

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CONTADURIA Y ADMINISTRACION



## LA CONTABILIDAD Y EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS, INSTRUMENTOS DE CONTROL EN LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

### SEMINARIO DE INVESTIGACION CONTABLE

QUE EN OPCION AL GRADO DE;  
LICENCIADO EN CONTADURIA  
P R E S E N T A

CLARA ANGELICA TREVIÑO GARCIA

DIRECTOR DEL SEMINARIO: C. P. JORGE PARRA REYNOSO

MEXICO, D. F.

1983



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

A todos aquéllos, a quienes identifico  
y a quienes no conozco, que directa o  
indirectamente contribuyeron a lo que  
hasta hoy es mi formación profesional  
y a los que expreso el compromiso de  
afrontar el reto del mañana

## I N D I C E

	PAGINA
<b>I N T R O D U C C I O N</b>	1
<b>C A P I T U L O I</b>	
<b>C O N S I D E R A C I O N E S G E N E R A L E S</b>	
a) Conceptos . . . . .	3
b) Antecedentes . . . . .	7
<b>C A P I T U L O II</b>	
<b>P R E S U P U E S T O P O R P R O G R A M A S</b>	
a) Programación Presupuestaria . . . . .	19
b) Los Programas Presupuestales y su estructura . . . . .	27
c) Aplicación del Presupuesto por Programas en la UNAM . . . . .	34
d) El Presupuesto Universitario . . . . .	37
<b>C A P I T U L O III</b>	
<b>E L S I S T E M A C O N T A B L E P R E S U P U E S T A L</b>	
a) Estructura y funciones del Patronato Universitario . . . . .	53
b) Implantación del Sistema Contable Presupuestal . . . . .	56
c) Registro y Control Presupuestal . . . . .	60
<b>C O N C L U S I O N E S Y R E C O M E N D A C I O N E S</b>	68
<b>B I B L I O G R A F I A</b>	72

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

El Presupuesto por Programas y la Contabilidad Presupuestal son instrumentos de la administración que pretenden contribuir al cumplimiento de las funciones encomendadas a una institución y al control de la aplicación de los lineamientos establecidos para el ejercicio de los recursos asignados.

El presente trabajo pretende revisar los antecedentes del Presupuesto por Programas, sus orígenes, su evolución y su situación actual en la institución que en México ha sido pionera en el desarrollo de esta técnica y que representa el mayor avance en su operación, la Universidad Nacional Autónoma de México, que además, como institución de educación superior con responsabilidades en muchas áreas y de una gran complejidad, adoptó el Presupuesto por Programas en un intento por conciliar los objetivos de la institución con los recursos disponibles para llevarlos a cabo, permitiendo priorizar y racionalizar unos y otros.

Se hacen consideraciones sobre la planeación, la programación presupuestaria, su metodología y la estructura de los programas, además de las ventajas que representa su utilización.

Se esbozan los objetivos y políticas generales de la institución, así como los programas que se han estructurado para cumplir con las funciones y los objetivos de los mismos, y los caminos que se siguieron para la implantación de la técnica.

Simultáneamente se revisan los aspectos de la Contabilidad Presupuestal, desarrollada por técnicos y personal de la UNAM como un complemento indiscutible del Presupuesto por Programas, sin la cual los alcances de éste se verían francamente limitados.

Asimismo, se describe cómo el desarrollo de esta técnica ha permitido contar con la información actualizada del ejercicio presupuestal y contemplar la situación patrimonial de la institución, permitiendo aplicar un control sobre las operaciones que se realizan y ejecutando los ajustes necesarios.

De tal manera que la elaboración de este trabajo permite integrar una serie de conocimientos y adquirir otros y, a su vez, hacer algunas consideraciones sobre estas técnicas, sus beneficios, sus problemas y los puntos en los que están pendientes de instrumentar.

Por último se espera que esta revisión contribuya de alguna manera a que en nuestra Universidad se continúen los esfuerzos por hacer una administración cada día más eficiente, que le permita continuar cumpliendo con tan altos objetivos.

## CAPITULO I CONSIDERACIONES GENERALES

### A) CONCEPTOS

En las instituciones de educación superior, al igual que en cualquier entidad, se requiere de información confiable y oportuna, que permita conocer cómo se han llevado a cabo las actividades y los resultados obtenidos, para así compararlos con los planes de acción formulados con anterioridad y conocer, en su caso, las desviaciones y subsanar las deficiencias localizadas.

La contabilidad y el Presupuesto son, sin duda, los instrumentos de mayor importancia para poder contar con información confiable.

Es necesario mencionar algunos de los diferentes conceptos de Contabilidad y Presupuesto que se manejan:

#### **Contabilidad**

- La Contabilidad financiera es una técnica que se utiliza para producir sistemática y estructuralmente, información cuantitativa expresada en unidades monetarias, de las transacciones que realiza una entidad económica y de ciertos eventos económicos identificables y cuantificables que la afectan, con el objeto de facilitar a los diversos interesados el tomar decisiones en relación con dicha entidad económica.<sup>1</sup>
- Contabilidad es el arte de registrar, clasificar y resumir de manera significativa y en términos monetarios, transacciones que son, al menos en parte, de carácter financiero, así como de interpretar los resultados obtenidos.<sup>2</sup>

1. Instituto Mexicano de Contadores Públicos.- Comisión de Principios de Contabilidad. Boletín A 1: Esquema de la teoría básica de la Contabilidad Financiera.
2. Instituto Americano de Contadores Públicos.- Cita de Azuara León, Humberto. Un viejo problema. Revista Dirección y Control, Vol. XVI, No. 157, septiembre, 1975.

- Contabilidad es la ciencia que establece las normas y procedimientos para registrar, cuantificar, analizar e interpretar los hechos económicos que afectan el patrimonio de los comerciantes individuales o empresas organizadas bajo la forma de Sociedades Mercantiles.<sup>3</sup>

De esta manera es posible establecer que la Contabilidad, en su dimensión exacta, equivale a la teneduría de libros; es decir, su radio de acción abarca exclusivamente el registro metódico y ordenado de las operaciones de una entidad. Por lo tanto, la Contabilidad es una técnica, pues se trata de aplicar una serie de reglas para satisfacer la necesidad de información.

Ahora bien, al hacer referencia a la Contaduría Pública como profesión, se rebasan las fronteras de la Contabilidad, lo que implica tratar, en su lugar, de un proceso contable sustentado por una teoría específica. Al hablar de un proceso contable, nos referimos al método científico que sistematiza, valúa, procesa, evalúa e informa sobre transacciones financieras que realizan las entidades económicas.

El proceso contable, finalmente, aporta elementos de juicio a los interesados en la buena marcha de la entidad económica, para la toma de decisiones.

Es notorio como la Contabilidad se ha transformado a través del tiempo, dejando atrás el simple registro histórico al incorporar, entre otros, a procedimientos como los presupuestales, interpretando su información y optimizándola al transformarla en medio eficaz para ejercer un control eficiente, evaluar los resultados y fundamentar proyecciones a futuro. Asimismo, al contar con la información requerida es posible verificar y comprobar el comportamiento de ésta, pudiendo efectuar estas acciones por medio del control.

