio de un problema, o bien no ser significativa. Esta desviación estará dada por:

a) La norma en sí, los márgenes que la misma se ha dado como ámbitos de holgura, los cuales permiten un desarrollo normal; estos pueden estar definidos por los datos estadísticos, históricos o cálculos conforme el comportamiento observado en una empresa; así como la sensibilidad que da la experiencia.

b) Por la frecuencia con la que ocurre la desviación.

2) Determinar los posibles cursos de acción tendientes a resolver el problema de desviación. Estas soluciones tienen por objeto:

a) Eliminar el problema.

b) Disminuir su magnitud, y en consecuencia los efectos no deseables en el resto de la organización.

c) Disminuir la frecuencia de aparición.

3) La evaluación de los posibles cursos opcionales de acción tienden a definir la solución al problema, y disminuir los efectos negativos hacia el resto de la organización.

4) Implantar la solución escogida.

5) Verificar la efectividad de la solución para determinar los efectos sobre la variación detectada.^{37/}

Con lo antes señalado se pueden tener los elementos teóricos para la implementación de un control presupuestal, sin embargo, es necesario complementar la conceptualización con aspectos cualitativos más concretos, los cuales se tratarán en el siguiente apartado.

3.2 Bases para el establecimiento de un control presupuestal

Cualquier sistema requiere de una serie de pasos y consideraciones para implantar un control presupuestal, por lo que se necesita los siguientes factores:

- 1.- Determinar o estimar la magnitud de la entidad dentro de su esfera de acción.
- 2.- Estudiar el crecimiento anual o periódico de la entidad.
- 3.- Investigar y determinar las desviaciones o diferencias entre la situación de la entidad y las condiciones generales de empresas similares.
- 4.- Prever métodos de verificación automática global y oportuna.

^{37/} HEATRIZ GARCÍA CASTELLAN, PLANEACIÓN ESTADÍSTICA Y CONTROL DE GESTIÓN, EDICIONES, CONTABLES Y ADMINISTRATIVAS, S.A. (BICASA) IRA. ED. MEXICO, D.F., P.P. 36-38.

3) La evaluación de los posibles cursos opcionales de acción tienden a definir la solución al problema, y disminuir los efectos negativos hacia el resto de la organización.

4) Implantar la solución escogida.

5) Verificar la efectividad de la solución para determinar los efectos sobre la variación detectada.^{37/}

Con lo antes señalado se pueden tener los elementos teóricos para la implementación de un control presupuestal, sin embargo, es necesario complementar la conceptualización con aspectos cualitativos más concretos, los cuales se tratarán en el siguiente apartado.

3.2 Bases para el establecimiento de un control presupuestal

Cualquier sistema requiere de una serie de pasos y consideraciones para implantar un control presupuestal, por lo que se necesita los siguientes factores:

- 1.- Determinar o estimar la magnitud de la entidad dentro de su esfera de acción.
- 2.- Estudiar el crecimiento anual o periódico de la entidad.
- 3.- Investigar y determinar las desviaciones o diferencias entre la situación de la entidad y las condiciones generales de empresas similares.
- 4.- Prever métodos de verificación automática global y oportuna.

^{37/} BEATRIZ GARCÍA CASTELAN, PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y CONTROL DE GESTIÓN, EDICIONES, CONTABLES Y ADMINISTRATIVAS, S.A. (ECANA) IRA. ED. MÉXICO, D.F., P.P. 36-38.

5.- Establecer estándares de eficiencias y metas parciales y totales en todos los sectores donde sea posible.

6.- Determinar situaciones controlables y no controlables.

Es necesario considerar aspectos cualitativos adicionales que influyen directa e indirectamente en la evolución del presupuesto; estos serían fenómenos económicos y financieros, los cuales pueden ser estudiados a partir de su origen ya sean internos o externos.

Los aspectos básicos para la planeación de tipo estadístico e histórico, son los siguientes:

- a) Estabilidad económica, que adopta el estado en relación a la estrategia fiscal.
- b) Competencia nacional e internacional.
- c) Demanda y potencialidad del mercado, así como la preferencia del consumidor, saturación del mercado y ciclo económico de la entidad.
- d) El prestigio de la empresa.
- e) La calidad del producto y su aceptación en el mercado.

Es importante destacar que al momento de realizar el análisis, evaluación y justificación de las variaciones existentes entre lo presupuestado y lo ejercido se deberán considerar los siguientes aspectos :

- 1) Personal que esté preparado técnicamente.
- 2) Un procedimiento sistematizado.
- 3) El análisis comparativo que lleve al detalle una evaluación correcta.

A partir del establecimiento del sistema de control presupuestal, se comienza por comparar los datos presupuestados con los reales; así como también la evaluación de las variaciones; interpretación, análisis e información de las operaciones. Los ejecutivos que tengan el poder de mando o modo de tomar decisión, son los que deben intervenir en la formulación y ejecución de los presupuestos; basado en ello tendrán la autoridad necesaria para dictar las políticas que son la base de los presupuestos, así como para ejercerlos y, por tanto es a ellos imputable la responsabilidad de su formulación y cumplimiento.

□A continuación se indicará la normatividad existente, la cual permita realizar todas las actividades del ejercicio presupuestario, y conforme a ésta sancionar aquellos funcionarios o ejecutivos responsables que se desvíen de los objetivos plasmados en el plan.

3.2.1 Normatividad para el ejercicio presupuestal.

"Los cambios introducidos en la presente administración de gobierno, han generado una estructura orgánica y funcional de la Administración Pública Federal, acorde a las necesidades de la gestión presupuestaria en el marco de acción del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

En este esquema el manejo del Gasto Público cobra relevancia especial en virtud de que, mediante su ejercicio, se deben preservar los objetivos y metas de lo programado lo cual significa concertar las políticas es decir las estrategias, líneas de acción y criterios que en los procesos de planeación y de programación presupuestaria se han definido.

Adicionalmente se requiere que el ejercicio del Gasto Público se desarrolle de manera más ágil y flexible; para tal fin es indispensable eliminar trámites e instancias de decisión.

En virtud de estos requerimientos y con el fin de dar cumplimiento al acuerdo de simplificación administrativa que emitió el C. Presidente de la República el 8 de agosto de 1984, la Secretaría de Programación y Presupuesto presenta a las dependencias y entidades de la administración Pública Federal los manuales de normas y procedimientos para el ejercicio Presupuestario, mismos que se integraron con base al propósito del mencionado acuerdo en materia de normatividad presupuestaria; en el análisis de los alcances y limitaciones del manual de corresponsabilidad en el gasto público Federal y de los diversos requerimientos y necesidades detectadas en el administración Pública Federal; consecuentemente dichos documentos contemplan un conjunto de innovaciones, adecuaciones y precisiones orientadas a fortalecer la regulación del manejo y aplicación del Presupuesto de egresos de la Federación.

Las normas y procedimientos contenidos en ambos manuales se fundamentan en las disposiciones emitidas en los ordenamientos legales y vigentes y en la normatividad administrativa, en materia de servicios personales, obra pública, transferencias y fideicomisos públicos, principalmente.

En particular se estuvo atento a las atribuciones señaladas a esta Secretaría y a los derechos y obligaciones conferidos a las demás dependencias y entidades por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; en el papel asignado por el sistema nacional de planeación democrática a los programas presupuesto mismo que se manifiesta en la ley de planeación y, en lo que respecta a la programación del ejercicio, la ejecución de los presupuestos autorizados, a la contabilidad gubernamental y al control y evaluación presupuestaria en la Ley de presupuesto, contabilidad y gasto público federal en su reglamento. Adicionalmente se consideraron diversos ordenamientos que se señalan en cada uno de los temas que se tratan en el manual de normas para el ejercicio presupuestario.

Los manuales se orientan a dotar de congruencia y coordinación a las decisiones que se toman en los diversos niveles de dirección y operación de la administración presupuestaria, y eliminan procedimientos innecesarios e instancias inútiles de decisión y a orientar al gasto conforme a las estrategias emanadas de los procesos de planeación de Programación-Presupuestaria.

Con base en estos objetivos los manuales contienen las siguientes líneas de acción:

- Fortalecer la figura del coordinador de sector mediante la consolidación del principio de corresponsabilidad en el ejercicio del gasto público.
- Eliminar autorizaciones redundantes y agilizar los procesos de decisión y
- Consolidar los avances hasta hoy alcanzados en materia de gestión presupuestaria a través de su fortalecimiento e institucionalización.

A efecto de cumplir con las líneas de acción referidas, las principales innovaciones y modalidades que incluyen los manuales son:

- Con el objeto de hacer más accesible la información se toma en consideración la diferencia en los niveles decisorios y operativos, se han conformado dos manuales uno para las normas y otro para los procedimientos, ambos para el ejercicio presupuestario.
- A fin de sentar las bases para que en el corto plazo se instrumenten acciones que conlleven la modernización del proceso de pago, se ha incorporado al esquema presupuestario, es decir el pago de compromisos a través de los corresponsales.
- Con propósitos de simplificación administrativa se permite el traspaso de recursos entre diferentes programas y unidades responsables siempre y cuando no se altere la naturaleza económica del gasto implícito.
- Igualmente se brinda una mayor capacidad de administración a las dependencias al autorizarse el programa de Inversiones al nivel de Subprograma, y exceptúa sólo aquellos proyectos estratégicos y prioritarios;

- Adicionalmente se prevé e instrumenta que las adecuaciones presupuestarias de las entidades ubicadas en un sector se presenten en un "paquete sectorial", lo que fortalece el esquema de sectorización de la Administración Pública Federal sin detrimento de los análisis que en esta materia deba realizar la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Por otra parte, se posibilita a las entidades no incluidas en el presupuesto para que utilicen sus recursos excedentes, con la definición de prioridades para su óptimo aprovechamiento; a efecto de elevar la eficiencia en los trámites administrativos que desarrollan las dependencias y entidades con esta Secretaría, se establece como canal único de envío y recepción de información a las direcciones generales de Programación y Presupuesto.^{38/}

Los puntos antes señalados permiten tener una visión completa del control presupuestal, por lo que es necesario reafirmar algunos aspectos relevantes los que se consideraran en el siguiente apartado.

3.2.2. Importancia del control presupuestal.

"Es sinónimo de control el de garantizar que una actividad se lleve correctamente y que se logren determinados resultados, esto implica la disponibilidad de información precisa y oportuna, así como la posibilidad de efectuar acciones correctivas cuando sea necesario e impedir comportamientos indeseables, en este sentido hay dos aspectos que deben considerarse en la elaboración de un sistema de control presupuestal, estos serían la identificación de objetivos a perseguir y la definición de los distintos instrumentos de control.

^{38/} VEASE MANUAL DE NORMAS PARA EL EJERCICIO PRESUPUESTO, SUBSECRETARÍA DE CONTROL PRESUPUESTAL Y CONTABILIDAD, DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA PRESUPUESTAL, ED. S.P.A., MÉXICO, D.F. 1985, P.P. 6-48

Cabe destacar que el diseño de un sistema de control presupuestal, es la redefinición de los propósitos de la empresa u organización, centra la atención a los responsables de las áreas que son sujetos al control, esto con objeto de establecer la comunicación ante posibles cambios en los objetivos y metas en el cuerpo directivo de la empresa. El enlace inadecuado entre el sistema de control y las metas de una organización tenderá a crear conflictos en el buen desempeño de la entidad.

Otro aspecto que se debe de considerar en la eficacia del sistema es la legitimidad sobre aquellos a quienes se les aplica; al momento de su elaboración requerirá la participación de todas las áreas y el responsable de ellas avalará los montos y su utilización, formando la unidad de la empresa.

Por lo tanto, el sistema de control interno es la base de la toma de decisiones, y de su veracidad dependerá el desarrollo de la empresa, así como el presente y futuro de la misma en los aspectos administrativos, financieros y contables.

Existen algunas premisas que cualquier empresa debe considerar para realizar su control presupuestal, estas serían las siguientes:

- a) En la elaboración del presupuesto deben de intervenir todas las áreas operativas de la empresa, esto implica desde el momento de la planeación hasta el registro y evaluación de los resultados.
- b) La definición de las políticas a seguir, así como plantear diferentes escenarios con objeto de visualizar las alternativas ante fenómenos exógenos no considerados.
- c) Facilita la toma de decisiones; ya que éstas estarían basadas en estudios previos y en conclusiones definidas y razonadas.
- d) Coadyuva a la solución de problemas en forma anticipada, evitando riesgos y contingencias que puedan originar pérdidas y gastos innecesarios.

e) Permite la vigilancia estricta de las actividades de cada una de las áreas de la entidad, así como de su personal.

Con el establecimiento de un control presupuestario se logra perfeccionar a los sistemas y procedimientos de la entidad y administrar en forma técnica bajo el principio de las excepciones con todas las ventajas y ahorros, buscando obtener el mayor beneficio con el menor costo." 39/

En la planeación y formulación de los presupuestos se requieren una serie de elementos técnicos que ayudan al establecimiento de un control. Dentro de éste se destaca la base del control presupuestal del Gobierno Federal que ha emitido la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Para la instauración del sistema se requieren una serie de elementos que coadyuvados con el bosquejo teórico, normativo y cualitativo permiten el correcto funcionamiento del mismo, esto sería la parte técnica del capítulo, la cual se enunciará de una forma elemental con objeto de profundizar en estos aspectos en el siguiente capítulo.

3.2.3. Instrumentos para el control presupuestal

A partir de la instauración del Sistema de control Presupuestal y en la medida que se van ejecutando los actos incluidos en el programa, es preciso controlar sus resultados.

Por lo que es necesario contar con la información relativa a la forma como se cumplen las metas del programa de trabajo; para este efecto se deben estructurar los mecanismos a través de diversos métodos. El sistema de control presupuestal comienza por comparar los datos presupuestados con los reales; así como la

39/ VÍCTOR M. PANIAGUA BRAYO. SISTEMA DE CONTROL PRESUPUESTAL. Ed. INSTITUTO MEXICANO DE CONTADORES PÚBLICOS. MÉXICO, D.F. P. P. 20-25

evaluación de las variaciones, interpretación, análisis e información de las operaciones; por consiguiente los ejecutivos que tengan el poder de mando o modo de tomar decisión, son los que deben intervenir en la formulación y ejecución de los presupuestos; basado en ello tendrán la autoridad necesaria para dictar las políticas que son la base, así como las transferencias compensadas entre partidas presupuestales para lo cual necesitamos el clasificador por objeto de gasto.

1) Clasificador por Objeto de Gasto.

"Se considera al clasificador por objeto de gasto a un listado ordenado, homogéneo y coherente de los bienes y servicios que el gobierno adquiere para desarrollar sus acciones. Su función consiste en identificar con claridad la demanda gubernamental de todos los recursos humanos; materiales, tecnológicos y financieros, provenientes tanto del país como del exterior, necesarios para el cumplimiento de sus actividades programadas.

Debe entenderse que a esta clasificación no le corresponde establecer la diferencia en cuanto a la naturaleza corriente o de capital de los objetos de gasto que constituyen la demanda gubernamental, ya que tal función le compete a la clasificación económica.

Sin embargo, dada la estrecha relación existente en un sistema de clasificaciones presupuestarias, el clasificador por objeto del gasto proporciona a la económica el ordenamiento coherente y homogéneo de los bienes y servicios que ésta tendrá que definir de acuerdo a la naturaleza económica de los mismos, en corrientes y de capital. De esta forma le facilita los elementos para cumplir su función.