De esta manera, resulta necesario establecer qué se entiende por **Control**:

3. Sastrías F. Marcos.- Contabilidad. Primer Curso. Ed. Esfinge, 4<sup>a</sup> Ed., México, 1960.



En un sentido amplio, control significa "procedimiento establecido para verificar o comprobar algo".

Si lo enfocamos en particular hacia las entidades económicas, se afirma que existe control cuando se ejerce vigilancia sobre el patrimonio de las mismas y sobre aquéllos de quienes depende su conservación e incremento. Control significa también, la posibilidad de poder comparar los resultados obtenidos, con los planeados.

### **Presupuesto**

- Es el cálculo y balance previos de los gastos e ingresos del Estado y otras corporaciones públicas, que debe contener la expresión detallada de dichos gastos y de los ingresos previstos para cubrirlos durante un período determinado, generalmente un año.<sup>4</sup>
- 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.<sup>5</sup>

Al analizar estas dos definiciones, podemos decir que el Presupuesto tradicional consiste en calcular los ingresos y en ajustar los desembolsos a los recursos disponibles.

### **Presupuesto por Programas**

- Es el instrumento que establece objetivos y metas que se cumplen a través de la integración de un conjunto de esfuerzos, con un costo global determinado, y ejecutado por una unidad de alto nivel.<sup>6</sup>

4. Diccionario Encicopédico U.T.H.A., T. VIII, Editorial Hispano Americana, Mex., 1974.
5. Vázquez Arroyo Francisco.- Presupuesto por Programas para el Sector Público de México. UNAM, 1979.
6. Gonzalo Maentner.- Planificación y Presupuesto por Programas. Siglo XXI, México, 1967.

- Sistema en el que se presta mayor atención a las cosas que una entidad **hace**, dándole prioridad sobre lo que **compra** para hacer las cosas. Los recursos humanos, servicios personales, los materiales de consumo, el equipo y los inmuebles no son sino medios que se emplean para cumplir con sus funciones.<sup>7</sup>

Las dos definiciones anteriores señalan el interés marcado del presupuesto por programas en el incremento de la eficacia con que se programan y administran las actividades de una entidad. Enfoca su atención a las metas o resultados que han de alcanzarse a través de la organización, programación y control de las actividades que se realizan.

De esta manera, podemos concluir que por Presupuesto por Programas se entiende el sistema en el cual se presta particular atención a las cosas que se realizan, más que a las cosas que se adquieren o, más específicamente: "aquel sistema en que se establecen objetivos y metas, el costo que presupone alcanzar estas metas, así como los indicadores que permiten medir los resultados y evaluar la eficiencia en el cumplimiento de los programas que lo integran".

La técnica del Presupuesto por Programas permite hacer un uso más racional y coherente de los recursos humanos, materiales y financieros de que se dispone, especificando en el tiempo y el lugar las acciones a desarrollar.

El Presupuesto por Programas, como técnica programático-financiera, establece para su ejecución las relaciones entre objetivos, metas y recursos necesarios para el desarrollo de las actividades y, al aplicarse, da origen a un documento base para la toma de decisiones, permitiendo identificar los objetivos y metas, las actividades, los recursos, el costo de las actividades, los elementos para las funciones y responsabilidades de las unidades ejecutoras a nivel de Programa, Subprograma, Unidad responsable.

En México se acostumbra llamar presupuesto únicamente a la previsión de egresos del Gobierno Federal o de las entidades locales, en tanto que las estimaciones de los ingresos federales y estatales, así como las disposiciones relacionadas con ellos se presentan en un documento llamado Ley de Ingresos de la Federación o del Estado o Entidad Federativa que corresponda.<sup>8</sup>

**Presupuesto de Egresos de la Federación.**- Es la autorización expedida por la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para costear las actividades oficiales, obras y servicios públicos a cargo del Gobierno Federal, durante el período de un año.<sup>9</sup>

## B. ANTECEDENTES

En 1853, bajo la presidencia de Benito Juárez, se formuló un presupuesto detallado de los gastos del país, conforme a las "Bases para la Administración de la República", examinándose después por la Junta de Ministros, con la que se creó por primera vez un instrumento para revisar y controlar el gasto público.

En 1867 se decreta la obligatoriedad del presupuesto, a partir del año siguiente; empieza a presentarse regularmente en forma anual, con fundamento en el Artículo 27º de la Constitución vigente en esa época.

La Constitución de 1917 permitió regular técnica y administrativamente las actividades presupuestarias concediendo facultades extraordinarias al Ramo de Hacienda para el ejercicio presupuestal, en tanto se expedían las leyes específicas para normar el funcionamiento de la Hacienda Pública; en 1919 es aprobado por la H. Cámara de Diputados el proyecto de la Ley de Egresos.

En 1928 se integra una Comisión del Presupuesto, encargada de preparar y formular tal documento, revisando, aumentando o disminuyendo las previsiones de gasto, y en 1930 se concede a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el control del gasto público, creándose un Departamento de

8. Anguiano Equihua R.- Las Finanzas del Sector Público en México. UNAM, México, 1968.

9. Artículo 28ª, Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación. México 1960.

de Presupuesto. La administración presupuestaria incorpora cambios, mismos que sientan las bases de consolidación del presupuesto y la regularidad en su parte técnica; así lo demuestra la creación de la Dirección General de Egresos en 1934 y la implantación de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos en 1935.

Los egresos totales se agrupaban en una clasificación administrativa tradicional constituida por Ramos; es decir, los presupuestos de cada una de las dependencias del Ejecutivo y de los otros dos Poderes; Legislativo y Judicial.

Para poder determinar la clase de egresos que incluía cada capítulo presupuestal, separando los gastos corrientes de los de inversión o de transferencia, se reestructuraron y se agregaron dos Ramos Generales más, aparte del de deuda pública, que fue creado en 1923; en 1936, el de Inversiones, que comprende las inversiones financieras, y en 1958 el de Erogaciones Adicionales, que maneja todos los recursos necesarios para complementar los programas y gastos especiales requeridos por las entidades.

Su nueva clasificación por objeto del gasto, se estableció en 1958.

Con la incorporación al Presupuesto Federal de los Organismos descentralizados y Empresas de Participación Estatal más importantes, en 1965 se dió un paso adelante en la cobertura del universo de las actividades que realiza el Gobierno.

La asignación de recursos antes de la implantación del Presupuesto por Programas se basaba, de hecho, en datos contables de los presupuestos anteriores, siendo ésta sin esencia, sin contar con los objetivos, programas y metas, resultando una asignación casi por inercia; cabe mencionar que hasta 1975, el Presupuesto de Egresos de la Federación era tradicional; es decir, la asignación de fondos era de hecho institucional o según el objetivo del gasto.

Así es como varios países del mundo, entre ellos México, ante la inminente necesidad de racionalizar el gasto público y obtener el máximo beneficio de los recursos, se están esforzando por desarrollar sistemas modernos de planificación y presupuestos.

El origen de estos nuevos modelos se remonta a experiencias obtenidas en los Estados Unidos de Norteamérica en los años 40 y 50; en este tiempo se desarrolló un sistema gubernamental que se basaba en las técnicas que utilizaba la empresa privada, donde prevalecen los objetivos de "producción y resultados" y que sirvieron como metas de dirección y de toma de decisiones con alternativa de acción.