Dada su estructura permite un registro claro y detallado de las cuentas presupuestales a través de sus elementos principales como son el código, el nombre y la descripción de los objetos de gasto requeridos por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

La clasificación por objeto de gasto enmarca su ámbito de acción en las dependencias del Sector Central y entidades del Sector Paraestatal, con la finalidad de poder identificar la demanda total de bienes y servicios de la Administración Pública Federal. Esto significa que la utilización de los capítulos y conceptos de la clasificación resulta necesaria e imprescindible en las cuentas presupuestales de las dependencias y entidades de la Administración.

Las dependencias del sector central, las partidas contenidas en todos y cada uno de los capítulos y conceptos de la clasificación, son indispensables para el registro y control detallado de sus presupuestos autorizados; por lo tanto, son de observancia general, ejemplo de ello es en las entidades del sector paraestatal donde hay la utilización de las partidas, que contiene la clasificación igualmente necesarias. Para tal efecto se procuró que los objetos de gasto que se contemplan tuvieran un carácter de aplicación general.

Sin embargo, se considera que el funcionamiento de estas entidades es diferente y diversificado, puede ser que algunas partidas de la clasificación no satisfagan plenamente los requerimientos de sus registros y controles internos. En este caso, las entidades podrán auxiliarse con los catálogos de cuentas que determine la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, o con otras que se juzgue conveniente; esto último, sin detrimento de las líneas de acción para la aplicación del presente clasificador.

Los elementos que conforman la estructura de la clasificación por objeto de gasto son:

Capítulos.- Son conjuntos homogéneos y ordenados de los bienes y servicios que el gobierno federal adquiere, para la consecución de sus objetivos y metas. El nivel de agregación más genérico y sirve para el análisis retrospectivo y prospectivo de la planificación.

Conceptos.- Constituyen subconjuntos homogéneos y ordenados en forma más específica, producto de la desagregación de los bienes y servicios, contemplados

en cada capítulo; permite además la identificación de los recursos de todo tipo y su adecuada relación con los objetivos y metas programadas.

Partidas.- Se integran con elementos afines, integrantes de cada concepto, y representan expresiones concretas y detalladas del bien o servicios que se adquiere, permitiendo la cuantificación monetaria y contable de los mismos.

Entre los objetivos que se propone cumplir la clasificación destacan los siguientes:

a) **Planeación;** permite medir los grandes agregados del gasto público, a través de los capítulos respectivos, a efecto de facilitar la instrumentación de las decisiones de política económica y en particular de la fiscal.

b) **Programación;** contribuye a identificar de manera homogénea y clara, a través de los conceptos de gasto, los diversos insumos, recursos humanos, materiales y financieros, necesarios para alcanzar los objetivos y las metas establecidas en los programas.

c) **Presupuestación;** apoyar e identificar con claridad, precisión y detalle en las partidas, los bienes y servicios que el gobierno federal adquiere, así como facilitar la cuantificación financiera y contable de los recursos utilizados. A su vez, que sirva de base para las etapas de control y evaluación que requieran las áreas involucradas. En forma más específica se pretende que el clasificador contribuya a una mayor claridad y homogeneidad en el ejercicio del gasto; proporcionando mayor agilidad en su aplicación; dotar al sistema de información, de mejores y mayores elementos para el análisis presupuestario, financiero y económico.

La estructura de la clasificación por objeto de gasto, tiende a satisfacer los siguientes requerimientos básicos:

a) **Análisis económico.-** a través de proporcionar algunos elementos que permitan el análisis del gasto público de acuerdo a su naturaleza, así como los efectos

económicos de las actividades del gobierno federal y la incidencia del gasto gubernamental sobre los agregados macroeconómicos, tales como: la renta nacional, el empleo, la formación bruta de capital y la distribución del ingreso.

b) Orden jurídico.- Establecer congruencia con las normas jurídicas que rigen el proceso presupuestario, permitiendo la correcta interpretación y aplicación de las mismas, en función a la claridad de su contenido capitular, conceptual y de partidas específicas.

c) Vinculación con otras clasificaciones presupuestarias, a través de la información que proporciona.

d) Administración presupuestaria.- Por medio del ordenamiento coherente de capítulos, conceptos y partidas, facilita la identificación, combinación y cuantificación de los insumos y recursos humanos, materiales y financieros, formulación, ejecución, control y evaluación presupuestaria en las dependencias y entidades de la administración pública federal.

e) Contabilidad gubernamental.- a través de la información clara y precisa que requiere el análisis de la contabilidad gubernamental, para los efectos de la formulación de la cuenta pública federal.

f) Fiscalización presupuestaria.- mediante la flexibilidad y claridad en el registro detallado de las operaciones presupuestarias, coadyuvar a la realización del análisis fiscal y, determinar responsabilidades en la administración y aplicación de los gastos públicos.

El clasificador un listado homogéneo y coherente de los bienes y servicios contenidos en su estructura, pretende proporcionar el conjunto ordenado de la demanda gubernamental, a efecto de facilitar a la clasificación económica su función de identificarlos y delimitarlos según su naturaleza en objetos de gasto corriente y de capital.

El gasto corriente son todas aquellas erogaciones en bienes y servicios otros gastos diversos destinados para atender la operación permanente y regular de unidades productoras de bienes o prestadores de servicios que realizan las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Se considera gasto de capital aquellas erogaciones en bienes y servicios, otros gastos diversos destinados a incrementar la capacidad instalada de operación administrativa o productiva de las dependencias y entidades de la administración pública, los cuales se reflejan en un incremento de sus activos fijos patrimoniales o de capital.

De acuerdo a la conceptualización anterior, la estructura de la clasificación por objeto del gasto, se interpreta de la siguiente manera:

Los capítulos 1000, 2000 y 3000 relativos a los Servicios Personales, Materiales y Suministros y Servicios Generales respectivamente, serán de naturaleza corriente cuando se utilizan para el funcionamiento permanente y regular de las dependencias y entidades, se considerarán como de capital cuando se utilicen para ampliar la capacidad instalada de operación administrativa o productiva de las mismas" 40/. En base a esta información, se elaboraran los estados financieros, por lo que en el siguiente punto analizaremos el aspecto contable.

2) Sistema contable

La empresa pública no puede operar de forma eficiente sin una adecuada contabilidad de costos, entre otros requisitos, ya que ésta permite llevar a cabo la realización de una auditoría en cualquier momento.

"La contabilidad es la técnica que nos ayuda a registrar, en términos monetarios, todas las operaciones contables que celebra la empresa, proporcionando,

40/ CLASIFICACION POR OBJETO DEL GASTO. SUBSECRETARÍA DE CONTROL PRESUPUESTAL Y CONTABILIDAD. DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA PRESUPUESTAL. ED. S.P.P., MÉXICO, D.F. 1985, P.P. 1-13

además, los medios para implantar un control que permita obtener una información veraz y oportuna a través de los estados financieros, así como correcta interpretación de los mismos." 41/.

Por consiguiente, "es común para todas las empresas del estado que producen bienes o proporcionan servicios a cambio de un pago por los mismos llevar a cabo un sistema contable; Ya que no se trata de bienes y servicios gratuitos. Estableciéndose así una proporcionalidad entre el volumen de la producción entregada y los ingresos obtenidos por la venta" en una empresa la contabilidad o proceso contable, es un medio para registrar datos históricos generados por las actividades esenciales empleadas en la producción de bienes y servicios, teniendo como objeto proveer resúmenes de los estados financieros de una empresa en términos de balance, estado de resultados y flujo de efectivo de manera que en cualquier punto, en la escala de tiempo pueda juzgarse el desempeño de la misma.

El registro contable constituye la fuente más importante de datos para el analista, ya que en ellos encuentra la base para proyectar, así como tener el resultado de las decisiones basadas en estudios económicos que pueden emplearse para futuras auditorías.

Para establecer los mecanismos necesarios para el análisis de una empresa se requieren un mínimo de indicadores que serían los siguientes:

Balance (Situación Financiera).- Es el que contiene a una fecha determinada los activos y pasivos, así como el patrimonio neto de una empresa.

Estado de Resultados (Pérdidas y Ganancias).- En la cual se muestra los ingresos y egresos de una empresa a un periodo determinado.

Los rubros contables de una empresa se clasifican en cinco categorías generales -Activos, obligaciones (pasivos) y patrimonio neto, ingresos y egresos- los tres primeros sirven para mostrar la posición de la empresa en cierta fecha; los dos

siguientes acumularán información de la empresa en diferentes puntos sobre la escala de tiempo.

El balance se prepara con el fin de mostrar la posición financiera de una empresa. Incluye una lista de activos, pasivos y patrimonio neto; los cuales son generados en periodos de un año, tres meses o con otros intervalos de tiempo.

El estado de resultados muestra el estado de pérdidas y/o utilidades, y consideran el nivel de ingresos contra las erogaciones realizadas y su efecto, o sea la utilidad neta se registra en el patrimonio neto del balance". 42/

Ambos registros son resúmenes de la actividad económica, y dependiendo del propósito que se pretenda servir de ellos están relacionados uno con otro; y resumen la actividad de la empresa siendo la principal el resultado neto, o sea la utilidad como medida de éxito de ésta.

Para llevar a cabo una integración de eficiente de los diversos instrumentos antes señalados, se instrumento un modelo de control presupuestal al Sistema Diconsa, el cual puede ser aplicado a cualquier otra empresa gubernamental con las adecuaciones pertinentes, con objeto de llevar a cabo un control mas acorde a las necesidades actuales y conforme a lo establecido en los lineamientos, legislación y normatividad por el gobierno federal, punto a tratar en el siguiente capítulo.

42/ H.G. THOMSEN, W.G. FABRIK, G.J. THOMSEN. INGENIERIA ECONOMICA. Ed. PRENTICE HALL. MEXICO D.F., 1986. P.p. 308-316.

CAPITULO 4 Implementación del Sistema de Control Presupuestal a Diconsa

Antecedentes

La reestructuración llevada a cabo durante la presente administración es resultado de las contradicciones de clase, la crisis económico, la desmedida concentración del ingreso y la pérdida de credibilidad política; lo que ha provocado la necesidad inmediata de readecuar la actividad de los organismos estatales hacia los núcleos poblacionales con mayores rezagos económicos, con objeto de evitar la expansión de confrontación armada surgida en el sureste del país; esto con la finalidad de evitar el desmoronamiento del sistema que le da vida al aparato gubernamental.

El estado a través de los ingresos que percibe, realiza transferencias que eliminan en parte la polarización de los diferentes estratos sociales, para ello utiliza el subsidio, en algunas empresas de gobierno, que tienen por finalidad fortalecer la política social; ejemplo es Conasupo y su filial Diconsa.

Conasupo, percibe subsidios del gobierno federal de tres formas :

- 1) "Via precios, el cual se configura por las transferencias asociadas a la comercialización de los productos básicos; que resultan del diferencial en precios de compraventa y los costos de adquisiciones, administrativos y gastos financieros que incurre Diconsa.
- 2) Directo, destinado a la planta industrial principalmente harinas (maíz y trigo) y la producción de alimentos balanceados, expresándose en el diferencial entre el costo de producción y el precio oficial de los bienes finales.
- 3) El otorgado a través de programas especiales de abasto (Niños en Solidaridad, Programa de abasto a las zonas indígenas, Programa de ayuda a damnificados por heladas y sequías, ect.), los cuales están en convenio con los gobiernos

CAPITULO 4 Implementación del Sistema de Control Presupuestal a Diconsa

Antecedentes

La reestructuración llevada a cabo durante la presente administración es resultado de las contradicciones de clase, la crisis económico, la desmedida concentración del ingreso y la pérdida de credibilidad política; lo que ha provocado la necesidad inmediata de readecuar la actividad de los organismos estatales hacia los núcleos poblacionales con mayores rezagos económicos, con objeto de evitar la expansión de confrontación armada surgida en el sureste del país; esto con la finalidad de evitar el desmoronamiento del sistema que le da vida al aparato gubernamental.

El estado a través de los ingresos que percibe, realiza transferencias que eliminan en parte la polarización de los diferentes estratos sociales, para ello utiliza el subsidio, en algunas empresas de gobierno, que tienen por finalidad fortalecer la política social; ejemplo es Conasupo y su filial Diconsa.

Conasupo, percibe subsidios del gobierno federal de tres formas :

- 1) "Vía precios, el cual se configura por las transferencias asociadas a la comercialización de los productos básicos; que resultan del diferencial en precios de compraventa y los costos de adquisiciones, administrativos y gastos financieros que incurre Diconsa.
- 2) Directo, destinado a la planta industrial principalmente harinas (maíz y trigo) y la producción de alimentos balanceados, expresándose en el diferencial entre el costo de producción y el precio oficial de los bienes finales.
- 3) El otorgado a través de programas especiales de abasto (Niños en Solidaridad, Programa de abasto a las zonas indígenas, Programa de ayuda a damnificados por heladas y sequías, ect.), los cuales están en convenio con los gobiernos

estatales".^{43/} El subsidio constituye una transferencia de recursos económicos, los cuales dependiendo su destino es su objetivo; como por ejemplo; cuando se dirige a unidades productoras o comercializadoras de bienes y servicios, generalmente se busca compensar pérdidas de operación o estimular ciertas decisiones de política económica que van orientadas a favorecer al consumidor.

"En esencia, la gama de subsidios pueden clasificarse en función de dos propósitos, uno sería fomentar la producción tanto agrícola como industrial, el otro es apoyar su distribución y consumo para amplias capas de población" ^{44/}

Por otro lado, los subsidios se otorgan mediante los siguientes mecanismos:

- a) A través del Gasto Federal por medio del Presupuesto de Egresos de la Federación, ejercidos por las empresas y organismos paraestatales que son responsables de realizar su programación-presupuestación en proyectos específicos.
- b) Ingresos tributarios, mediante el otorgamiento de estímulos fiscales, exenciones, reducciones y franquicias que implican un costo fiscal para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- c) Precios inferiores a los del mercado, en los bienes y servicios que proporciona el estado.

^{43/} MARTÍN DEL CAMPO, ANTONIO, CALDERÓN TISOCO ROSENDO. REESTRUCTURACIÓN DE LOS SUBSIDIOS A PRODUCTOS BÁSICOS Y LA MODERNIZACIÓN DE CONASUPO. REVISTA DE LA FACULTAD DE ECONOMÍA. OCTUBRE-DICIEMBRE 1990, Ed. UNAM, PÁG. 57

^{44/} MARTÍN DEL CAMPO, ANTONIO, CALDERÓN TISOCO ROSENDO. REESTRUCTURACIÓN DE LOS SUBSIDIOS A PRODUCTOS BÁSICOS Y LA MODERNIZACIÓN DE CONASUPO. REVISTA DE LA FACULTAD DE ECONOMÍA. OCTUBRE-DICIEMBRE 1990, Ed. UNAM, PÁG. 62.

d) Recursos financieros otorgados de las diversas operaciones ofrecidas por las instituciones financieras (créditos preferenciales, seguros, fianzas, condonación de adeudos, ect.,)

Para la asignación de subsidios existen diversas dependencias de la administración pública. Para el caso de Diconsa se consideran tres elementos fundamentales:

- 1) Determinación de la población a beneficiar y la cobertura del subsidio.**
- 2) Especificar los mecanismos de asignación y aplicación de los recursos transferidos mediante el esquema operativo del sistema.**
- 3) Destinar los recursos que son posibles para sustentar los beneficios a la población objetivo.**

La política de subsidios es de suma importancia, este se ha utilizado por décadas y es un paliativo que evita o trata de suavizar las contradicciones de clase, en nuestra sociedad.

Sin embargo, con frecuencia son inadecuadas las fórmulas y métodos para su transmisión, lo que provoca desviaciones hacia fines ajenos a su propósito y resta eficiencia a su operación.

En el caso del Sistema Diconsa, se puede destacar que en lo que corresponde a productos básicos de consumo popular, existe un amplio subsidio que se aplica en la cadena producción-distribución

De ahí la importancia de generar un control presupuestal que contenga los mecanismos teóricos y prácticos que permitan la correcta, transparente y eficiente aplicación de los recursos escasos con los que cuenta el estado; que conlleve a utilizar de forma similar un proceso de programación que priorice y evalúe los efectos de tomar una decisión incorrecta o a destiempo; esto enmarcado en la estrategia global del Plan Nacional de Desarrollo.

Ante la problemática señalada, es necesario apoyarnos en el establecimiento de un Sistema de Control Presupuestal por Área (SICOPPA), ya que esta empresa posee una estructura organizativa.

El aparato estatal ha generado una estructura orgánica y funcional que se adecua de acorde a las necesidades de gestión, control, ejecución e información del gasto público, para ello es indispensable la aplicabilidad de las nuevas tecnologías, en este caso todo lo referente a la computación y sus instrumentos.

Por consiguiente, siendo Diconsa una empresa descentralizada del Gobierno Federal, enunciaremos la creación y evolución que ha tenido esta empresa, así como los alcances esperados del mismo. Dentro de sus funciones encontraremos el abastecimiento de productos básicos a los sectores más desprotegidos del país, formando parte de uno de los sectores más dinámicos de la economía; sus acciones son de carácter prioritario y estratégico, a fin de evitar el agravamiento de las contradicciones de clase, apoyándose a través de subsidios directos e indirectos para la regulación de los precios, evitando la especulación, carestía y desabasto a las zonas marginadas del campo y la ciudad. Por lo tanto, estudiaremos el caso Diconsa analizando el papel que desempeña en la actualidad y los beneficios de la implementación del SICOPPA.

4.1 Normatividad.

El sustento del Sistema Diconsa parte del Artículo 28 Constitucional, y específicamente en la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal promulgada en 1950.

El gobierno promueve diversas medidas y mecanismos tendientes a garantizar el abastecimiento de mercancías, así como proteger el consumo de la mayorías ante la especulación.

El Sistema Diconsa se ubica bajo la política comercial de productos básicos, que hace de su actividad una estrategia prioritaria de la política económica; para lo

cual, se fundamenta jurídicamente en los preceptos constitucionales, enmarcados en:

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley de Entidades Paraestatales y su Reglamento; Ley de Planeación; Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; así como, los ordenamientos que de estas leyes y reglamentos emanen, asimismo obedece a los lineamientos del Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública; Programa Nacional de Modernización del Abasto; Reglamento Interior SECOFI; sujetándose en su calidad de Sociedad Mercantil, a la legislación que en esa materia rige al Derecho privado. En este contexto normativo la planeación democrática se constituye como un instrumento del Gobierno Federal para organizar el desempeño, planes, metas y programas encomendadas al Sector Público, así como la orientación de los Sectores Social y Privado; para ello, el Sistema Diconsa organiza su operación bajo esos principios.

En medio de la severa crisis que ha enfrentado el país en la última década, la nueva estrategia neoliberal de competencia hacia el exterior de todos los sectores concurrentes al mercado, han desencadenado una serie de redefiniciones a todos los niveles de intervención gubernamental replanteando la necesidad de apoyar el desarrollo a través de la competencia, evitando que la cerrazón del capitalismo agobie a las clases más desprotegidas, por medio de una política de liberalismo social. Con este esquema, el gobierno federal ha modificado su accionar, aplicando nuevas estrategias que permitan enfrentar los nuevos retos de la sociedad.

La estrategia general está plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, cuyos objetivos fundamentales son defender la soberanía y los intereses del país en el exterior, ampliar nuestra vida democrática, recuperar el crecimiento económico con estabilidad de precios y elevar productivamente el nivel de vida de los mexicanos. Esto orienta y norma la actividad particular de cada una de las entidades paraestatales que conforman la administración pública federal; por lo

anterior, el Sistema Diconsa en estricto apego a estas disposiciones normativas, participa en el abasto y comercialización de productos básicos en zonas marginadas, con la finalidad de una mayor eficiencia y productividad en el marco de competencia.

4.2 Objetivo de la Empresa.

Diconsa, se integra a la Administración Pública Paraestatal, y conforme al PND participa en la promoción de un adecuado abasto, distribución y comercialización de los productos básicos necesarios para satisfacer los requerimientos nutricionales de la población. Tal propósito constituye su objetivo esencial, el cual se desarrolla a través de su intervención en la regulación de los mercados de las subsistencias populares, y evita el intermediarismo y la especulación. En congruencia con ello, desde su creación, ha experimentado una constante evolución hasta alcanzar una real presencia en el mercado nacional; ya que se encuentra en los lugares más apartados y de difícil acceso; de esta forma se expresa su objetivo fundamental promoviendo, organizando, participando en el capital, así como en el patrimonio de todo género de empresas comerciales y servicios relacionadas con la regulación del mercado de los bienes de consumo para la alimentación, la salud y el bienestar físico de los sectores de la población económicamente débil, contribuyendo al desarrollo económico-social del país; en el campo de la regulación de las subsistencias populares, mediante la compra, distribución, calidad y precios adecuados a los sectores de escasos recursos que constituyen su población objetivo.

4.3 Origen, Organización e Infraestructura.

Compañía Nacional de Subsistencias Populares data de 1937, año en que se constituyó el Comité Regulador del Mercado del Trigo, por medio del cual el Estado interviene para proteger los intereses de los productores y consumidores de dicho producto.

En ese mismo año se creó dentro del Banco Nacional de Comercio Exterior, la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. (CEIMSA), cuyas atribuciones serían la regulación oportuna del mercado nacional.

En 1941 se constituyó la Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A. de C.V., (NADYRSA), cuya actividad paralela a la CEIMSA producirían una rica experiencia en el campo económico, jurídico, administrativo y operativo; desembocando en 1961 en la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A. (CONASUPOSA), con ésta se constituyen algunas empresas filiales.

En 1965 por decreto presidencial se creó el organismo público descentralizado Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), confiriéndole las atribuciones de planificar, organizar y ejecutar, directamente o con otras instituciones oficiales, la regulación estatal para el mantenimiento de los precios de garantía, así como integrar reservas nacionales y llevar a cabo importaciones que permitieran regular los mercados de consumo interno; exportar excedentes, promover, organizar y operar sistemas comerciales adecuados para comprar, envasar, distribuir y vender subsistencias populares. Para atender estos objetivos, al nuevo organismo se le otorgaron facultades para crear empresas filiales necesarias para el desarrollo de todas sus actividades.

Conasupo ajusta su estructura a los requerimientos que marca la realidad económica y social del país, por lo que creó empresas para operar las áreas de acopio, comercialización y distribución de productos de consumo final.

Para la fase de distribución de bienes de consumo final participa Diconsa, que a su vez es producto de una evolución. Originalmente en 1961, se llamó Compañía Distribuidora de Subsistencias Populares, S.A. de C.V. (CODISUCO); en 1972, como producto de un proceso de descentralización, conforme a las características regionales del país se constituyó en el Sistema de Distribuidoras Conasupo, S.A. de C.V. (DICONSA), formado por seis empresas regionales; y por último en 1986, se crea un órgano controlador de las empresas subsidiarias denominado Distribuidora e Impulsora Comercial Conasupo, S.A. de C.V. (DICCONSA) y se

inicia con las participación de los gobiernos estatales la constitución de 16 empresas subsidiarias.

Como ya se mencionó, el objetivo central de Diconsa es contribuir al desarrollo económico y social del país, propiciando en este sentido la compra, distribución y venta de las subsistencias populares.

La tarea desarrollada por este organismo no ha sido fácil para su funcionamiento se ha tenido que apoyar en acciones apegadas al derecho y al interés de la función social del estado respondiendo a la directriz gubernamental.

Diconsa se constituye como el instrumento fundamental para muchos grupos organizados del sector social, en el que se experimentan diversas formas de concertación y constituyen una experiencia valiosa para enfrentar retos, así como contingencias y realizar las acciones que permitan reforzar el compromiso social. A lo largo de sus actividades, ésta ha orientado sus esfuerzos para lograr la consolidación de su marco funcional y operativo; por lo que los ajustes y transformaciones de que ha sido objeto, son adaptaciones básicas para su actuación sustantiva acorde a las condiciones de política social, que han imperado en cada momento.

La evolución de la empresa puede circunscribirse en cuatro etapas importantes:

a) La creación en 1961 de CODISUPO, que incorpora las tiendas de CONASUPOSA procediéndose a su estructuración orgánica y administrativa.

De esta manera se inician acciones de concertación con los sectores obrero y campesino para la comercialización al menudeo de subsistencias a precios bajos, en menos de cien tiendas ubicadas en su mayoría en zonas populares del Distrito Federal.

Para 1964, el catálogo de artículos alcanzaban el medio centenar; es en este año, que empieza su etapa de crecimiento que a lo largo del periodo se cristaliza en importantes acciones que marcan el rumbo que tomará el sistema.

b) De 1965 a 1970 se identifica una segunda etapa; en esta se establecen las primeras tiendas rurales, se aumenta el número de móviles y aparecen las ferrotiendas; las adquisiciones se efectúan preferentemente a pequeños productores nacionales; Conasupo se instituye como el proveedor de granos básicos en la ciudad de México.

La infraestructura comercial que integraba el Sistema a fines de 1970 era de 1,400 tiendas entre rurales y urbanas. Estas unidades comerciales se habían transformado a tiendas de autoservicio, principalmente en zonas urbanas, bajo el régimen de concesión. Además se contaba con cinco almacenes regionales que las surtían en el país. La presencia de las tiendas Conasupo se hace sentir en la capital y en las ciudades de cada estado, dándole a la empresa una imagen nacional.

c) Entre 1971 y 1982 se presenta una tercera etapa en la evolución de Diconsa, en este periodo se resienten transformaciones radicales: creció el subsidio y el número de tiendas dentro de la actividad nacional, Conasupo y el Sistema de Distribución estaban directamente involucrados.

Entre 1972 y 1973 es sometida a una reforma administrativa integral que finaliza con la descentralización y constitución de seis empresas regionales:

Diconsa Centro, S.A de C.V.
Diconsa Metropolitana, S.A. de C.V.
Diconsa Norte, S.A. de C.V.
Diconsa Noroeste, S.A de C.V.
Diconsa Sur, S.A. de C.V.
Diconsa Sureste, S.A. de C.V.

Con esto se pretendía promover el desarrollo económico regional, así como cumplir con mayor eficiencia y eficacia con su función social, con la distribución de los artículos de consumo básico, así como impulsar el consumo a los producidos en el ámbito de influencia de cada empresa.

Esta decisión permitió entre otras cosas, la simplificación administrativa; se logró mejor control en su operación cuyo volumen global alcanzaba niveles importantes, lo que permitió crear las bases para su expansión, como la realidad lo ha demostrado. El paso más importante fue el crecimiento regional, a través del fortalecimiento de la industria local que se convirtió en su proveedor.

Para 1976 la infraestructura había crecido; operaban en el medio rural 884 unidades y 1,992 tiendas urbanas; para entonces ya no se trataba de la tienda Conasupo tradicional; se incrementaron los almacenes y las sucursales; se dio origen a los centros comerciales Conasupo y Conasuper's; consecuentemente se incrementaron las ventas y el número de artículos ha distribuirse; se aumentó el capital social de la empresa y el subsidio también creció.

La tendencia del periodo anterior se continuó hasta 1982, lapso en el que se registra la más significativa actividad distributiva del Sistema, ya que, el gobierno federal canalizó recursos provenientes del crecimiento de la industria petrolera, con un enfoque de mejora a los niveles de bienestar de los sectores sociales marginados, tanto del campo como de la ciudad.

En esta etapa se establecen mecanismos para efectuar alianzas productivas y concertación de acciones, aunadas a las acciones del Sistema Alimentario Mexicano (SAM), que elabora procedimientos para incrementar la productividad agropecuaria; y se propone una canasta de consumo mínimo, para abatir la marginalidad nutricional y orientar las metas de producción. Se crea el programa Conasupo-Coplamar, que a través del Sistema Diconsa, permitió contar con una red de bodegas y tiendas, capital de trabajo, flotilla de transporte, organización técnica y administrativa con cobertura nacional; con el propósito final de distribuir mercancías de consumo básico a precios oficiales en zonas rurales, lugares

donde el comercio privado no acudía; y se buscaría evitar, en todo caso, la especulación con la población de escasos recursos.

Con este programa se propició la participación comunitaria, obteniéndose una respuesta favorable, pues el usuario del servicio se convirtió en sujeto del Sistema, con estas acciones miles de campesinos se organizaron para formar sus comités rurales de abasto; se crearon comisiones para la carga y descarga de mercancías, se constituyeron grupos para construir y habilitar los locales para las tiendas; participaban como encargados, choferes, loteadores y veladores en los almacenes; por otra parte, se reunían en las asambleas de representantes todas las comunidades atendidas por el almacén que les correspondía.

La participación comunitaria en este programa fue sorprendente, más de un millón de personas, entre ejidatarios, comuneros, jornaleros y pequeños propietarios aportaron su trabajo y se asociaron al grupo Conasupo-Coplamar para la operación, administración y control del Sistema.

La coordinación entre el sistema y la participación de las comunidades, se hizo posible gracias a la intervención de cientos de promotores rurales, cuya labor de información y colaboración directa en las áreas de asesoría, organización y administración, fueron realmente decisivas.

La estructura, al término de 1982 fue de seis empresas regionales, un grupo corporativo sin personalidad jurídica propia y 38 sucursales; la infraestructura comercial se integraba de 11,291 unidades.

d) La cuarta etapa del sistema se inició en 1983, con un proceso de cambio estructural en tres vertientes:

1) ampliar y profundizar la presencia de las tiendas Conasupo en las zonas marginadas, urbanas y rurales, haciendo participar activamente a la sociedad civil.

2) mejorar la eficiencia administrativa, desconcentrando hacia las sucursales atribuciones y responsabilidades operativas, lo que permitiría avanzar hacia la descentralización jurídica.

3) Consolidar la estructura de Diconsa, como un instrumento del gobierno federal para su política de traslado de subsidios al consumidor, de manera selectiva y transparente.

En este periodo se planteó el fortalecimiento de la sucursal como célula básica de operación, por medio de la descentralización administrativa, financiera y de abasto.

Esta dinámica descentralizadora, traería como consecuencia, cambios estructurales al Sistema Diconsa, con el propósito de acercarse a la población objetivo, y a los gobiernos estatales, municipales y delegaciones del Distrito Federal.

Para 1984, ante las condiciones económicas del país, el gobierno federal señaló que se debería avanzar en la reestructuración de su economía, dando mayor énfasis en la descentralización de la vida nacional y en los aspectos tendientes a propiciar la equidad social. Por lo que se tuvo la necesidad de revisar dos vías por las que Diconsa había transitado:

a) La organización administrativa y operativa, partiendo de sus programas rectores, el de la distribución, regulación, así como la reordenación administrativa y capacitación.

b) Un proceso de descentralización que permitiera una articulación con la sociedad civil.

En 1985, la actividad de Diconsa se ubica en cuatro líneas estratégicas.

- Alentar y estimular la productividad de los trabajadores.

- Profundizar las estrategias de fomento de la pequeña y mediana industria.
- Inducir a las organizaciones de productores para que se conviertan en proveedores directos de Diconsa.
- Estimular la participación de los consumidores en el Sistema.

Esta situación obliga a que la estructura refleje un crecimiento a nivel sucursales.