De esta manera fue como se introdujo en el Departamento de Defensa, el presupuesto por programas en el año de 1963, extendiéndose a toda la Administración Federal de ese país.

En México, en 1976, el Presupuesto de Egresos de la Federación fue elaborado ya con una orientación programática, el cual incorporó, mediante la coordinación de las entonces dependencias normadoras y controladoras del presupuesto, Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Patrimonio Nacional, así como la Presidencia de la República, los elementos de dicha técnica, como son: programa, subprograma, objetivos, metas, unidades responsables, etc.

Con esto fue necesario reestructurar el diseño y elaboración de formatos e instructivos para la captación de información de los anteproyectos de las entidades; adecuar los sistemas externos de revisión y aprobación presupuestaria; diseñar formatos especiales para la presentación del documento presupuestario a la H. Cámara de Diputados, y reestructurar la operación de los documentos de afectación presupuestaria durante el ejercicio, tales como órdenes de pago, pedidos, avisos de cargo, etc.

Se realizaron otras adecuaciones al Presupuesto de 1977 en los mecanismos presupuestarios, con base en los resultados alcanzados en el anterior presupuesto; los más destacados fueron:

- a) Mejoramiento de la coordinación entre las dependencias normadoras, autorizadoras y controladoras del Gasto.
- b) Afinación de los formatos de captación de información y los de presentación a la H. Cámara de Diputados.
- c) Inclusión en la clave presupuestaria de los elementos referidos a proyectos y/o actividad.
- d) Simplificación de los documentos de afectación presupuestaria; afinación de normas y lineamientos para el ejercicio; introducción de un Sistema de Contabilidad Descentralizada.
- e) Se inició el control del Presupuesto a nivel de subprogramas y capítulos.

Con la experiencia obtenida de los presupuestos con orientación programática de los años 1976 y 1977, se formularon los presupuestos por programas de 1978 y 1979.

En la Secretaría de Programación y Presupuesto, creada como entidad normadora central de los procesos de planificación, programación presupuestaria y evaluación, se iniciaron los trabajos para la formulación del presupuesto de 1978.

Primeramente se elaboró y diseñó un programa quinquenal de acción del Sector Público 1978-1982, donde tomaron parte las entidades que integran dicho Sector, a fin de que sirvieran de norma fundamental y directriz, para la formulación del Presupuesto. Este programa fué el marco de referencia orientador de los trabajos presupuestarios.

Para llevar a cabo este programa fue necesario el diseño y operación de un esquema de Programación - Presupuestación, al cual se integraron la entidad normadora central y las periféricas del Sector Público, formando mecanismos de coordinación sectorial e intersectorial en grupos y subgrupos de estudio, análisis y operación programática y presupuestaria.

El presupuesto se estructuró en base a programas y subprogramas sectoriales, congruentemente con el plan quinquenal y de acuerdo a las necesidades de cada una de las instituciones públicas. La formulación programática se vio impedida de una mejor preparación de dichos programas, tanto a nivel quinquenal como anual, debido a la presión derivada del inicio tardío de este proceso.

Durante el ejercicio del Presupuesto en 1978, surgieron algunas adecuaciones en las partidas de los subprogramas y esto propició la corrección de los problemas derivados de la presupuestación sectorial que a su vez agilizó los trámites presupuestarios de ejecución del gasto.

El presupuesto para 1979 se preparó con las mismas bases del presupuesto anterior, dentro de un proceso de programación - presupuestación previamente diseñado y calendarizado, estructurando programas, subprogramas, proyectos y/o actividades y profundizando más en su elaboración.

Después de haber mencionado los antecedentes del Presupuesto en el Sector Público, se describirá a continuación su desarrollo en la Universidad Nacional Autónoma de México.

En el año de 1966, se comenzó a hablar en la UNAM de la necesidad de llevar adelante una reforma administrativa consecuente con la que entonces se pretendía para el Sector Público Federal, en su conjunto. El propósito era hacer frente al extraordinario crecimiento de la Institución, motivado principalmente por el incremento de la demanda por educación media y superior.

Un objetivo principal dentro del Plan de Reforma Administrativa elaborado, fue la implantación de la técnica del presupuesto por programas; otro era la revisión, modificación y creación de los procedimientos referentes a la administración de los recursos humanos y materiales con los que contaba la Institución. En realidad no se trataba de dos aspectos separados, sino por el contrario, relacionados mutuamente porque, en efecto, no se puede implantar con posibilidades de éxito la técnica del presupuesto por programas, si no se introducen de manera paralela las re

formas en los mecanismos contables, de personal y de aprovisionamiento de insumos materiales y servicios, y si no se revisa la capacidad operativa de las unidades de organización que hagan posible ejercer, formular, registrar, controlar y evaluar el presupuesto asignado de acuerdo a la modalidad de correlacionar los programas de trabajo con los recursos de que se puede disponer para llevarlos a cabo.

El sistema presupuestario de la UNAM se basa en la técnica de Presupuesto por Programas, sistema que se fundamenta principalmente en los resultados, y que parte del establecimiento de programas para los que se definen objetivos, se preven metas, se indican costos y que, al presupuestar los recursos necesarios para su cumplimiento, obliga a la determinación de unidades de medida que permiten evaluar su avance y responsabilizar a las unidades ejecutoras de la realización cabal de los programas.

La implantación de la técnica en la UNAM se llevó adelante, de manera formal, hace ya un poco más de diez años, para todas las funciones que tiene a cargo, como son la docencia, la investigación, la extensión universitaria y, adicionalmente, las actividades de apoyo; fue la primera experiencia integral en un organismo de gran envergadura en la República Mexicana y se reconoce, de manera general, que ha sido la más exitosa habida en nuestro país y la más apegada al "modelo clásico" de presupuesto por programas.

En 1966, en el documento con que el Presidente del Patronato y el Rector someten a la consideración del Consejo Universitario el presupuesto para ese ejercicio, se indica que ha sido formulado tomando como base el del año anterior; todavía aquí, la característica del sistema tradicional es imperante y va a constituir, a lo largo del proceso, una de las dificultades mayores por vencer.

La limitación financiera es una característica de este momento y, al desecharse una vez más la posibilidad de elevar las colegiaturas y de más cuotas por servicios educativos, se plantea la conveniencia, al año



siguiente, de implantar un incipiente sistema de **costos** que permita posteriormente la adopción de un **PRESUPUESTO POR PROGRAMAS** que, al correlacionar los programas de trabajo y sus metas con la disponibilidad financiera, evite el que programas fundamentales sean limitados.

En 1968 se inició la implantación del presupuesto por programas en la UNAM.

Se centraliza el ejercicio de algunas partidas con el objeto de simplificar y uniformar los trámites y procedimientos administrativos, lo que permite programar las adquisiciones de bienes y servicios y, mediante convenios, uniformar la calidad, abatir los costos, disminuir los pasos de adquisición y entrega, permitiendo así cumplir los programas institucionales en el tiempo previsto.