Durante 1986 se reubican y cierran tiendas que no se encontraban en zonas que atendían a la población, se revisan políticas de las tiendas concesionadas, se reorienta su desarrollo a fin de promover su modernización; se eleva la productividad de los recursos del programa urbano, impulsando la venta de bonos a las organizaciones de trabajadores. En el ámbito rural se avanzó en la consolidación operativa de las tiendas y la diversificación de oferta, reforzando la participación de los consumidores en su integración y operación.

Para entonces, la organización administrativa del Sistema Diconsa se determina por la creación de una línea de autoridad única entre nivel central y las empresas, se incrementa el nivel operativo, conformándose una empresa controladora y 19 subsidiarias (8 regionales y 11 estatales) con 44 sucursales; con estas acciones se elevó la participación de los gobiernos estatales y la sociedad civil en la administración de las tiendas.

La unidad controladora quedó integrada con una dirección general, cuatro direcciones y dieciséis gerencias, una coordinación de concertación social y su órgano de control interno. El personal que integraba el sistema era de 26,240 aproximadamente.

Desarrollo institucional 1980-1988

ESTA ES LA DENE
SALIR DE LA INDUSTRIAL

Desde su origen hasta 1982, el Sistema Diconsa dedicó gran parte de su esfuerzo al proceso de integración y crecimiento de los distintos canales de distribución, hace del ámbito de distribución de Conasupo, un sistema integrado por seis empresas que iniciaron operaciones con promedio de cuatro sucursales cada una, rebasando en 1982 el número de treinta, para constituirse en el aparato de distribución más importante del país. A lo largo de este periodo, los canales de distribución urbana lograron crecer en forma importante, hasta conformarse en el canal fundamental del Sistema Diconsa y hacer de éste la empresa más importante del Sistema Conasupo y el mecanismo idóneo para garantizar el abasto de productos básicos, regular el mercado de éstos, apoyar e impulsar el desarrollo de la pequeña y mediana industria, inducir la modernización comercial, fomentar la producción y las organizaciones de productores.

El canal rural, si bien incrementó su participación, se manejó como secundario, dando énfasis al urbano que permitía de alguna forma mantener el rural.

Los años de 1983-1984, fueron de replanteamiento del marco funcional y operativo de la empresa, desconcentración de funciones para una mejor articulación con la sociedad civil, aprovechamiento y uso intensivo de la infraestructura distributiva.

Bajo las anteriores condiciones, en 1985-1986, se emprende un proceso de cambio estructural del Sistema, que abarca a todas las unidades, tanto en el nivel directivo como en el operativo, con el propósito de que las sucursales, tiendas y almacenes pueden articularse a los circuitos locales de consumo, favoreciendo el desarrollo regional.

En 1986 se formalizó la constitución jurídica de la desagregación de las 6 empresas regionales en 19 empresas subsidiarias, con personalidad jurídica y patrimonios propios. Simultáneamente se constituye como filial de Conasupo y propietaria de las empresas del sistema, la empresa Controladora denominada Distribuidora e Impulsora Comercial Conasupo, S.A. de C.V. (DICCONSA).

De esta manera con una estructura orgánica debidamente articulada, se inician las actividades del sistema Diconsa en 1987, consolidando su estructura orgánica y marco funcional, al servicio tanto de los intereses de los consumidores de bajos ingresos, así como las políticas de distribución y comercialización de los gobiernos tanto a nivel federal como estatales, con el fin de impulsar el desarrollo económico-social en el campo alimentario y nutricional del país.

4.3.1 Desempeño operativo.

Entre 1982-1988 se destaca un importante fortalecimiento institucional del Sistema de Distribuidoras Conasupo, tanto en lo que se refiere a sus aspectos organizativos, administrativos y de descentralización, como de impulso a la participación no sólo de los gobiernos de los estados y municipios, sino incluso de la propia sociedad civil organizada.

En este periodo recibe una gran atención el desarrollo comercial debido a que alrededor del 20% de la infraestructura (en términos de M2 de piso de venta), alcanzaba ventas que representaban alrededor de 43% del total del sistema.

Sin embargo, en 1982 se puso de manifiesto que los canales propios y concesionados eran insuficientes para atender las crecientes necesidades de la población urbana.

Por tal motivo y con el propósito de hacer más eficiente el abasto de productos básicos a las clases populares urbanas, se puso en marcha el Programa Nacional de Abasto a Zonas Marginadas Urbanas (PAZMU), que posteriormente cambió a Programa de Abasto a Zonas Populares Urbanas (PAZPU).

Fue a partir de 1984 cuando se adoptó la modalidad de propiciar el crecimiento de este programa mediante la participación organizada de los colonos y consumidores de las zonas populares urbanas, con el objetivo entre otros, de generar empleo femenino en las zonas críticas de las ciudades. Esta acción propició un incremento en los ingresos en las zonas de más bajos recursos, de tal

forma que las ventas a las tiendas CPAC (Centro Populares de Abasto Comunitario) presentan un crecimiento muy importante a lo largo del periodo 1983-1988, asociado fundamentalmente con la apertura de cerca de 3,300 tiendas de este tipo.

El actual Programa Rural surgió en 1980, con el programa CONASUPO-COPLAMAR, cuyo principal objetivo fue el garantizar el abasto de productos básicos, y operar eficientemente en aquellas comunidades que no contaran con los suficientes recursos económicos y materiales (parque vehicular, infraestructura comercial y poder adquisitivo). Operó con la participación directa de las comunidades, en cuanto a la definición de necesidades de productos, aportación de trabajos de loteo, maniobras de carga y descarga, vigilancia, manejo de transporte e instalación y operación de tiendas; con apoyo de los Comités Rurales de Abasto, en las tiendas, y de la constitución de Consejo Comunitarios de Abasto, en los almacenes rurales.

La distribución de productos básicos, en este programa, se ha llevado a cabo con la incorporación de gran número de puntos de venta; de un total de 7,650 unidades en 1982, llegó a 16,153 en 1988. Este crecimiento de la infraestructura estuvo soportado consecuentemente por un importante aumento en las ventas que de 1982 a 1988 significó un incremento significativo.

Por otro lado, el crecimiento de la infraestructura no fue determinante y la venta de las tiendas propias (Centros comerciales, Conasuper's A y B) presentaron una disminución, en términos reales del 46%. En tanto que las ventas en los canales comunitarios (PAZPU y rural) observa un crecimiento de cerca del 43% para el mismo periodo.

Ahora bien, el aumento extensivo de los canales comunitarios trajo aumento en ventas por un lado y por otro registró menores volúmenes de venta en el canal propio, evidenciando un movimiento de oferta de bienes básicos que encuentra una respuesta de demanda en la población objetivo, atendida por las tiendas PAZPU y rurales; esto es, el crecimiento de la infraestructura sólo ha tenido

respuesta cuando se vincula estrechamente con la población objetivo y sus necesidades.

Es conveniente mencionar que el fortalecimiento de los canales propios, condujo a la distribución de montos importantes de recursos de inversión y operación, ya que estos canales, con grandes requerimientos de activos circulantes, fueron generados por elevados gastos fijos de operación. Por tal motivo, el funcionamiento del Sistema se hizo crecientemente deficitario en sus resultados, como una consecuencia combinada de la caída en las ventas y la rigidez de los gastos de operación para reducirse.

Tales situaciones propiciaron niveles de capacidad ociosa, calculada en conjunto en 55%, principalmente, en los canales propios alcanzó un 63% en 1988.

En 1989 se agudiza el efecto de estos problemas imperantes en el Sistema, esencialmente en lo que se refiere a la caída de ventas de los canales propios.

En efecto, las ventas del Sistema presentaron una caída del 3.1% a precios constantes respecto a los alcanzados en 1988. Sin embargo, la caída sufrida en las tiendas propias fue del 7.7% mientras en el canal rural presentó un crecimiento real del 6.4%.

Una de las principales razones de este comportamiento fue el avance y agresividad de las cadenas comerciales privadas (ubicadas en ciudades grandes y medianas), que salieron a atender zonas que anteriormente estaban siendo cubiertas por Diconsa. La población que atendían en realidad, no requería el servicio de Diconsa por sus hábitos de consumo y preferencias, por lo que cambio hacia la iniciativa privada, dejando de ser relevante la presencia del Sistema en dichas zonas.

4.3.2 Aspectos financieros.

La evolución experimentada por el sistema Diconsa a lo largo de su vida social, aunada a las situaciones que ha enfrentado en su operación y abasto, necesariamente ha tenido un reflejo en las finanzas.

La actividad encomendada, los problemas de abasto y comercialización de productos, así como la constante falta de liquidez, han sido condiciones presentes en la estructura del sistema, actuando como fuerzas antagónicas, teniendo en consecuencia sus efectos económicos.

En momentos, que hubo abundancia de recursos en el país, la repercusión de dichas fuerzas en el Sistema, se vio atenuada con la inyección de recursos, soportando con ello su crecimiento y operación; no obstante, nunca fueron suficientes y cuando se hizo patente la crisis a nivel nacional fue necesario reducir el gasto público, el Sistema resintió los efectos en sus márgenes de comercialización, gastos de operación y consecuentemente en su liquidez y por ende en el abasto.

En la década 1980-1989 estas situaciones presentaron escenarios distintos bajo un denominador común. Esto es, la liquidez, la rotación de inventarios, el plazo de pago a proveedores, el nivel de pérdidas, el margen bruto y los gastos de operación, tuvieron siempre signos delicados que fueron sorteándose; fue hasta 1988, que a raíz de la agudización de la crisis y la firma del PSE a finales de 1987, que se inicia una etapa de mayor quebranto, que acumuló para 1989 una situación de extrema gravedad, que obligaron a la revisión del esquema general del Sistema, a fin de ordenar su operación a la misión esencial encomendada y que marcó la base para plantear el programa de Modernización.

El año de 1983 fue crítico ya que debido a las condiciones económicas del país, fue necesario mantener la presencia del Sistema en el abasto de subsistencias, refleja al término del ejercicio, resultados alarmantes.

Durante este lapso (1980-1983) los recursos fiscales para operación no cubrieron el déficit financiero contable. Entre 1984-1987 el Sistema se sometió a un proceso

de cambio estructural importante, experimentó una ligera mejoría en la posición financiera, a pesar de que los efectos de la inflación afectaron de diversas formas, tanto en los márgenes como en los costos de operación.

En 1988 y 1989 la posición financiera del Sistema se mantuvo en términos generales estable, mejora ligeramente la rotación de inventarios; sin embargo, los resultados reflejaron los efectos de los Programas implementados.

En la actualidad Diconsa tiene 23,000 puntos de venta con una cobertura de 28 millones de habitantes, de ahí su importancia en la distribución, regulación de precios con abasto suficiente, oportuno con calidad y cantidad necesaria.

4.3.3 Programa de Modernización

Ante tal situación, en 1989 se sientan las bases para el establecimiento del Programa de Modernización Estructural del sistema Conasupo, el cual plantea entre sus principales lineamientos, la modernización del aparato comercial, con el propósito de racionalizar los gastos operativos y orientar de forma más eficiente los subsidios, poniendo en práctica los mecanismos necesarios que hagan más eficaces las tareas de regulación del abasto en favor de las clases más protegidas.

Con este se pretende suplir las deficiencias operativas y abatir los gastos excesivos generados por la distribución de bienes básicos a través de los canales propio y concesionado. En este último caso se trataba de particulares con logotipo de CONASUPO, que no respetaban precios y gravitaban económicamente sobre el Sistema, dado el alto nivel de facturación y el retraso en los pagos que realizaban por los bienes y productos que le distribuían.

El Programa de Modernización se centra en un proceso de reorientación y fortalecimiento del Sistema; está conformado por una serie de medidas cuyo propósito es mejorar radicalmente los servicios que proporciona a las clases

populares del campo y la ciudad, para dar cabal cumplimiento a los objetivos sociales que le dieron origen.

Para lograr este importante objetivo se siguen dos líneas de política fundamentales, que son la especialización en los estratos menos favorecidos y dar aliento a la corresponsabilidad social en lugar de paternalismo.

4.3.4 Reorientación de objetivos.

En congruencia con la política de la actual administración, el sistema Conasupo y específicamente la filial DICCONSA emprendieron, a partir del último bimestre de 1989, una radical transformación en el marco del Programa Nacional de Modernización del Abasto.

El Programa parte de la reorientación de sus objetivos institucionales para reencontrarlos con el propósito central que debe atender, y que se convierte en la misión del Sistema; enfocarse en el abasto de productos básicos y superbásicos a través de una estructura comercial nueva, lo que implicó cerrar todas las tiendas del canal propio urbano, el canal concesionado y cancelar otras actividades que resultaban gravosas; reubicar tiendas comunitarias en zonas urbanas marginadas y rurales, así como constituirse en el canal idóneo del gobierno federal para distribuir el subsidio al consumo de básicos, mediante prácticas que reduzcan su monto, lo racionalicen, y garanticen que llegue a los estratos sociales que deben ser beneficiados.

En este sentido el Sistema Diconsa se ha planteado, a partir de la aprobación del Programa, la siguiente estrategia financiera:

-Las finanzas del Sistema Diconsa presentan una tendencia de deterioro creciente en términos de liquidez, apalancamiento y disponibilidad de recursos, particularmente en los años recientes, aspecto que ha entorpecido su operación, e incluso ha frenado el desarrollo y expansión.

Por lo anterior, resulta importante el diseño e implementación de una estrategia para el saneamiento financiero que contemple su consolidación económica en el corto plazo, a través de un manejo especial de sus pasivos tratando de reflejar en sus finanzas los resultados de su posición de pérdidas-ganancias, ocasionado por la operación subsidiaria, para que, por conducto del gobierno federal, se canalicen los apoyos financieros necesarios.

En paralelo, el sistema Diconsa busca aumentar sus niveles de eficiencia y productividad para con los beneficios esperados accesen verdaderamente a la población objetivo.

El establecimiento de un sistema de control presupuestal, tiene como objetivo racionalizar el gasto, elevar la productividad, así como registrar un aumento en los ingresos propios, considerando lineamientos básicos en materia de precios, subsidios, reestructuración de su deuda, todo ello, a un cambio estructural.

Los cambios introducidos en esta administración de Gobierno han generado una estructura orgánica y funcional de la Administración Pública Federal más acorde a las necesidades de la gestión presupuestaria en el marco de acción del Plan Nacional de Desarrollo.

En este esquema, el manejo del Gasto Público cobra relevancia especial en virtud de que, mediante su ejercicio, se deben preservar los objetivos y metas de lo programado, lo cual significa concretizar las políticas, estrategias, líneas de acción y criterios que en los procesos de planeación y de programación presupuestaria se han definido.

Adicionalmente se requiere que el ejercicio del Gasto Público se desarrolle de manera más ágil y flexible por que es indispensable la eliminación de trámites e instancias de decisión.

4.4 Sistema de Control Presupuestal.

En virtud de estos requerimientos, en la siguiente fase del presente capítulo, se ha elaborado el Sistema de Control Presupuestal por Área o Almacén (SICOPPA),

que será el instrumento que permita contar con un adecuado manejo de los recursos asignados a Dicconsa para sufragar los gastos que se derivan de la operación de cada una de las subsidiarias, fortaleciendo con ello la transparente ejecución y aplicación del subsidio otorgado por el gobierno federal.

Las normas y procedimientos contenidos en el SICOPPA se fundamenta en las disposiciones emitidas en los ordenamientos legales vigentes, así como en la normatividad administrativa en materia de servicios personales, obra pública y transferencias, principalmente.

Sobre el particular, fueron consideradas las atribuciones, derechos y obligaciones conferidos a las entidades por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; así como el papel asignado por el Sistema Nacional de Planeación Democrática que se manifiesta en la Ley de Planeación; en lo que respecta a la programación y ejecución de los presupuestos autorizados por Contabilidad Gubernamental, así como el Control y Evaluación Presupuestaria contenido en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento.