Los años que siguieron a 1969 sirvieron para detectar las insuficiencias del planteamiento original y para introducir las correcciones que se estimaron adecuadas. Las actividades en materia presupuestaria se vieron prácticamente suspendidas durante los años de 1972 y 1973; en este último año, el entonces Departamento Técnico del Presupuesto se vió obligado a elaborar tres presupuestos: los correspondientes a los años de 1972; el correspondiente al año corriente, y el único que debería estarse elaborando, el de 1974. Bajo estas circunstancias, es fácil comprender que la calidad de la programación fuera prácticamente nula, y malamente se podría evaluar algo que propiamente no estaba planteado.

Desde ese momento, el presupuesto universitario va a marchar a la par con el desarrollo de los niveles académicos y va a servirle de fundamento; ésta es una de sus funciones y éste es uno de sus beneficios.

Se presupuestan, por vez primera, los ingresos extraordinarios que obtienen las dependencias por diversos conceptos y que, hasta antes de esa fecha, eran ejercidos libremente; ahora se ejercerá este ingreso adicional en base a subpresupuestos, previamente autorizados. Los controles presupuestales establecidos permiten también conocer los conceptos del gasto por cada ramo y esto posibilita la apertura de partidas para hacer, en base a ellas, la asignación de recursos correspondientes.

Se establecen las asignaciones complementarias que tanta importancia van a representar después, en el desarrollo de las acciones imprevistas, temporales y en el apoyo a las contingencias que la Universidad enfrenta. Los aumentos de sueldos, los beneficios que empieza a otorgar la Institución en adición a los ya existentes, así como la propia programación, comienzan a crear una nueva necesidad: la de información estadística y presupuestal.

Es importante señalar las diferencias más relevantes entre el presupuesto tradicional y el presupuesto por programas.

- Una de las principales es la incorporación en el segundo, de los criterios de programación que se han desarrollado para subsanar la falta de información de los presupuestos tradicionales; cabe hacer notar que un presupuesto por programas está orientado no sólo por acciones inmediatas, sino por metas a largo plazo, establecidas en programas globales o sectoriales de desarrollo.
- Otra de estas diferencias consiste en la asignación de los recursos, mientras que en el presupuesto tradicional los recursos se asignan a ejercicios y unidades administrativas de acuerdo al objeto del gasto; en el presupuesto por programas éstos se asignan para cumplir metas específicas a través del desarrollo de las actividades necesarias para lograrlas.
- El presupuesto tradicional, al asignar recursos por unidades administrativas, oculta los objetivos de la actividad de las instituciones e impide la coordinación entre las metas de largo plazo y las acciones concretas que deben realizarse cada año para alcanzarlas. Además, en el presupuesto tradicional no se requiere la formulación de programas operativos anuales, ya que basta con preparar proyectos de gastos, basándose en las asignaciones de años anteriores y en estimación de los posibles aumentos de egresos debido al crecimiento de las actividades del servicio, el aumento de precios de ciertos bienes y servicios, entre otros indicadores presupuestarios.

A continuación se enlistan una serie de diferencias encontradas por algunos especialistas en el área:<sup>10</sup>

ELEMENTOS DE COMPROBACION	P R E S U P U E S T O	
	TRADICIONAL	POR PROGRAMAS
1. Finalidad	Detalla todas las adquisiciones del gobierno.	Enfatiza lo que se realizará con los fondos disponibles.
2. Utilidad para la planificación	No facilita la planificación e impide la coordinación entre las metas de largo plazo y las acciones que deben desarrollar los servicios.	Forma parte del proceso de planificación, transformando los objetivos generales de los planes en presupuestos operativos anuales.
3. Determinación de objetivos y metas	Los objetivos quedan ocultos en el detalle de las partidas de gasto.	Señala metas de corto plazo en concordancia con los objetivos de plazo medio y largo.
4. Asignación de recursos	Se asignan a unidades administrativas para realizar gastos según su objetivo.	Se asignan recursos para el cumplimiento de las metas de los programas.
5. Control de ejecución	Pone énfasis en el control financiero legal.	Pone énfasis en las realizaciones de los programas.
6. Evaluación del grado de eficiencia en la producción de ejercicios públicos	No permite evaluar ni medir la eficiencia por falta de control en las realizaciones y resultados.	Pone de manifiesto las ineficiencias de la Administración.
7. Determinación de la responsabilidad en la Administración del presupuesto	Diluye la responsabilidad por los resultados de la gestión administrativa y acentúa la responsabilidad puramente formal.	Precisa la responsabilidad al determinar las metas que deben alcanzarse.
10. Material didáctico sobre presupuesto por programas. Dr. Guillermo Molina López, de la Misión económica de la OEA en México.		

ELEMENTOS DE COMPROBACION	P R E S U P U E S T O	
	TRADICIONAL	POR PROGRAMAS
8. Duplicación de atribuciones	No permite identificar las atribuciones <u>dupli</u> <u>cad</u> <u>as</u> .	Por la clasificación combinada funcional -institucional, <u>iden</u> <u>tifica</u> las <u>atribucio</u> <u>nes</u> duplicadas.
9. Por el uso de los sistemas de <u>clasifi</u> <u>cación</u>	La clasificación institucional y por objeto del gasto, no se <u>pres</u> <u>tan</u> para análisis de la política fiscal.	Por las <u>clasificacio</u> <u>nes</u> utilizadas: económica, funcional, por objeto. Por resultados, <u>per</u> <u>miten</u> analizar la <u>po</u> <u>lítica</u> fiscal.
10. Por la forma de presentación	Muy inorgánica, anacrónica y carente de <u>ele</u> <u>mentos</u> de información.	Debidamente <u>estructu</u> <u>rada</u> con relación a diversos factores y con amplia <u>informa</u> <u>ción</u> sobre el gasto.
11. Por la naturaleza del proceso <u>presu</u> <u>pu</u> <u>estario</u>	Proceso empírico o <u>me</u> <u>cánico</u> .	Proceso con base <u>téc</u> <u>nica</u> y características bien definidas.

- El presupuesto tradicional centra su atención en los gastos; el presupuesto por programas presta especial interés a las cosas que se realizan en función de sus metas, lo que le permite establecer comparaciones y definir alternativas de acción.
- El presupuesto tradicional sólo proporciona información sobre la utilización de los fondos; si bien esta información es importante, no proporciona elementos para tomar decisiones sino en función de disponibilidad pre supuestal.
- El presupuesto tradicional no permite interpretar realmente la asignación y uso de los fondos; el presupuesto por programa implica relacionar las asignaciones presupuestales en función de las metas establecidas.

El presupuesto por programas y actividades está adaptado a las necesidades actuales de planificación presupuestal, al permitir el análisis de los costos por proyecto y facilita la programación sectorial del gobierno con un alto grado de consistencia en forma integral.

### **Contabilidad Gubernamental**

La centralización de la Contabilidad Gubernamental en una sola dependencia, como en el caso de la Secretaría de Hacienda, limitó mucho su conocimiento y difusión como sistema de información, pues no se creó una doctrina que debidamente divulgada creara conciencia de su importancia técnica y profesional.

Al promulgarse la **LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO** el 31 de diciembre de 1976, cambió totalmente la estructura descrita anteriormente. Esta ley obliga a las Secretarías y Departamentos de Estado a llevar registros y producir, con la periodicidad necesaria, los estados contables que reflejan adecuadamente su situación financiera, así como complementar el sistema de Presupuesto por Programas (iniciado dos años atrás), que requería un apoyo técnico-administrativo que informara de los gastos e inversiones en los programas, y permitiera la comparación con su avance real, y los ajustes o adecuaciones necesarios para obtener las metas señaladas en el Presupuesto.