Con este Sistema se pretende combatir la problemática presupuestal que presentan las subsidiarias, buscando:

- Fortalecer la participación de áreas de responsabilidad en almacenes; la formulación, integración, ejercicio y control presupuestal.
- Eliminar los problemas de clasificación presupuestal.
- Corresponsabilizar a cada uno de los participantes en la toma de decisiones de su ejercicio presupuestal.

Proporcionar herramientas para el control de los recursos asignados, conforme a la normatividad vigente y de acuerdo al clasificador por objeto de gasto, esto con el fin de determinar la partida presupuestal correspondiente.

Por lo consiguiente, la realización de pago de notas, remisiones, facturas y recibos de gastos derivados de la operación propia de la Empresa; así como la agilización y transparencia en su tramitación, registro y control se llevará a cabo a

través de un proceso administrativo establecido y apogados a la normatividad vigente.

Este documento pretende ser un instrumento de consulta para las áreas de la Empresa en el ejercicio y control de sus gastos de operación, abarcando aquellos aspectos generalizados, en coherencia y concordancia con las normas vigentes y autorizadas y, así como con los manuales de procedimientos para la elaboración y control de los gastos.

Una de las principales características que se deben de observar para la implantación del Sistema es la Homologación entre las partidas presupuestales y las cuentas contables existentes en la empresa.

4.4.1 Homologación del Partida Presupuestal y Catálogo de Cuentas Contables.

Para tal efecto se realiza una tabla comparativa que servirá de base, la cual considera dos aspectos fundamentales por un lado la clasificación por objeto del gasto, mencionado en el capítulo anterior, y las cuentas contables que se utilizan para elaborar los estados financieros.

Concepto Presupuestal	Partida Presupuestal	Cuenta Contable	Concepto Contable
Servicios Personales			
Sueldos	1104	907-0005-0100	Rem y Prev Soc , sueldos
Honorarios	1201	907-0021-0105	Otros, Honorarios
Compensaciones	1203	907-0005-0101	Rem y Prev Soc. compensacion
Prima de Antigüedad	1301	907-0005-0210	Rem y Prev Soc. prima de antigüedad
Prima Quincenal	1301	907-0005-0108	Rem y Prev Soc. quinquenios
Prima Vacacional y Dominical	1305	907-0005-0102	Rem y Prev Soc. prima Vacacional
	1305	907-0005-0109	Rem y Prev Soc. prima dominical
Gratificación de Fin de Año	1306	907-0005-0103	Rem y Prev Soc. gratificaciones
Compensación por Servicios	1308	907-0005-0101	Rem y Prev Soc. compensaciones
Horas Extraordinarias	1320	907-0005-0113	Rem y Prev Soc. horas extras
Cuota IMSS	1402	907-0005-0121	Rem y Prev Soc. cuotas IMSS
Cuota INFONAVIT	1404	907-0005-0120	Rem y Prev Soc. aportación infonavit
Cuota FOVISSSTE	1404	907-0005-0120	Rem y Prev Soc. aport. fovissste
Seguro de Vida	1405	907-0010- 0149	Servicios Oficina seg. de vida

través de un proceso administrativo establecido y apegados a la normatividad vigente.

Este documento pretende ser un instrumento de consulta para las áreas de la Empresa en el ejercicio y control de sus gastos de operación, abarcando aquellos aspectos generalizados, en coherencia y concordancia con las normas vigentes y autorizadas y, así como con los manuales de procedimientos para la elaboración y control de los gastos.

Una de las principales características que se deben de observar para la implantación del Sistema es la Homologación entre las partidas presupuestales y las cuentas contables existentes en la empresa.

4.4.1 Homologación del Partida Presupuestal y Catálogo de Cuentas Contables.

Para tal efecto se realiza una tabla comparativa que servirá de base, la cual considera dos aspectos fundamentales por un lado la clasificación por objeto del gasto, mencionado en el capítulo anterior, y las cuentas contables que se utilizan para elaborar los estados financieros.

Concepto Presupuestal	Partida Presupuesta	Cuenta Contable	Concepto Contable
Servicios Personales			
Sueldos	1104	907-0005-01100	Rem y Prev Soc sueldos
Honorarios	1201	907-0021-0105	Otros Honorarios
Compensaciones	1203	907-0005-01101	Rem y Prev Soc compensacion
Prima de Antigüedad	1301	907-0005-0210	Rem y Prev Soc prima de antigüedad
Prima Quincenal	1301	907-0005-0108	Rem y Prev Soc quinquenios
Prima Vacacional y Domingal	1305	907-0005-0102	Rem y Prev Soc prima Vacacional
	1305	907-0005-0109	Rem y Prev Soc prima domingal
Gratificación de Fin de Año	1306	907-0005-0103	Rem y Prev Soc gratificaciones
Compensación por Servicios	1308	907-0005-0101	Rem y Prev Soc compensaciones
Horas Extraordinarias	1320	907-0005-0113	Rem y Prev Soc horas extras
Cuota IMSS	1402	907-0005-0121	Rem y Prev Soc cuotas IMSS
Cuota INFONAVIT	1404	907-0005-0120	Rem y Prev Soc aportación infonavit
Cuota FOVISSSTE	1404	907-0005-0120	Rem y Prev Soc aport FOVISSSTE
Seguro de Vida	1405	907-0010-0149	Servicios Oficina sep de vida

Implementación de un Control Presupuestal para las Empresas del Gobierno Federal. "Caso Sistema Diconsa 1994".

Aportaciones al SAR	1508	907-0005-0106	Rem y Prev Soc. previsión social
Prestaciones de Retiro	1505	907-0005-0110	Rem y Prev Soc. indemnización
Estímulos al Personal	1506	907-0005-0115	Rem y Prev Soc. incentivos al personal
Servicio Social	1204	907-0005-0139	Rem y Prev Soc. escuelas, biblio y becas
Otras Prestaciones y Ayudas al Personal			
- Comedor	2201	907-0005-0130	Rem y Prev Soc. comedor
- Ropa de Trabajo	2701	907-0005-0125	Rem y Prev Soc. ropa de trabajo
- Fomento Deportivo	2703	907-0005-0131	Rem y Prev Soc. fomento deportivo
- Pago de Defunciones	1506	907-0005-0137	Rem y Prev Soc. ayuda defunción
- Ayuda de Pasajes	1507	907-0005-0112	Rem y Prev Soc. pasajes
- Ayuda para Escuelas Becas	1507	907-0005-0139	Rem y Prev. escuelas, bibliotecas y becas
- Prestaciones en Especie	1507	907-0005-0104	Rem y Prev Soc. prestaciones en especie
- Prestación Social Múltiple	1507	907-0005-0106	Rem y Prev Soc. previsión social
- Servicio Médico Complementario	1507	907-0005-0136	Rem y Prev Soc. previsión social
- Financiamiento de Vehículos	1507	107-0000-0018	Adendos de funcionarios y empleados, préstamos
- Caja de Ahorros	1507	907-0005-0134	Gtos. Giales. Rem y Prev Soc. ayudas al personal
- Otras Prestaciones	1507	907-0005-0134	Rem y Prev Soc. ayudas al personal
Materiales y Suministros			
Servicios Generales			
Comisiones	3408	907-001	Gastos Generales Comisiones (3er. Nivel)
- CERPAC	3408	907-0001-1461	Gastos Generales Comisiones
- Otras Urbanas	3408	907-0001-161	Gastos Generales Comisiones
- Campesinas	3408	907-0001-161	Gastos Generales Comisiones
- Infonavit	3408	907-0001-161	Gastos Generales Comisiones
- Autoservicio	3408	907-0001-161	Gastos Generales Comisiones
- Regional Campesina	3408	907-0001-161	Gastos Generales Comisiones
Fletes	3402	907-0002-0157	Gastos Generales, Fletes de distribución
	3402	907-0001-0158	Gastos Generales, Fletes de venta
Almacenaje	3401	907-0001-0147	Gastos Generales Almacenaje
Material de Empaque	3401	907-0004-0160	Gtos. Giales. Mat. de empaque
Impuestos y Derechos	3407		
- 2% Impuesto sobre Nómina	3407	907-0005-0126	Gtos. Giales. Rem y Prev Soc. 2% remuneración
- Impuesto al Activo	3407	907-0008-0162	Gtos. Giales. Imp. y Derechos federales
- Tenencias de Placas	3407	907-0008-0162	Gtos. Giales. Imp. y Der. echos federales
- Impuestos Prediales	3407	907-0008-0162	Gtos. Giales. Imp. y Der. echos federales
- Otros Imp. y Derechos Feder	3407	907-0008-0162	Gtos. Giales. Imp. y Derechos federales
- Otros Imp. y Derechos Estat	3407	907-0008-0162	Gtos. Giales. Imp. y Der. echos estatales
Arrendamiento			
- Inmuebles para Oficina	3201	907-0009-0142	Gtos. Giales. Arrend. de inm. y locales
- Inmuebles para Almacenes	3201	907-0009-0142	Gtos. Giales. Arrend. de inm. y locales
- Terrenos	3202	907-0009-0142	Gtos. Giales. Arrend. de inm. y locales
- Maquinaria Eq. de Alm./Tda	3203	907-0009-0146	Gtos. Giales. Arrend. de bienes muebles

Implementación de un Control Presupuestal para las Empresas del Gobierno Federal. "Caso Sistema Diconsa 1994".

- Fotocopiadoras	3203	907-0009-0146	Gtos. Grales. Arrend. de bienes muebles
- Equipo de Cómputo	3204	907-0009-0146	Gtos. Grales. Arrend. de bienes muebles
- Vehículos	3205	907-0009-0146	Gtos. Grales. Arrend. de bienes muebles
Papelera			
- Material para Oficina	2101	907-0010-0151	Gtos. Grales. Mats. pap. y art. ofina
- Material de Impresión y Rep.	2105	907-0010-0206	Gtos. Grales. Mats. imp. mat. dictad.
- Material de Eq. de Cómputo	2106	907-0010-0145	Gtos. Grales. Mats. pap. de comp.
Vigilancia	3411	907-0010-0143	Gtos. Grales. Mats. vigilancia
Mantenimiento, Conserv. y Reparación			
- Mantenimiento Equipo Transporte	3503	907-0012-0167	Gtos. Grales. Mantto. Cons. y Rep. eq. de transporte
- Maquinaria Equipo de Tienda y Alm.	3503	907-0012-0168	Gtos. Grales. Mantto. Cons. y Rep. eq. de tiendas
- Mobiliario y Equipo de Oficina	3501	907-0012-0166	Gtos. Grales. Mantto. Cons. y Rep. eq. de oficina
- Equipo de Cómputo	3502	907-0012-0169	Gtos. Grales. Mantto. Cons. y Rep. eq. de cómputo
- Inmuebles	3504	907-0012-0155	Gtos. Grales. Mantto. Cons. y Rep. a edif. y const.
- Instalaciones			Según el tipo de mantenimiento.
Teléfonos	3103	907-0010-0152	Gtos. Grales. Mats. y Serv. de Ofna. teléfonos
Luz y Fuerza	3104	907-0010-0154	Gtos. Grales. Mats. y Serv. de Ofna. luz y fuerza
Primas de Seguros y Fianzas	3404	907-0010-0140	Gtos. Grales. Mats. y Serv. de Ofna. prima de seg. p/daño
		907-0010-0141	Gtos. Grales. Mats. y Serv. de Ofna. prima por fianza
Combustibles y Lubricantes	2600		
- Combustibles	2601	907-0016-0150	Gtos. Grales. Combustibles y Lubricantes
- Lubricantes	2602	907-0016-0150	Gtos. Grales. Combustibles y Lubricantes
Publicidad Comercial			
- Publicidad	3601	907-00	Gtos. Grales. Publicidad y Propaganda
- Propaganda	3602	907-00	Gtos. Grales. Publicidad y Propaganda
- Comunicación Social	3805	907-00	Gtos. Grales. Rem. y Prev. Sueldos
Servicios Comunitarios Rurales	3901	907-00	Gtos. Grales. Rem. y Prev. Sueldos
- Sueldos	3901	907-00	Gtos. Grales. Rem. y Prev. Sueldos
- Honorarios	3901	907-00	Gtos. Grales. Rem. y Prev. Sueldos
- Compensaciones	3901	907-00	Gtos. Grales. Rem. y Prev. Sueldos
- Prima de Antigüedad	3901	907-00	Gtos. Grales. Rem. y Prev. Sueldos
- Prima Quincenal	3901	907-00	Gtos. Grales. Rem. y Prev. Sueldos
- Prima Vacacional y Dominical	3901	907-00	Gtos. Grales. Rem. y Prev. Sueldos
- Gratificación de Fin de Año	3901	907-00	Gtos. Grales. Rem. y Prev. Sueldos
- Compensación por Servicios Eventuales	3901	907-00	Gtos. Grales. Rem. y Prev. Sueldos
- Horas Extraordinarias	3901	907-00	Gtos. Grales. Rem. y Prev. Sueldos

Implementación de un Control Presupuestal para las Empresas del Gobierno Federal. "Caso Sistema Diconsa 1994".

- Cuota IMSS	3901	907-00	Gtos Grales Rem y Prev Sueldos
- Cuota INFONAVIT	3901	907-00	Gtos Grales Rem y Prev Sueldos
- Cuota FOVISSSTE	3901	907-00	Gtos Grales Rem y Prev Sueldos
- Seguro de Vida	3901	907-00	Gtos Grales Rem y Prev Sueldos
- Aportaciones al SAR	3901	907-00	Gtos Grales Rem y Prev Sueldos
- Prestaciones de Retiro	3901	907-00	Gtos Grales Rem y Prev Sueldos
- Estimulos al Personal	3901	907-00	Gtos Grales Rem y Prev Sueldos
- Otras Prestaciones y Ayudas	3901	907-00	Gtos Grales Rem y Prev Sueldos
- Gastos de Viaje	3901	907-00	Gtos Grales Rem y Prev Sueldos
- Pasajes	3901	907-00	Gtos Grales Rem y Prev Sueldos
- Viáticos	3901	907-00	Gtos Grales Rem y Prev Sueldos
- Participación sobre Ventas	3901	907-00	Gtos Grales Rem y Prev Sueldos
- Comedor	3901	907-00	Gtos Grales Rem y Prev Sueldos
- Ropa de Trabajo	3901	907-00	Gtos Grales Rem y Prev Sueldos
- Fomento Deportivo	3901	907-00	Gtos Grales Rem y Prev Sueldos
- Pago Defunciones	3901	907-00	Gtos Grales Rem y Prev Sueldos
- Ayuda para Pasajes	3901	907-00	Gtos Grales Rem y Prev Sueldos
- Ayudas para Escuelas	3901	907-00	Gtos Grales Rem y Prev Sueldos
- Prestaciones en Especie	3901	907-00	Gtos Grales Rem y Prev Sueldos
- Prestación Social Múltiple	3901	907-00	Gtos Grales Rem y Prev Sueldos
- Servicio Médico Complementario	3901	907-00	Gtos Grales Rem y Prev Sueldos
- Congresos, Convenciones	3901	907-00	Gtos Grales Rem y Prev Sueldos
- Otras Prestaciones	3901	907-00	Gtos Grales Rem y Prev Sueldos
Otros			
- Capacitación	3300	907-0021-0219	Gtos Grales Otros capacitación social
- Asesoría y Capacitación	3301	907-0021-0219	Gtos Grales Otros capacitación social
- Servicios de Informática	3302	907-0021-0219	Gtos Grales Otros capacitación social
- Paga de Honorarios Auditores Externos	3301	907-0021-0105	Gtos Grales Otros honorarios
- Gastos de Viaje	3700		
- Pasajes	3701	907-0005-0112	Gtos Grales Rem y Prev Soc pasajes
- Viáticos	3702	907-0005-0114	Gtos Grales Rem y Prev Soc viaticos
- Otros			
- Alimentación de Personas	2201	907-0005-0130	Gtos Grales Rem y Prev Soc comedor
- Alimentación de Animales	2202	907-0012-0167	Gtos Grales Mantto Cons y Rep oq (transp)
- Alimentos y Utensilios	2201-2203	907-0005-0130	Gtos Grales Rem y Prev Soc comedor
- Gastos de Representación, Juntas	3809		segun el gasto, se registra en el aux corresp
- Gastos de Orden Social	3801		segun el gasto, se registra en el aux corresp
- Gastos Menores	3802		segun el gasto, se registra en el aux corresp
- Congresos, Convenciones y Exposic	3803		
- Cuotas y Suscripciones	3802	907-0021-0144	Gtos Grales Otros cuotas y suscripciones
- Comp al País Pag por la Empresa	3806	907-0005-0101	Gtos Grales Rem y Prev Soc compensacion
- Correo y Telégrafo	3101	907-0021-0153	Gtos Grales Otros correos y telégrafos
- Paquetería	3101	907-0021-0156	Gtos Grales Otros paquetería

Implementación de un Control Presupuestal para las Empresas del Gobierno Federal. "Caso Sistema Diconsa 1994".