La Ley entró en vigor el 1º de enero de 1977, y en términos generales las disposiciones de ésta descentralizaron el registro y la información contable en las entidades del Sector Central del Gobierno Federal, definiendo que la contabilidad que se lleve deberá informar de las cuentas de balance, de las de resultados y del movimiento presupuestal que le sea asignado; de esta forma, se facilitará la evaluación de sus programas y objetivos, e informará de las metas obtenidas, de tal manera que pueda medirse la eficacia y eficiencia del Gasto Público Federal.

Los objetivos de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público proyectan avances importantes en comparación con las rutinas establecidas, por lo que la implantación de los sistemas de contabilidad en las Secretarías y Departamentos de Estado ha sido un gran reto por los se -

rios problemas iniciales que se han presentado, la mayoría de los cuales se han resuelto sobre la marcha, y representan una oportunidad para colaborar y poder llegar a sentar bases firmes, teóricas y prácticas que puedan llevar adelante este proyecto.

### **Contabilidad Presupuestal**

Fue en 1975 cuando se comenzó a implantar el sistema contable al presupuesto en la UNAM, dándole al catálogo de cuentas un dinamismo para poder tomar y registrar el presupuesto dentro de la Contabilidad.

El sistema contable presupuestal se da en la Universidad, debido a que el sistema contable tradicional y el presupuesto por programas se ha conjugado en su desarrollo, mediante procedimientos de computación, registro simultáneo en las cuentas contables y la aportación presupuestal correspondiente, aspecto que implica un gran adelanto en materia de control y que permite verificar que el gasto presupuestal coincida con el manejo contable de las cuentas de resultados, ya que anteriormente se localizaban discrepancias entre los Registros de Egresos, relacionados con el control presupuestal y los de la Contaduría, referentes al registro de los egresos, que implicaban la necesidad de efectuar laboriosos trabajos de depuración y conciliación.

El sistema contable exige el manejo de un mecanismo presupuestal, que registre no sólo contablemente las relaciones, sino que permita su análisis y además sirva de encauce a la realización de cada uno de sus programas.

## CAPITULO II

### PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

#### A) PROGRAMACION PRESUPUESTARIA

La planeación a nivel central y la programación a nivel operativo son parte de un proceso que tiene como objetivo técnico la modificación positiva de una situación.

El nivel central es responsable del diseño del sistema de programación y de fijar políticas, estrategias y prioridades, de acuerdo a la situación técnica y administrativa de la institución.

El nivel operativo es responsable de la elaboración de programas anuales para atender problemas del área y de prestar servicios de acuerdo con las normas y lineamientos definidos por el nivel central, tanto por las áreas sustantivas técnicas como por las de regulación administrativa, considerando a las primeras como las áreas responsables de un campo y a las segundas, o sea las de regulación, como las encargadas del diseño y operación de los sistemas de planeación y evaluación.

Para que la programación pueda efectuarse sistemáticamente, es necesario contar con una serie de elementos técnico-administrativos que regulen el proceso programático, entre dichos elementos se encuentran las Guías de Programación, cuyo propósito fundamental se encamina a uniformar el proceso de programación.

Los procesos de programar y de presupuestar están ligados entre sí; uno es parte del otro. Conforme esta concepción, el presupuesto es el instrumento de la programación que tiende a disciplinar la acción gubernamental.

Para reflejar los programas en los presupuestos se han desarrollado sistemas o técnicas presupuestarias que procuran mostrar los diversos programas de cada dependencia y sus costos, así como las actividades concretas programadas. Este sistema se llama "presupuesto por programas".

El desarrollo de la técnica ha sido la respuesta que se ha dado a la falta de información y planificación que puede percibirse en los presupuestos tradicionales. El presupuesto por programas, en cambio, muestra el significado de la actividad, clasificada por programas de operación y de capital, y permite analizar la acción de una dependencia en su conjunto.

El presupuesto debe tener el contenido y la forma de la programación.

En cuanto al contenido, implica que se debe efectuar una adecuada selección de objetivos, así como de los recursos que se apliquen para la realización de las acciones.

Esta selección de objetivos conlleva la necesidad de determinar y utilizar una serie de criterios y prioridades para dicha selección.

Es importante mencionar que en el presupuesto, se va a cumplir con el contenido de la programación, siempre y cuando el presupuesto cuente con planes de acción definidos; es decir, que cuente con un sistema maduro de planificación.

En cuanto a la forma, se sostiene que deben explicitarse todos los elementos que integran el concepto de programación.

La Programación significa:

- a) Adoptar cada uno de los objetivos concretos tanto en su naturaleza como en su cantidad, en términos de hacer posible la acción directa, inmediata y cotidiana del Gobierno y de la Administración, en función de las orientaciones y metas del plan de mediano plazo y tomando en cuenta las limitaciones o posibilidades que se deriven de los factores de la coyuntura.
- b) Determinar la naturaleza y volumen de las acciones necesarias para alcanzar dichos objetivos.



- c) Calcular y asignar los recursos humanos y materiales y demás servicios en calidades y cantidades adecuadas para la materialización de las acciones señaladas en el inciso b).
- d) Calcular y asignar la cantidad de recursos financieros dentro de cada uno de los diversos conceptos de gasto en función de los recursos humanos y materiales y demás servicios, y de los sistemas de salarios y precios que se considera seguirán en el ejercicio al que se refiere la programación.<sup>11</sup>

### **Marco Conceptual**

1. Consideraciones generales acerca del marco en que se desarrolla la programación.

Toda función de carácter administrativo tiene como propósito lograr un empleo racional de los recursos, para cumplir una finalidad o responsabilidad definida. En esta forma, las funciones de planeación, programación, presupuestación y evaluación sólo tienen sentido cuando se consideran como recurso sistemático y de gestión técnica y administrativa dirigido a mejorar la eficacia y eficiencia de los recursos institucionales.

Estas funciones se enmarcan dentro de los conceptos generales siguientes:

- 1.1. La planeación y la evaluación deben formar parte de sistemas y estructuras nacionales, en los que los niveles jerárquicos tengan la responsabilidad de definir normas y procedimientos de carácter general para observancia de la administración.
- 1.2. La programación debe ser una función operativa en la que participan ampliamente todos los niveles, pero debe estar sustentada en una etapa previa de planeación central que defina políticas,

11. Menéndez G. Alberto. Temas de Presupuesto por Programas, Tomo I, D.G.P.P. UNAM, 1980.

estrategias, procedimientos y normas generales, que deben enmarcar el funcionamiento de niveles, unidades y servicios dentro de un proceso uniforme, dando así uniformidad al sistema, estableciendo objetivos, organización y funcionamiento de los múltiples recursos utilizados en la educación superior.

- 1.3. El presupuesto por programas, técnica realizada como una función administrativa independiente de factores técnicos, sólo debe ser en realidad un mecanismo de enlace entre lo definido programáticamente y los recursos necesarios para realizarlo.
- 1.4. La evaluación, en su concepto operativo, tiene un componente básico de control; es decir, el seguimiento técnico, operativo y presupuestal de las acciones programadas. En este aspecto, mediante un conjunto de mecanismos de información, la evaluación tiene como finalidad retroalimentar el desarrollo de programas y, por tanto, es una acción que debe iniciarse y establecerse funcionalmente desde la fase de programación.

## 2. La Programación

La Programación es aplicable a cualquier actividad en la cual los individuos se confrontan con la necesidad de tomar decisiones sobre cuestiones que pueden resolverse de diversas maneras o de escoger entre objetivos diferentes entre sí. Lo primero se denomina problema de elección de técnicas, y lo segundo problema de las prioridades. Ambos constituyen cuestiones centrales de la programación.

El problema de prioridades tiene otras dos dimensiones; una es temporal y surge del hecho de que las necesidades son recurrentes, de modo que hay que procurar la satisfacción de las del presente, sin olvidar las del futuro; mientras más se destine a la satisfacción de unas, menos podrán emplearse en las otras. La otra dimensión deriva de la imposibilidad de satisfacer por completo las necesidades de todos, por lo cual es necesario decir quiénes son más beneficiados, o sea quiénes deben ser favorecidos con una prioridad más alta en la satisfacción de necesidades.

La problemática básica de la programación trata de cuestiones antagónicas. Sin embargo, hay que señalar que no se refiere realmente a opciones absolutas: los opuestos deben resolverse dentro de cierta complementariedad o proporcionalidad, y la esencia de la decisión consiste en determinar en qué proporciones deben combinarse los distintos objetivos.

La cuantía de los recursos disponibles es una de las limitaciones para determinar las proporciones más convenientes en que deben combinarse las distintas asignaciones; otra muy importante son las características de los servicios que se ofrecen y las de los propios usuarios; por otro lado, hay recursos que tienen usos muy específicos y no pueden emplearse en otros casos, sino con gran costo o dificultad.

La solución de los problemas programáticos descansa fundamentalmente en el concepto de la eficiencia de los recursos; se trata de escoger aquella combinación de esfuerzos que rinda el máximo con una cantidad dada de recursos o, inversamente si se pretende un nivel dado, que ésta requiera el mínimo de recursos posible.

La definición de objetivos constituye un principio básico de la técnica programática. No basta, por ejemplo, con afirmar que se pretende impartir una cátedra; hay que precisar el número de alumnos a los que se pretende formar, con qué programa, etc. Así definido, un objetivo se denomina meta.

Sin embargo, impartir la carrera de contaduría o cualquier otra, no constituye el único objetivo del esfuerzo en el campo. En realidad existen varios objetivos, y es indispensable poder compararlos entre sí, para que sea posible decidir a cuál conviene dar mayor prioridad.

De lo anterior se deriva un principio muy importante de la programación, que afirma que si una actividad persigue varios objetivos, es preciso homogeneizarlos entre sí y, en el caso de no ser posible, hay que agruparlos por categorías, constituyendo cada conjunto una subactividad distinta.

Si no hay comparación posible, la decisión de dedicar más recursos a un objetivo que a otro tendría que tomarse sobre bases arbitrarias. La distribución de recursos entre categorías, en caso de no poder homogeneizar, continuaría basándose en criterios arbitrarios, pero la distribución de recursos entre los componentes de cada categoría se realizaría por criterios programáticos, haciendo más eficiente el uso de los recursos.

La manera en que, conceptualmente, se elabora un programa, se examina a continuación:

El proceso comprende las siguientes etapas:

- Diagnóstico,
- Programación propiamente dicha,
- Discusión y aprobación,
- Ejecución, y
- Evaluación y revisión

### 2.1. Diagnóstico

Uno de los principios básicos de la programación afirma que los propósitos de un programa deben cumplir con tres condiciones básicas: ser viables, internamente compatibles y eficaces. La posibilidad de elaborar recomendaciones viables depende en gran parte del conocimiento de la situación actual del sujeto programático, lo que requiere:

- a) La descripción, de preferencia en términos cuantitativos, de la situación del sujeto en relación con el campo de su programa.
- b) El conocimiento de los factores que la determinan.
- c) El análisis de sus perspectivas, y
- d) La evaluación.

El conocimiento de los factores determinantes de la situación es la parte más compleja del diagnóstico y, al mismo tiempo, la que permite obtener las orientaciones más valiosas para la programación propiamente dicha. Es compleja porque los factores que influyen están relacionados entre sí de una manera particular y de finible, y poseen una dinámica propia.

Al elaborar un diagnóstico no basta con verificar si se registran o no determinadas condiciones; es necesario averiguar a qué razones obedecen.

La segunda tarea del diagnóstico es la de inventariar aquellos aspectos de cada uno de los factores que se consideran más relevantes dentro de la actividad que interesa. Algunos de esos factores se habrán modificado con el tiempo, y convendrá saber en qué cuantía y en qué dirección lo han hecho. El análisis de la conducta de los factores pertinentes a lo largo del tiempo, ayudará a comprender los fenómenos que se convierten en objetivos de la acción.

Otra tarea del diagnóstico es la de estimar en qué medida la situación tenderá a continuar operando en el futuro, tal y como ocurrió en el pasado, en el supuesto de que no se modifique la política que se aplica en la actualidad.

Los esfuerzos por elaborar un pronóstico son siempre considerados con escepticismo, pero ello deriva del hecho básico siguiente: siempre que se toma una decisión sobre acciones de efecto prolongado, se hace un pronóstico, explícito o implícito. Es obvio que es preferible hacer explícito el pronóstico, pues ello tiene la ventaja de poner en evidencia los supuestos en que se basa. Además, la previsión no se plantea en términos de que tal cosa ocurrirá, sino en términos de que si "A" ocurre, probablemente resultará "B" como una consecuencia de hipótesis razonables.

La siguiente tarea del diagnóstico es la de evaluar la situación; es decir, precisar si es satisfactoria o no. Esto involucra la determinación de un patrón apropiado de comparación y está determinado por el máximo valor de producción obtenible con los recursos dados. En consecuencia, habrá que investigar como están distribuidos los recursos en las diferentes subactividades que la componen, cuáles son las técnicas que se aplican en cada caso y en qué medida se están aprobando cada uno de los instrumentos disponibles. Luego habrá que comparar el resultado que se obtendría si los recursos se asignaran en forma diferente, si se les empleara a plena capacidad y si se reemplazaran las técnicas ineficientes.

## 2.2. La programación propiamente dicha

A la programación propiamente dicha, corresponde preparar los planes de acción que se deben proponer a la autoridad para que decida lo que se va a hacer; por lo general, hay que presentar varias alternativas, pues cada una tiene implicaciones sobre las cuales el programador no puede decidir.

La elaboración del programa consta de tres tareas básicas:

- Estimar los recursos reales y financieros de que se dispondrá año por año, durante todo el período en que se pretende desarrollar el programa.
- Definir las metas en cuya obtención se van a emplear los recursos, y
- Seleccionar los instrumentos que se van a emplear.

## 2.3. La discusión y la aprobación

El programa se discutirá en primer lugar con la autoridad planificadora, que tiene que coordinar entre sí, los planes para las distintas actividades y comprobar que el resultado conjunto es facti

ble, compatible y eficaz. La propuesta que se presenta a la unidad central de planificación debe contar con el visto bueno de las más altas autoridades.