Gastos de Oficina	3807-3808		según el gasto, se registra en el auxi. corresp
Gastos Jurídicos	3301	907-0010-0215	Gtos. Grales. Mats. Serv. de Of. gastos jurídicos
Material de Limpieza	2102	907-0012-0155	Gtos. Gr. Mntto. Cons. y Rep. Ed. y Const.
Material Didáctico	2103	907-0010-0206	Gtos. Gr. Mat. y Serv. de Of. Imp. Mt. Did.
Material Eléctrico	2404	907-0012-0155	Gtos. Grales. Mntto. Cons. y Rep. Ed. y Const.
Material para Construcción	2401	907-0012-0155	Gtos. Grales. Mntto. Cons. y Rep. Ed. y Const.
Servicios Bancarios	3403	908-0001-0002	Gtos. Fin., Otros Gtos. Finc. Comis. y Sit. Banc.
Servicio Limpieza y Fumigación	3412	907-0012-0155	Gtos. Grales. Mntto. Cons. y Rep. Ed. y Const.
Refacciones y Herramientas Menores	3412	907-0012-0167	Gtos. Grales. Mntto. Cons. y Rep. Eq. Transp.
Medicinas y Productos Farmacéuticos	2500	907-0005-0135	Gtos. Grales. Remuneraciones y Prev. Soc. Med.
Inversión Física			
Bienes Muebles e Inmuebles	5000		
- Equipo de Transporte	5301	0206 (1er. nivel)	Equipo de transporte
		0210 (1er. nivel)	Equipo de transporte arrendamiento financiero
- Equipo de Computo	5206	0204 (1er. nivel)	Equipo de Computo
- Mobiliario y Equipo de Oficina	5101	0205 (1er. nivel)	Mobiliario y equipo de Oficina
- Mobiliario y equipo de Almacén	5207	0203 (1er. nivel)	Maquinaria y equipo
- Mobiliario y Equipo de Tienda	5101	0207 (1er. nivel)	Mobiliario y Equipo de Tienda
- Adquisición de Terrenos	5702	0201 (1er. nivel)	Terrenos
- Otras Adquisiciones	5100		Según el Tipo de Adquisición que se registra
Obra Pública			
- Rehabilitación	6100	907-00012-0155	Gtos. Grales. Mntto. Cons. y Rep. a edif. y const.
Tiendas CEPAC	6100	907-00012-0155	Gtos. Grales. Mntto. Cons. y Rep. a edif. y const.
Tiendas Campesinas	6100	907-00012-0155	Gtos. Grales. Mntto. Cons. y Rep. a edif. y const.
Tiendas Infonavit	6100	907-00012-0155	Gtos. Grales. Mntto. Cons. y Rep. a edif. y const.
Tiendas CEPAC Autoservicio	6100	907-00012-0155	Gtos. Grales. Mntto. Cons. y Rep. a edif. y const.
Tiendas Regionales Campesinas	6100	907-00012-0155	Gtos. Grales. Mntto. Cons. y Rep. a edif. y const.
Almacenes Centrales	6100	907-00012-0155	Gtos. Grales. Mntto. Cons. y Rep. a edif. y const.
Almacenes Rurales	6100	907-00012-0155	Gtos. Grales. Mntto. Cons. y Rep. a edif. y const.
Oficinas Centrales y Sucursales	6100	907-00012-0155	Gtos. Grales. Mntto. Cons. y Rep. a edif. y const.

Implementación de un Control Presupuestal para las Empresas del Gobierno Federal. "Caso Sistema Diconsa 1994".

Otras acciones	6100	907-00012-0155	Gtos Grales Mntto. Cons. y Rep a edil. y const
- Construcción			
Tiendas CEPAC	6100	202 (1er nivel)	Edificios y Construcciones
Tiendas Campesinas	6100	202 (1er nivel)	Edificios y Construcciones
Tiendas Infonavit	6100	202 (1er nivel)	Edificios y Construcciones
Tiendas CEPAC Autoservicio	6100	202 (1er nivel)	Edificios y Construcciones
Tiendas Regionales Campesinas	6100	202 (1er nivel)	Edificios y Construcciones
Almacenes Centrales	6100	202 (1er nivel)	Edificios y Construcciones
Almacenes Rurales	6100	202 (1er nivel)	Edificios y Construcciones
Oficinas Centrales y Sucursales	6100	202 (1er nivel)	Edificios y Construcciones
Otras acciones	6100	202 (1er nivel)	Edificios y Construcciones
Operaciones Ajenas			
- IVA como Consumidor Final	7106	0117 (1er nivel)	I V A Acreditable
- Adquisición de Acciones	7106	0301 (1er nivel)	Inversiones en Acciones
- Cuotas Fovissste	8203	907-0005-0120	Gtos Grales Rem y Prev. Soc. ap. Fovissste
- Cuotas Infonavit	8203	907-0005-0120	Gtos Grales Rem y Prev. Soc. ap. Infonavit
- Seguro de Vida	8203	907-0010-0149	Gtos Grales Mats y Serv. de Of. seguro de vida
- Cuotas IMSS	8203	907-0005-0121	Gtos Grales Rem y Prev. Soc. cuotas IMSS
- Cuotas Fonacot	8203	602-0002 (2 niv.)	Impuestos y Cuentas por pagar retenidos por enterar
- Adquisiciones de Acciones	8203	0301 (1er nivel)	Inversiones en acciones
- Pago a LICONSA valos de cheques	8203	120	Adeudos de Filiales y Coliliales
- Retenciones sobre Honorarios	8203	602-0005-0005	Impuestos y Cuentas por pagar, imp. s/Hon 10%
- Prestamos de Caja de Ahorros	8203	907-0005-0134	Gtos Grales Rem y Prev. Soc. ayudas al personal
- Caja de Ahorros	8203	907-0005-0134	Gtos Grales Rem y Prev. Soc. ayudas al personal
- Otras Prestaciones	8203	907-0005-0134	Gtos Grales Rem y Prev. Soc. ayudas al personal
- Eventos Especiales	8203	107-0000-0017	Adeudos de Func. y Empleados seguro de vida
- Anticipo Gratificación Fin de Año	7106	107-0000-0002	Adeudos de Func. y Empleados ant. de gratif.
- Anticipo de Sueldos	7106	107-0000-0001	Adeudos de Func. y Empleados ant. de sueldos
- Anticipo de Viáticos	7106	107-0000-0004	Adeudos de Func. y Empleados gastos a comprob.
- Anticipo de Pasajes	7106	107-0000-0004	Adeudos de Func. y Empleados gastos a comprob.
- Gastos a Comprobar	7106	107-0000-0004	Adeudos de Func. y Empleados gastos a comprob.
- Otros Anticipos	7106	107	Adeudos de Func. y Empleados (x tipo de ant.)
- Servicio Médico Complementario	7106	907-0005-0136	Gtos Grales Rem y Prev. Soc. serv. med. comp.

Implementación de un Control Presupuestal para las Empresas del Gobierno Federal. "Caso Sistema Diconsa 1994".

- Financiamiento de Autos	7106	107-0000-0017	Adeudos de Funcionarios y Empleados prestamos
- Pagos con Cargo a Otras Empresas	7106	120	Adeudos de Filiales y Cofiliales según empresas
- Vales de Despensa	7106	907-0005-0104	Gtos. Gralos. Rem y Prev. Soc. prest. en especie
- Otras Erogaciones	7106	907-0005-0104	Gtos. Gralos. Rem y Prev. Soc. prest. en especie
Intereses	9100	908-0002-0005	Gtos. Financ. Intereses por financiamiento
Amortizaciones	9200	907-0007 (3 niv.)	Gastos Generales Amortizaciones

Con lo anterior, se podrá realizar un estado financiero, el cual será la base para evaluar el desempeño de la empresa subsidiaria con razones e indicadores financieros. Sin embargo, con objeto de mantener un lineamiento y conservar una estructura lógica en el siguiente punto señalaremos la manera de determinar la forma de clasificar una área de responsabilidad, ya sea en un almacén o empresa subsidiaria.

4.4.2 Clasificación por Área de responsabilidad.

Como parte funcional del Sistema se requiere determinar y clasificar mediante un número el almacén o área responsable, para indicar el monto del presupuesto asignado, y llevar a cabo un control estricto de los recursos destinados a esta.

Inicialmente se requiere el número y nombre de la empresa, mismo que servirá para identificar la subsidiaria o centro de costo responsable de la operación.

En virtud de su funcionamiento, se recomienda capturar primeramente las áreas de la Empresa, y continuar posteriormente con los almacenes. Para el dígito identificador, se recomienda iniciar con "cero" en las áreas, y con un "uno" en los dígitos de los almacenes, además se recomienda considerar la numeración de áreas consignadas en la documentación contable.

Ejemplo:

Áreas

0001 Gerencia General

0010 Secretaría Particular

0020 Secretaria Técnica

0100 Coordinación General de Consejos

0101 Oficina

0110 Gerencia de Coordinación de Consejos

Almacenes

1001 Almacén Santiago Tezontle

1002 Almacén Metepec

1003 Almacén Atlapexco

1004 Almacén Amaxac

Con esto se puede referir a un almacén o área con un número definido, el cual deberá ser conocimiento de todos; por lo que es necesario hacerlo circular con objeto de que no existan equivocaciones.

4.4.3 Registro de Gastos

El ejercicio del presupuesto se inicia el 1 de enero y queda cerrado el 31 de diciembre de cada año, por lo que la solicitud y trámite de los gastos de operación deberá efectuarse en el período del ejercicio correspondiente.

Las áreas responsables del ejercicio sólo podrán contraer compromisos con cargo al ejercicio vigente y no al de años anteriores o futuros.

Es responsabilidad del Titular de área responsable del ejercicio, la ejecución del presupuesto, así como autorizar su afectación en función de lo establecido en la normatividad vigente.

0001 Gerencia General

0010 Secretaría Particular

0020 Secretaría Técnica

0100 Coordinación General de Consejos

0101 Oficina

0110 Gerencia de Coordinación de Consejos

Almacenes

1001 Almacén Santiago Tezontlale

1002 Almacén Metepec

1003 Almacén Atlapexco

1004 Almacén Amaxac

Con esto se puede referir a un almacén o área con un número definido, el cual deberá ser conocimiento de todos; por lo que es necesario hacerlo circular con objeto de que no existan equivocaciones.

4.4.3 Registro de Gastos

El ejercicio del presupuesto se inicia el 1 de enero y queda cerrado el 31 de diciembre de cada año, por lo que la solicitud y trámite de los gastos de operación deberá efectuarse en el periodo del ejercicio correspondiente.

Las áreas responsables del ejercicio sólo podrán contraer compromisos con cargo al ejercicio vigente y no al de años anteriores o futuros.

Es responsabilidad del Titular de área responsable del ejercicio, la ejecución del presupuesto, así como autorizar su afectación en función de lo establecido en la normatividad vigente.

Para efecto de proceder a la realización del ejercicio del gasto, toda erogación que se solicite deberá satisfacer los requisitos siguientes:

A) Que el área solicitante, tenga partida presupuestal expresada para soportar el gasto y con disponibilidad suficiente, conforme a la calendarización autorizada.

B) Que el tipo de gasto se ajuste al techo de la partida, conforme al Clasificador por Objeto del Gasto, emitido por el Gobierno Federal.

C) Que el documento de solicitud (Cédula General de Afectación Presupuestal CEGAP), consigne el monto de la erogación desglosada en la partida presupuestal y cuenta correspondiente.

D) En el documento de solicitud (CEGAP), deberá indicar la denominación y clave del área de responsabilidad, según la estructura orgánica autorizada.

E) Los comprobantes que se presenten, deberán de apegar a la normatividad autorizada, teniéndose especial atención en los requisitos fiscales.

Los gerentes de área y contralor interno de las empresas, son los únicos responsables de autorizar documentos de solicitud, trámite o comprobación de gastos. Podrán delegar la firma de los documentos en alguno de sus subgerentes, previo oficio de asignación, que deberá ser dirigido a la Gerencia de Administración y Finanzas con copia al Gerente General y Contralor Interno.

Todas las áreas de responsabilidad presentarán, en la Gerencia de Administración y Finanzas, los documentos de solicitud dentro de los plazos establecidos.

El ejercicio de recursos de operación e inversión, estos se han dividido presupuestalmente, en gastos normados y globales.

Gastos Normados: son aquellos que todas las áreas pueden programar y ejercer con cargo a su presupuesto como son: honorarios, material didáctico, capacitación, impresiones y publicaciones, pasajes, viáticos, cuotas y suscripciones; su ejercicio quedará supeditado a la autorización por parte del gerente de área y por

el gerente de administración y finanzas en calidad de visto bueno (Vo.Bo.), independientemente de los controles o contratos necesarios que se requieren conforme a las diversas disposiciones, leyes, reglamentos, acuerdos y otras que regulen el ejercicio del mismo.

Gastos Globales: se ejercerán a través de la Gerencia de Administración y Finanzas, con su autorización, estos se integran por: adquisición de materiales y suministros de tipo administrativo, servicios generales, mantenimiento, impuestos y servicios personales.

Los contratos de servicios, honorarios, mantenimiento, arrendamiento y concesionarios deberán ser adquiridos conforme lo estipulado en la Ley de Adquisiciones y Obra Pública; esta atribución se le confiere a la Gerencia de Administración y Finanzas quien actuará básicamente con el Comité de Adquisiciones de la empresa, quien deberá de aprobar la ejecución del gasto, así como en coordinación con las áreas de Contraloría Interna y Jurídica.

Los gastos de operación para la adquisición y distribución de productos básicos a la población deberán sujetarse a las normas y políticas autorizadas.

En los casos de pago de facturas o notas por consumos internos, invariablemente se deberá anexar a la solicitud de cheque la copia de la "Nota de Entrada al Almacén", para que proceda el trámite.

4.4.3.1 Cédula general de afectación presupuestal.

En el transcurso de punto anterior, se incorpora un documento denominado Cédula General de Afectación Presupuestal (CEGAP), por lo que es pertinente describir su funcionamiento y las características que contiene dicho formato, el cual se describe a continuación.