Posteriormente, la autoridad del subsistema, la autoridad de la dependencia, y el Consejo Universitario.

#### 2.4. La Ejecución

Sólo se puede saber en definitiva que un programa es bueno, hasta que está ejecutado; lo que implica que la ejecución apropiada depende esencialmente de que exista una buena administración.

El ejecutor deberá tener especial interés en el control de la aplicación del programa, pues es a él a quien le corresponde revisarlo periódicamente para, en caso necesario, implantar medidas correctivas; tarea para la que es necesaria la información que se deriva de la forma en que operan los servicios.

#### 2.5. La Evaluación y la Revisión

El control deberá indicar en qué medida se están cumpliendo las metas del plan y, en caso de no lograrse, deben señalarse las causas, tratándose por lo tanto de un problema de información y de análisis.

Por otra parte, el programador tiene que utilizar la información acerca del cumplimiento de las metas, pues en ellas se basará en gran medida, para elaborar nuevos programas. Programar, en consecuencia, no consiste en elaborar un documento aislado. Se trata de un proceso continuo: programar y actualizar.

### B. LOS PROGRAMAS PRESUPUESTALES Y SU ESTRUCTURA

La necesidad de utilizar los recursos de que se dispone en una forma más racional y eficiente, ha hecho imprescindible el estudio y la aplicación de nuevas técnicas programáticas y presupuestales que tiendan a homogeneizar los instrumentos que permitan determinar objetivos y metas, agru-

pados en programas, con la posibilidad de fijar sus respectivos costos y con una clara determinación de funciones y responsabilidades.

Uno de los instrumentos de mayor relevancia está constituido por la Apertura Programática, documento que reúne armónica y coherentemente las acciones que realizan las dependencias y entidades del Sector Público Federal para la consecución de sus objetivos y metas. Se constituye por varias categorías.

Las categorías programáticas son la formalización del presupuesto de las diversas acciones presupuestarias, jerarquizándolas y delimitándolas, de forma tal que al expresar la red de condicionamiento, sean fiel reflejo no sólo de la tecnología de producción de la institución y de sus centros de gestión productiva sino, además, del grado adecuado de flexibilidad y responsabilidad en la asignación y uso de los recursos para la obtención de los productos.

Las categorías programáticas generalmente utilizadas se conceptualizan de la siguiente manera:

### 1. Programa

Es la categoría presupuestaria relativa a un objetivo concreto —en términos de la producción de un determinado tipo de bienes o de servicios— simple o complejo y que, por lo tanto comprende a éste, al conjunto de acciones necesarias para alcanzarlo, a los recursos humanos y materiales y demás insumos con los cuales se han de efectuar las antedichas acciones; a los créditos presupuestarios que posibiliten la disponibilidad de los precitados recursos y demás insumos, y la organización en la que se conjuguen debidamente todos los medios, en función del objetivo.

### 2. Subprograma

Es el nivel presupuestario relativo a cada uno de los objetivos parciales de un programa complejo, al conjunto de acciones necesarias para su realización, a los recursos humanos y materiales y demás insumos imprescindibles para la concretización de dichas acciones, a los



créditos presupuestarios mediante los que se obtendrán los precitados medios y a la organización que conjugue los factores de la producción en favor del objetivo del que es responsable.

### **3. Actividad**

Es la categoría presupuestaria relativa a un conjunto especializado de acciones y, por tanto, más íntimamente relacionadas y complementarias entre sí que con las demás del programa y de la institución, comprende dicho conjunto de acciones, los recursos humanos y materiales y demás insumos necesarios para su realización, los créditos presupuestarios que permitan la disponibilidad de los correspondientes recursos e insumos, y la organización en la que se conjuguen todos los elementos mencionados.

Atendiendo a las relaciones de la actividad con las categorías de objetivos, se distinguen tres clases de actividades:

#### **3.1. Actividad central**

Es la actividad destinada a contribuir directamente a la realización de todos los programas de la institución.

#### **3.2. Actividad común**

Se designa así a toda actividad que se realiza en apoyo directo a dos o más programas de la entidad, pero no a todos. En su denominación debe aclararse a qué programas es común, a efecto de precisar responsabilidades y relaciones de dirección o coordinación.

Además debe conceptuarse como actividad común, a la que contribuye directamente a la materialización de dos o más subprogramas de un programa complejo.

### 3.3. Actividad específica

Es toda la actividad que se realiza para lograr la meta de un programa simple o la de un subprograma, y por lo tanto pertenece en forma exclusiva a él.

## 4. Tarea

La tarea es el conjunto de acciones homogéneas que forma parte del conjunto heterogéneo de acciones de una actividad.

Contiene sólo uno de los elementos de la categoría de medios de funcionamiento; si bien sirve de base fundamental para la previsión y cálculo de los recursos financieros y materiales y demás insumos de la actividad éstos no son elementos constitutivos de las tareas.

En consecuencia y dentro de una aplicación correcta y rigurosa de la concepción sobre niveles de programación, la tarea no puede ser considerada como una de ellas; sin embargo, su importancia vital para el sistema de presupuesto por programas ha inducido a asimilarla a este carácter.

## 5. Proyecto

El proyecto, en determinadas circunstancias y de acuerdo al criterio institucional, puede ser una categoría de objetivos. Si la entidad responsable de llevarlo a cabo es distinta del organismo que lo "hará funcionar" quiere decir que la primera entregará un bien de capital a otra institución pública llenando, en consecuencia, una necesidad del "resto de la comunidad".

El proyecto es el nivel de programación de inversión relativo a la creación —o a la ampliación fundamental— de una unidad económica, a las acciones que se requieren para tal fin, a los recursos humanos y materiales y a los demás insumos necesarios para efectuar las indicadas acciones, a los créditos presupuestarios indispensables para disponer de tales recursos y servicios y a la unidad responsable de crear o ampliar la unidad económica en cuestión.

Atendiendo a las relaciones de este nivel de programación de las versiones con el programa y/o subprograma, hay que distinguir tres clases o tipos de proyectos:

### 5.1. Proyecto central

Se ha denominado así —convencionalmente— a todo proyecto destinado a contribuir directamente a la realización de todos los programas de la entidad de que se trate.

También deben ser clasificados como "Proyecto central", aquéllos que se han de materializar para hacer posible el funcionamiento de una, alguna o todas las actividades centrales de la institución, ya que, luego de concretarse, habrá de pasar a ser parte de los recursos materiales de dichas actividades.

### 5.2. Proyecto común

Se denomina así a todo proyecto que lleve por finalidad, contribuir directamente a la realización de dos o más programas de la entidad, pero no a todos, lo que significa que el proyecto común no es parte integrante de un determinado programa y sí de todos aquéllos para cuya realización aporta.

### 5.3. Proyecto específico

Es todo proyecto que forma parte o apoya directa y exclusivamente a la materialización de la meta de un determinado programa simple o de un subprograma.

## 6. Obra

Es el nivel de programación de medios de inversión, relativo a cada una de las unidades físicas constitutivas de un proyecto, al conjunto de acciones necesarias para su materialización, a los recursos humanos y materiales y demás insumos indispensables para efectuar tales acciones, a los créditos presupuestarios en base a los que se puede disponer de los recursos e insumos, y a la unidad responsable de la creación de la precitada unidad física.