No.	Concepto	Descripción
1	HOJA.	Número de hoja correspondiente.
2	FOLIO.	Número consecutivo de recibido por la Gerencia de Administración y Finanzas.
3	FECHA	El Día, mes y año (dos últimas cifras), en que se requisió el formato.
4	ÁREA DE RESPONSABILIDAD.	Nombre del área que genera el trámite (nivel Gerencia), de acuerdo al catálogo correspondiente.
5	CLAVE	Clave asignada por el área correspondiente al punto anterior.
6	TIPO DE TRAMITE	Número del tipo de trámite requerido en el primer círculo, según sea el caso (comprobación de gastos, reembolso y/o solicitud de cheque o efectivo).
7	GASTO	Número del tipo de gasto a efectuar en el segundo círculo; según sea el caso, normados son aquellos que cada área tiene presupuestados y globales son los que la Gerencia de Administración y Finanzas debe ejercer.
8	RECURSOS	Número que identifica el tipo de recursos que deberán afectar en el tercer círculo; según sea el caso, propios o fiscales.
9	NOMBRE DEL EMPLEADO.	Nombre completo del empleado que comprueba los gastos de viaje y/o a comprobar.

10	R.F.C.	Registro Federal de Contribuyentes del empleado.
11	NO. DE EMPLEADO.	Número de expediente del empleado.
12	FECHA.	El día, mes y año en que se requirió la Solicitud de Gastos de Viaje y/o a comprobar.
13	NO. DE FOLIO.	Número de folio con el que se recibió la Solicitud de Gastos de Viaje y/o a comprobar en la Gerencia de Administración y Finanzas.
14	PARTIDA PRESUPUESTAL.	Clave de la Partida Presupuestal a la que se solicitó se cargará el Gasto del Viaje y/o a comprobar según el Catálogo Presupuestal vigente.
15	IMPORTE	Cantidad de dinero solicitado y recibido.
16	ÁREA RESPONSABILIDAD.	La comprobación de clave del área a la cual se cargarán los gastos de viaje y/o a comprobar.
17	CUENTA	Número de Cuenta Contable, según catálogo vigente.
18	AUXILIAR	Número de Auxiliar Contable, según catálogo vigente.
19	PARTIDA PORESUPUESTAL	Número de partida presupuestal clasificada por objeto del gasto según las normas vigentes y de la S.P.P. (SHCP).

20	IMPORTE	Cantidad de dinero utilizado en los conceptos de gastos de viaje, hospedaje, alimentación, transportación en taxis (primer renglón), aéreo y terrestre (segundo renglón) sin I.V.A.
20.1		Suma de las cantidades anteriores.
20.2		Importe total de la suma de I.V.A. pagado en el viaje
20.3		Suma total de las cantidades totales.
21	CONCEPTO	Descripción de las notas y/o facturas según los conceptos establecidos.

Este formato sirve para realizar una serie de registros tanto a nivel contable como presupuestal, sin embargo aún existen gastos que es necesario registrar posteriormente como son los gastos a comprobar

4.4.3.2 Solicitud de gastos a comprobar.

Adicionalmente existen gastos que se encuentran en proceso de pago, por sus características es pertinente posponer su comprobación y normar este tipo de gastos.

La responsabilidad de la autorización de los recursos queda encomendada al titular del área solicitante y la responsabilidad del destino, uso y comprobación será del servidor público que se nombre en la solicitud.

La solicitud de gastos a comprobar deberá detallar el concepto del gasto y describir su uso, además del (los) número(s) de partida(s) presupuestal(es) a afectar y de la(s) cuenta(s) contable(s) a registrar, según los catálogos respectivos.

Para que la erogación sea lícita, deberá tener partida expresa para soportar el gasto; ajustar el concepto al catálogo de partidas presupuestales del Sistema Diconsa y apegarse a las normas y políticas vigentes.

Los gastos normados que las áreas pueden ejercer son entre otros los siguientes: honorarios, material didáctico, asesoría y capacitación, impresiones y publicaciones, pasajes, viáticos, y cuotas, suscripciones, siempre y cuando se encuentren debidamente presupuestados.

Los gastos globales de la Gerencia de Administración y Finanzas son: adquisiciones de materiales y suministros de tipo administrativo, servicios generales, mantenimiento, impuestos, servicios personales y otros.

Los gastos se comprobarán con la factura, nota o recibo correspondiente, debidamente requisitado y firmado, conforme a las normas vigentes; se enviarán a la Gerencia de Administración y Finanzas mediante la Cédula General de Afectación Presupuestal (CEGAP), autorizada y con referencia a la solicitud previa.

Los gastos de operación normados deberán ser autorizados por los gerentes de área o por los subgerentes a los que designen y deberán llevar el visto bueno de la Gerencia de Administración y Finanzas.

Si el gasto de operación es mayor a la cantidad solicitada, la empresa reintegrará la diferencia que cubra el monto total de la factura, siempre y cuando se justifique.

Cuando el gasto sea por una cantidad menor a la solicitada se deberá entregar, a la caja la cantidad sobrante y se recabará el recibo correspondiente para anexarlo a la comprobación.

4.4.4 Formatos de salida.

Dependiendo de las características del tipo de gasto, éstos se registran conforme al formato correspondiente, por ejemplo el estado de resultados (pérdidas o ganancias), flujo de efectivo y balance; y a partir de ellos se generan los indicadores financieros que se enuncian a continuación:

1) Estados de resultados; este considera los gastos operativos de las empresas, determinando el nivel de participación que tienen éstos con respecto a los ingresos percibidos por la venta de servicios, siendo los sueldos y remuneraciones, gastos administrativos, conservación y operación los principales en el funcionamiento de una empresa, esto adicionado con el costo de venta del servicio, a continuación se describen estos conceptos.

a) Sueldos y Remuneraciones, son los recursos destinados para el pago de personal de carácter permanente, eventual y especial; asimismo, el pago por concepto de seguridad social (imss, infonavit, SAR, etc.)

b) Gastos administrativos, son todos los encaminados al buen desempeño de la función administrativa de la entidad, los cuales serían:

- Arrendamientos, agrupa las designaciones destinadas a cubrir los gastos de edificios, oficinas, locales, maquinaria y vehículos, asimismo, incluye las erogaciones que requieran las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

- Materiales de Administración; considera las asignaciones para la adquisición de material de oficina, limpieza, didáctico e impresión necesario para el desempeño administrativo,

- Servicios Comercial y Bancario; son los que se contratan para cubrir la vigilancia de oficinas, primas de seguros, lavandería, higiene y fumigación; destacando servicios de capacitación y asesoría que se pagan a terceros; así como los destinados a comunicación social, publicidad, propaganda, investigación, estudios e informática.

- Servicios de traslado e instalación, considera los viáticos y traslado del personal en cuanto tengan una comisión, que por el desempeño de sus labores, implique trasladarse fuera de su residencia oficial, esto será autorizado por funcionarios competentes para ello.

c) **Gastos de Conservación**; agrupan las asignaciones destinadas a la adquisición de servicios contratados a terceros para el mantenimiento, conservación e instalación de toda clase de bienes muebles e inmuebles.

d) **Gastos de Operación**; dentro de este tipo de servicios se encuentran las comisiones que en el caso de Diconsa, se pagan a los encargados de las diferentes tiendas que realizan las ventas y tienen el trato directo con los consumidores finales; fletes, almacenaje y material de empaque.

d) **Costo de Ventas**; es el valor que Diconsa paga por los productos que realiza, por lo que se deben registrar como erogaciones esto a su vez considera los movimientos de inventarios.

De forma general un estado de resultados se presenta al cual le incluiremos cifras con objeto de hacer comprensible su función de la siguiente manera:

Ventas	1,000
Costo de Venta	800
Margen de Utilidad Bruta.	200 (diferencia entre la venta - costos de venta)
Sueldos y Remuneraciones.	80
Gastos Administrativos	50
Gastos de Conservación	30
Gastos de Operación	60
Total de Gastos Operativos	220 (sumatoria de todos los gastos)
Resultado de Neto	(20)
Subsidio del Gob. Federal	20
Resultado después de apoyo	0

Todos estos conceptos se encuentran registrados por partidas presupuestales, por lo consiguiente son registrados a través del CEGAP. Sin embargo, al ser un documento contable se establece, que a diferencia del flujo de efectivo, considera adicionalmente aprovisionamientos por lo que es un documento devengable y diferiría en algunos meses con el flujo de efectivo, sin embargo al final del ejercicio fiscal ambos formatos deberán conciliar de forma automática, en caso de existir variaciones, éstas se identificarán, a través de una auditoría,

2) Flujo de Efectivo; es el registro del diario movimiento de los ingresos y egresos efectuados en el transcurso del día, este debe contener una estructura que permita conocer el desempeño de la actividad propia de la empresa, adicionando algunos aspectos que se reflejan en el balance.

Disponibilidad inicial.

Ingresos

Ventas

Ingresos Diversos.

Operaciones Ajenas.

- Terceros.

- Recuperables.

Transferencias de Gobierno Federal

- Gasto Corriente

- Gasto de Capital.

Ingresos Totales.

Egresos.

Gasto Programable

Gasto Corriente

Servicios Personales

Materiales y Suministros

Servicios Generales.

- Gastos de Conservación

- Gastos de Administración

- Gastos de Operación

Operaciones Ajenas.

Gastos de Capital

- Bienes Muebles

- Obra Pública

Operaciones Ajenas

- Terceros

- Recuperables

Total de Egresos.

Disponibilidad Final.

Cada uno de los conceptos enumerados, considera una partida presupuestal que aunado con la operación misma de la empresa permite evaluar en cualquier momento el propio desarrollo, asimismo este es un formato concentrador de los gastos realizados y los ingresos percibidos por la venta de mercancías, y las operaciones mercantiles ,

3) Balance, se prepara con el objetivo de conocer la posición financiera de la empresa, en un momento determinado, incluye una lista de los activos, pasivos y el patrimonio neto de una empresa en una cierta fecha. Las cuantías monetarias registradas en los rubros contables deben cumplir con la ecuación fundamental de la contabilidad:

$$\text{Activos} - \text{Pasivos} = \text{Patrimonio neto.}$$

Activos	Pasivos
Caja y Bancos	Notas por pagar
Cuentas por cobrar	Cuentas por pagar
Materias Primas	Impuestos acumulados
Inventarios	Patrimonio neto
Propiedades Planta y Equipo.	Impuestos Acumulados
Avance sobre servicios.	Capital social

El balance se elabora mensualmente, conforme se reportan los movimientos al área contable el desarrollo de la empresa se puede conocer comparando los balances, el cambio de condición permite evaluar el desempeño.

En base a los formatos de salida se elaboran algunas razones financieras, que permiten conocer y evaluar la forma en que se desarrollan las actividades dentro de las empresa, las cuales son las siguientes:

- Liquidez, que representa la capacidad de la empresa para generar efectivo y hacer frente a sus compromisos y obligaciones al corto plazo.
- Solvencia, permite evaluar la capacidad financiera y la posibilidad de crecimiento al corto plazo.

- Capital de trabajo. nos ayuda a conocer la estructura financiera de la empresa ya que resulta de restar al activo circulante los pasivos circulantes, y conocer que tanto se encuentra comprometida la empresa con sus proveedores, y si tiene la capacidad de endeudamiento.
- Margen de utilidad. representa el margen bruto de ganancia sobre las ventas realizadas, lo que permite conocer el resultado de perdida-ganancia.

4.4.5 Descripción operativa del Sistema.

El sistema se basa en la captura de datos por un lado los presupuestados, y por otro el ejercicio real de la empresa, permitiendo compararlo en cualquier momento con lo que se puede controlar aquellas partidas que no tienen razón de sesgo.

Se elaboro a través de un programa llamado clipper, partiendo de las premisas ya señaladas y que desembocan en formatos de salida, estos reportan la actividad de la empresa.

Como fase inicial del programa se requiere conocer la estructura de la empresa, en el caso de Diconsa, ya esta determinada, sin embargo en otras no va ser posible por lo que se parte de llevar a cabo su clasificación de acuerdo a lo mencionado en el punto 4.8.3 con lo que es posible registrar a través del CEGAP el importe, la partida, el área responsable y quien lo autoriza, lo cual se acumula y compara al presupuesto, detectando el momento de rebasar el monto programado indica este posible error requiriendo la autorización por parte del responsable, que evalúa si procede o no el gasto, así como las implicaciones y la fuente de financiamiento para fondear este gasto.

Al momento de realizar esta evaluación entre lo presupuestado y lo ejercido por las características técnicas en que fue desarrollado el programa, nos permite localizar aquellas partidas fuera de control detectando el área de responsabilidad, monto y partida presupuestal, por lo que se hace necesario realizar conciliaciones entre las diversas áreas de responsabilidad para concretar que acciones se llevaran a cabo para corregir esta desviación.

4.4.6 Normas y Políticas para la Conciliación entre las Áreas

La Gerencia de Administración y Finanzas enviará mensualmente a las áreas que hayan ejercido gastos de operación, el listado de los gastos efectuados por área de responsabilidad para su revisión, Estas deberán confirmar los saldos de su ejercicio presupuestal y contable, por lo menos cada 2 meses y al final del año para el cierre del ejercicio.

Al cierre del ejercicio, informarán a la Gerencia de Administración y Finanzas del total de sus gastos de operación para cotejar con las áreas de presupuesto y contabilidad, y conformar el consolidado de la empresa.

Con las conciliaciones entre las áreas y la Gerencia de Administración y Finanzas, las primeras determinarán las acciones para dar seguimiento y cumplir con sus programas de trabajo, además de anticipar y solicitar con tiempo el presupuesto para el siguiente año.

La Gerencia de Administración y Finanzas proporcionará todas las facilidades para conciliar y dar seguimiento al gasto de operación.

4.5 Conclusiones;

Es fundamental aclarar que las conclusiones que se presentan en este trabajo tienen un carácter provisional, derivado del comportamiento de la economía mexicana, que esta pasando un proceso de transición lo que implica una serie de modificaciones de política económica, que coadyuva a visualizar mejor nuestro futuro. Para ello es trascendental determinar la importancia del estado y de la administración pública, ya que ambas buscan garantizar la conservación del sistema mediante la estabilidad política, y en este sentido atiende la demanda de la población a través de las instituciones que emanan de ésta, ejemplo de ello es la Distribuidora e Impulsora Comercial Conasupo; empresa descentralizada del gobierno federal que forma parte de la política social desde su nacimiento.

Se destaca que la estructura gubernamental, se va adaptando conforme a las necesidades de la sociedad, es decir la organización del gobierno responde a

través de programas y actividades que habrá de realizar ante las presiones surgidas de las contradicciones inherentes al modo de producción.

Para lo cual el estado requiere reafirmarse como agente económico que concurre al mercado con objeto de movilizar, combinar e impulsar la producción de los bienes y servicios que la sociedad requiere.

Sin embargo, esta visión del estado no es un argumento casual, principalmente se debe a que el sector privado ignora a aquella actividad productiva que no represente alguna utilidad. Por tal motivo, el gobierno debe desarrollar alternativas, planes y programas que le permitan crear la infraestructura indispensable para lograr un desarrollo armónico, sostenido y equilibrado. Para ello es fundamental tener un marco teórico de referencia; los modelos económicos permean esta actividad, con la intención de lograr continuidad y evitar la ruptura del sistema; cada paradigma seguirá siendo un andamio que contribuirá a resolver la problemática que prevalece en ese momento histórico; se han considerado algunas de las teorías que a partir de los años treinta se han propuesto en dichos modelos como son:

- a) Keynesiana.
- b) Nekeynesiana.
- c) Neoclásica.
- d) Monetarista.
- e) Cepalina.

Con las experiencias aportadas por cada una de las corrientes de pensamiento económico nace una nueva propuesta, su sostenimiento teórico esta en lograr el equilibrio entre los diversos actores económicos que concurren en el mercado, y es a través de una política de justicia social como se logra mitigar en gran medida esta lucha.

En la actualidad la política económica se fundamenta en los teoremas neoliberales y cuya finalidad es resolver los siguientes problemas:

- a) nivel de ingresos.
- b) desempleo.
- c) seguridad.
- d) conflictos sociales.
- e) salud.
- f) nutrición.

La estrategia a utilizar es la transformación de la estructura productiva del país, integrando la economía nacional a una de carácter global a través de las ventajas comparativas con respecto a sus principales socios comerciales.

De forma similar la administración pública requiere de compatibilizar los procesos de planeación, programación y presupuestación a esta nueva realidad; siendo las finanzas públicas una herramienta técnica del gasto del gobierno, tiende a elaborar diversas estrategias en función de las cambiantes condiciones económicas y sociales del país, para lo cual existe una fundamentación legal que tiene como resultado la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y que en ésta se sustentan los principios jurídicos para las empresas que dependen del estado.

Por tal motivo las finanzas públicas no se limitan a la recaudación de impuesto y a su distribución, sino a tratar de solventar los problemas en los que se encuentra inmerso el país. Sin embargo, se requiere de la política fiscal como instrumento estabilizador de la economía, ya que tiene la facultad de modificar algunas variables macroeconómicas con las que cuenta el estado, con la finalidad de elevar el crecimiento económico.

De lo anterior se desprende que la legitimación del estado, esta determinada a través de la estabilidad política que él mismo estructura. Adicionalmente, es necesario fortalecer el sistema democrático, para que exista credibilidad en las medidas que adoptara al momento de realizar sus programas de acción, y por consecuencia los presupuestos que le darán vida a esta actividad. Este último concepto surge de tres premisas fundamentales:

- a) La política, que se encuentra condicionada por el gobierno representada a través del ejecutivo y controlada por el legislativo, así como también de cualquier estrato social.
- b) La participación del estado en la economía con el objeto de evitar productores y distribuidores cuasi-monopolicos que afectan a los consumidores.
- c) La escasez como problema de la sociedad, que implica la toma de decisiones de que, como y para quien producir de acuerdo a la cantidad de recursos con los que cuenta la nación.

Para ello el presupuesto representa una alternativa, debido a que es la formulación y adopción del un plan, programa y meta a corto, mediano y largo plazo en donde se ponen en práctica la relación entre los recursos y las actividades a realizar en un periodo de tiempo determinado, además fueron aprobadas con base a un programa costo-beneficio.

En México, el estado considera el presupuesto como la columna vertebral de la política fiscal, es a partir de la década de los treinta cuando se crea "la Comisión del Presupuesto", encargada de preparar a éste, el cual pasaría a la Secretaría de Hacienda que a su vez establece un departamento de Presupuesto, controlando en este sentido el gasto público. Y con ello las estimaciones de los ingresos estatales, se presentan en un documento llamado Ley de Ingresos de la Federación.

Lo correspondiente al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), tiene validez a partir de la autorización emitida por la H. Cámara de Diputados y

De lo anterior se desprende que la legitimación del estado, esta determinada a través de la estabilidad política que él mismo estructura. Adicionalmente, es necesario fortalecer el sistema democrático, para que exista credibilidad en las medidas que adoptara al momento de realizar sus programas de acción, y por consecuencia los presupuestos que le darán vida a esta actividad. Este último concepto surge de tres premisas fundamentales:

- a) La política, que se encuentra condicionada por el gobierno representada a través del ejecutivo y controlada por el legislativo, así como también de cualquier estrato social.
- b) La participación del estado en la economía con el objeto de evitar productores y distribuidores cuasi-monopolicos que afectan a los consumidores.
- c) La escasez como problema de la sociedad, que implica la toma de decisiones de que, como y para quien producir de acuerdo a la cantidad de recursos con los que cuenta la nación.

Para ello el presupuesto representa una alternativa, debido a que es la formulación y adopción del un plan, programa y meta a corto, mediano y largo plazo en donde se ponen en práctica la relación entre los recursos y las actividades a realizar en un periodo de tiempo determinado, además fueron aprobadas con base a un programa costo-beneficio.

En México, el estado considera el presupuesto como la columna vertebral de la política fiscal, es a partir de la década de los treinta cuando se crea "la Comisión del Presupuesto", encargada de preparar a éste, el cual pasaría a la Secretaría de Hacienda que a su vez establece un departamento de Presupuesto, controlando en este sentido el gasto público. Y con ello las estimaciones de los ingresos estatales, se presentan en un documento llamado Ley de Ingresos de la Federación.

Lo correspondiente al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), tiene validez a partir de la autorización emitida por la H. Cámara de Diputados y

ratificada por el Ejecutivo Federal. El PEF, lo cual se establece en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

En suma podemos decir que la clasificación del gasto público, se basa en la cuenta doble, con desglose de cuenta corriente y de capital, .

Ante las deficiencias presentadas en el presupuesto tradicional, las cuales ya se mencionaron en el capítulo 2, el ejecutivo adopta el presupuesto por programas, aplicándolo en Secretaría de la Presidencia, la Secretaría de Agricultura y Ganadería al experimentar este sistema de presupuesto a nuestra realidad administrativa, evaluando el destino y el empleo más eficiente de los recursos. Con este tipo de presupuesto se interrelacionan los programas y los presupuestos, determinándose los costos de las actividades concretas que cada dependencia debe realizar.

El presupuesto por programa y actividad, expresa el gasto en función de objetivos precisos que se persiguen en cada nivel de organización, además contiene una serie de índices de rendimiento, unidades físicas y precios, que hace posible la comparación entre proyectos similares y permite determinar el grado de aprovechamiento de los recursos y de los precios que se pagan por ellos.

Se le pueden incluir modificaciones, que tratan de evitar la variación entre los objetivos programados y situaciones fuera de control, efectuando medidas correctivas que van desde un traspaso compensado entre programas o la toma de decisiones priorizando objetivos.

El anteproyecto que anualmente se envía a la H. Cámara de Diputados por parte de ejecutivo, puede sufrir modificaciones en las tasas impositivas, amortizaciones de la deuda pública colocación de empréstitos, partidas especiales para catástrofes.

Esta técnica permite producir bienes y servicios, a los mejores costos es un plan operativo de corto plazo se convierte en instrumento que tiende a ordenar las unidades administrativas.

En suma, el presupuesto por programa y actividad, obliga a cambiar el enfoque de la contabilidad fiscal simple a una contabilidad presupuestaria, que incorpora los costos y mide sus efectos directos e indirectos.

Es importante que las empresas del estado que se dedican a operaciones comerciales requieren de una mayor flexibilidad en la ejecución de sus presupuesto por programas, derivado de las condiciones que no se establecen en el anteproyecto de presupuesto, por ejemplo las variaciones en las condiciones climáticas o desastres.

Los argumentos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público han propiciado la búsqueda de una instrumentación técnica que permita llevar "un control presupuestal" que radica en poder planear un pronóstico de utilidades y alternativas de acción que detecten el comportamiento de variables exógenas a la administración, asimismo ser previsible con las herramientas de cálculo, como son la contabilidad, la estadística y la técnica presupuestal.

El control presupuestal es proceso integral que no se limita a la recolección de información, sino también al apoyo de la toma de decisiones, lo que involucra actividades de evaluación, normatividad, y comunicación entre todas las áreas responsables, con el objeto de realizar acciones que permitan corregir las posibles desviaciones en el ejercicio del gasto.

Cabe mencionar que los cambios implementados en esta administración de gobierno, han generado una estructura orgánica y funcional de la administración pública federal acorde a las necesidades de la gestión presupuestaria, en el marco de acción del Plan Nacional de Desarrollo. En virtud de estos requerimientos en C. Presidente de la república a mediados de 1984, propone dar cumplimiento al acuerdo de simplificación administrativa; dando origen a manuales con normas y procedimientos, promoviendo a través de estos los alcances y limitaciones del manual de corresponsabilidad del gasto público federal y de los diversos requerimientos detectados en la administración pública.

Por otra parte al proponer la instrumentación para el control del gasto público, empleamos el clasificador por objeto de gasto, que consiste en una listado

homogéneo y coherente de los bienes y servicios que el gobierno adquiere para desarrollar sus acciones; su función consiste en identificar con claridad la demanda gubernamental en el cual se incluyen: recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros.

Lo anterior para el cumplimiento a las actividades programadas; los elementos que lo conforman son capítulos, conceptos y partidas que orillan a objetivos precisos, a través de este clasificador se destacan: planeación, programación, análisis económico, orden jurídico, administración presupuestal, contabilidad gubernamental y fiscalización presupuestaria, por tanto para llevar una integración eficiente de las diversas herramientas utilizadas.

Se instrumentó un modelo control presupuestal en base a las condiciones prevalecientes en el Sistema Diconsa, que con en cualquier empresa del gobierno federal puede aplicarse.

El presente modelo surge debido a que las finanzas del Sistema Diconsa, presentan un creciente deterioro en términos de liquidez; por tal motivo el establecimiento del SICOPPA, tiene como objetivo racionalizar el gasto, elevar la productividad, así como registrar un aumento en los recursos que genera el mismo sistema al tener menores tiempo de respuesta que pueden traer beneficios financieros al corto plazo saneando su estructura.

La implementación del sistema, como instrumento de control presupuestal por área y almacén permite un adecuado manejo de los recursos con los que cuenta Diconsa, para sufragar los gastos emanados de la operación y la eficiente aplicación del subsidio otorgado por el gobierno federal.

Adicionalmente el sistema permite combatir la problemática presupuestal que presentan las empresas subsidiarias y áreas de responsabilidad, buscando:

- Eliminar problemas de clasificación presupuestal.
- Corresponsabilizar a cada uno de los responsables de la toma de decisión en su ejercicio presupuestal.

- Fortalecer la participación y comunicación entre las áreas de responsabilidad, en bienestar de la empresa misma.

Por último con la homologación de las partidas presupuestales y contables, permitirá reestructurar las áreas contables y presupuestales, evitando la duplicidad de funciones y con ello un ahorro significativo, que operativamente podrá aplicarse a mejoras financieras

Bibliografía

- 1.- J. Ricardo Ramírez Brun. Estado y Capitalismo en la Sociedad mexicana actual. en Rev. Coyuntura abril-junio de 1982, Ed. UNAM, México D.F. Pag. 101.
- 2.- Kelle V. y M. Kolsan. Materialismo Histórico. Ed. Progreso, México D.F. 1972, p.p. 173-203.
- 3.- Trejo Hipólito, México: Porfirismo y Revolución 1876-1917. en Rev. Coyuntura enero-marzo de 1982, Ed. UNAM, México D.F., p.p. 94-95.
- 4.- Huerta G. Arturo, Economía mexicana más allá del milagro. Ed. Ediciones Cultura Popular, 1ra. Ed., México D.F., p.p. 59-60.
- 5.- Marqués Ayala David J., La crisis económica causas, consecuencias y perspectivas. Rev. Coyuntura enero-marzo de 1982, Ed. UNAM, México D.F., p.p. 59-60.
- 6.- Guillen Romo Hector, Origen de la crisis en México. Ed. Era, 2da. Reimpresión, México D.F., p.p. 16-58.
- 7.- Carmona Fernando, México y Latinoamérica 94, Una alternativa la Neoliberalismo. Ed. Nuestro Tiempo, México D.F., agosto 1993, p.p. 60-63.
- 8.- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Ed. Secretaría de Programación y Presupuesto. p.p. 50-70.
- 9.- Stephen H. Linder, B. Guy Peters. Instrumentos de Gobierno; Percepciones. Ed. Rev. Gestión y Política Pública. Vol. II, Núm. 1, México D.F. julio de 1993, p.p. 5-8.
- 10.- Anibal Pinto Santa Cruz. El Estado como ente económico. Ensayos de Política Fiscal 2, Selección Héctor Assael. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, D.F., abril 1985, p.p. 30-31.

- 11.- Richard A. Mausgrave, Peggy B. Musgrave. Hacienda Pública, Teórica y aplicada. Ed. Mc Graw Hill, Quinta edición, México D.F., enero 1993, p.p. 3-7
- 12.- John Fitzgerald Due y Ann F. Friedlander. Análisis Económico de los impuestos y Sector Público. Ed. Ateneo, Argentina 1977, p.p. 507-525.
- 13.- Harold M. Somers, Finanzas Públicas e Ingreso Nacional. Ed. Fondo de Cultura Económica, México D.F. 1981, p.p. 41-52.
- 14.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el diario oficial de la federación del 14 de mayo de 1986.
- 15.- Alfredo Rosas Arceo. "La crisis fiscal del presupuesto público en México" Ed. Universidad Autónoma Metropolitana ediciones técnicas científicas S.A. de C.V. p. 190.
- 16.- Alberto Menéndez Gúzman. "Memoria del Segundo Seminario del Comité Técnico Consultivo de Programación, Presupuestación y Evaluación del Sector Educativo". Coeditan SEP-UNAM, México D.F. 1985, p.p. 134-136.
- 17.- Rodolfo Coeto Mota. El Presupuesto, Planeación y Elaboración. Ed. UNAM Facultad de Contaduría y Administración, México D.F. Octubre 1988, p.p. 18-19.
- 18.- Víctor J. Arriéche, Jorge Irisity. La Técnica del Presupuesto Por Programas en América Latina. Temas de presupuesto por Programa Tomo I. Dirección General del Presupuesto Por Programas. p.p. 28-29.
- 19.- Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Programación y Presupuesto. El Presupuesto por Programas en México. Temas de presupuesto por Programa Tomo I. Dirección General del Presupuesto Por Programas. p.p. 79-80.
- 20.- Francisco Vázquez Arroyo. Presupuesto por Programas para el Sector Público de México. Ed. UNAM, México D.F. julio 1991, p.p. 28-29.

- 21.- J.E. Hernández Assamat, Economía. Ed. Publicación Cultural, México D.F. 1992. p.p. 110-11.-
- 22.- Glenn A. Welch, Ronald W. Hilton. Presupuestos, Planeación y Control de Utilidades. Ed. Prentice Hall Hispanoamericana, S.A. de C.V. 1990, pág. 1.
- 23.- Beatriz García Castelan, Planeación estratégica y control de gestión. Ediciones, Contables y Administrativas, S.A. (ECASA) 1ra. Ed. México, D.F.. P.p. 35.
- 24.- Gonzalo Marner, Control Presupuestario De Instituciones Descentralizadas Y Empresas de Gobierno. Temas de Presupuesto por Programas. Ed. U.N.A.M. México D.F., Agosto 1982 P.p. 54-56.
- 25.- Manual de Normas para el Ejercicio Presupuesto. Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad. Dirección General de Política Presupuestal. Ed. S.P.P., México, D.F. 1985, P.p. 6-48
- 26.- Victor M. Paniagua Bravo. Sistema De Control Presupuestal. Ed. Instituto Mexicano De Contadores Públicos. México, D.f. P.p. 20-25.
- 27.- Clasificación por Objeto del Gasto. Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad. Dirección General de Política Presupuestal. Ed. S.P.P., México, D.F. 1985, P.p. 1-13
- 28.- H.g. Thuesen, W.g. Fabryky, G.j. Thuesen. Ingeniería Económica. Ed. Prentice Hall. México D.f., 1986. P.p. 308-316
- 29.- Martín del Campo Antonio, Calderón Tinoco Rosendo. Reestructuración de los Subsidios a Productos Básicos y la Modernización de Conasupo. Revista de la Facultad de Economía. Octubre-Diciembre 1990, Ed. UNAM, pág. 57