## 7. Trabajo

Es el conjunto de acciones homogéneas que forma parte del conjunto heterogéneo de acciones de una obra. Al igual que la tarea —en funcionamiento— sirve de punto de referencia para las proyecciones detalladas de los recursos.

En síntesis, las distintas partes que componen un programa deben formar un conjunto armónico y equilibrado, con una gran consistencia interna. Esto supone la utilización adecuada de técnicas de programación que se apoyen en una nomenclatura presupuestaria apropiada. La compatibilidad interna de un programa y de cada una de sus partes se puede lograr fijando ciertos coeficientes de relación aplicados en las distintas etapas que es necesario cumplir para la formulación de un programa. Las distintas etapas de la formulación de un programa se resumen a continuación:

En primer lugar, debería estudiarse la magnitud de la necesidad que trata de satisfacer el programa. Al respecto, será necesario cuantificar el déficit real que existe en el campo específico que aborda el programa. Por ejemplo, en un programa de educación, habría que identificar la cantidad de alumnos potenciales que deberían incorporarse a las escuelas, y que actualmente quedan al margen de la educación. Conocida aproximadamente la magnitud del déficit real, es necesario estudiar las metas de largo y mediano plazo, fijadas para la absorción del déficit. En función de dichas metas se establecerían las correspondientes al año próximo, que serán aquellas que se intentará cumplir a través del programa de acción de que se trate.

En seguida, hay que determinar los distintos subprogramas dentro de los cuales convendría segregarse los productos finales fijados como objetivo. Por ejemplo, si en el programa de educación media se ha fijado como meta educar 100 alumnos el año próximo, conviene subdividirla, según el tipo de enseñanza; es decir, se podrían educar 50 alumnos de enseñanza secundaria, 10 alumnos de enseñanza agropecuaria y 10 alumnos de enseñanza preparatoria.

Una vez determinados los programas y subprogramas, es preciso establecer las actividades concretas que se realizarán para cumplir las metas fijadas. Si se trata, por ejemplo, de educar a 50 alumnos de enseñanza secundaria, será necesario establecer las actividades de enseñanza, de suministro y preparación de material didáctico, etc., fijando las unidades de medida apropiadas para cuantificar dichas actividades, como el número de horas de clase, la cantidad de material, etc. En algunos casos conviene precisar las tareas concretas a realizar dentro de cada actividad. Determinados cuantitativamente los resultados que se desea obtener dentro de cada actividad, se calcula el volumen de los insumos que se requieren para producir dichas actividades y tareas. Por ejemplo, si se establece que, dentro de la actividad de enseñanza habrá que dictar un número determinado de horas de clase, se puede calcular el número de maestros que se requerirá, estableciendo el respectivo coeficiente de rendimiento. A través de estas relaciones entre los resultados que se pretende obtener y los insumos requeridos, se puede establecer la cantidad de mano de obra, de materiales y de equipo necesario. Conocido el costo unitario de cada hora de clase, de cada escritorio, de cada publicación y demás insumos, se puede calcular el costo total de la actividad. Dicho costo se presenta estructurado conforme a la clasificación por objeto del gasto y permite conocer la magnitud y la orientación de los recursos financieros que se necesitarán para obtener los recursos humanos y los recursos materiales indispensables para generar las actividades y tareas contenidas dentro de un subprograma o programa.

Es conveniente, además, establecer quién es el responsable del cumplimiento de las metas del programa y de la organización de los recursos humanos, materiales y financieros. Para este efecto, debe indicarse con claridad la entidad ejecutora del programa, como asimismo, las entidades ejecutoras de los subprogramas y de las actividades. Por lo general, la unidad ejecutora de un programa será una Dirección General; la unidad ejecutora de un subprograma será una división o departamento, y la de una actividad será una sección.

Una vez que se han establecido las actividades que se desarrollan dentro de un programa, se determina el grado de eficiencia con que se están usando los recursos. A este respecto es útil calcular los costos de las actividades programadas y el rendimiento de la mano de obra por hombres-año. Con respecto a los costos de las metas establecidas en unidades de trabajo, es preciso calcular, a partir del costo total, el costo unitario de cada una de ellas mediante la simple operación de dividir dicho costo total por el número de unidades de trabajo establecidas. Con relación al rendimiento de la mano de obra, éste se puede calcular dividiendo el número de unidades de trabajo por la cantidad de hombres-año empleados para realizar dichos trabajos. Es interesante obtener cifras correspondientes a tres o cuatro años, que posibiliten apreciar las tendencias que se observan con respecto al costo unitario de las metas y con relación a la tasa media de rendimiento; esto permitirá determinar, por ejemplo, si se está empleando mano de obra en exceso en un programa o actividad, encareciendo los costos unitarios y reduciendo la tasa media de rendimiento.

### **C) APLICACION DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

Ya hemos mencionado que uno de los primeros esfuerzos para la implantación del presupuesto por programas en México fue el de la Universidad Nacional Autónoma de México, en donde inicialmente se consideraron las siguientes posibilidades:

- a) El poder ordenar la información global de la gestión de la institución sobre actividades, resultados, objetivos, recursos aplicados, etc., que permitieran un conocimiento del desarrollo de las funciones de docencia, investigación y difusión de la cultura.
- b) Poder participar en la planeación del desarrollo docente y de investigación del país, dando congruencia a sus programas y proyectos con los del resto de las instituciones.
- c) Mejorar la administración interna de la institución, aumentando la productividad y eficiencia.

Para su implantación hubo necesidad de definir una estructura programática del gasto; definir objetivos, metas y unidades de medida para cada programa y subprograma; estructurar sistemas y registros contables y financieros que sirvieran para controlar el gasto en cada dependencia, programa, subprograma y partida.

La estrategia de implantación consistió fundamentalmente en integrar el grupo de trabajo responsable de la misma, con personas que conocieran los sistemas y procedimientos universitarios, lo qué hace y cómo lo hace la institución; capacitar al grupo y al personal que operaría el sistema; definir la estructura administrativa del sistema propuesto; desarrollar pruebas piloto. Hubo también necesidad de contar con asesores externos, consultar con las autoridades de las dependencias universitarias y sensibilizar a toda la institución sobre las ventajas que se obtendrían con la aplicación de la técnica.

Por otra parte, se definió la estructura administrativa del nuevo sistema presupuestal. Se realizaron pruebas piloto y se inició el proceso de implantación.

Desde 1966, la UNAM impulsó una serie de modificaciones al sistema tradicional para elaborar su presupuesto anual. En ese año y en 1967 se inició la modificación del catálogo de cuentas, se ampliaron las cuentas utilizadas por cada una de las dependencias, se crearon unidades administrativas y se modificaron los registros y controles para el ejercicio del presupuesto para tener así los elementos para conocer el destino del gasto e inversión, estudiar la integración de los costos de las actividades más importantes.

En 1968 se da un gran avance en la implantación de la técnica de presupuesto por programas de la UNAM. La Reforma Académica que se realiza, incluye la renovación de planes y programas de estudio; se adopta el sistema semestral y por créditos, se crean varias carreras cortas y se apoya la formación de profesores e investigadores.

La Reforma Académica presiona para impulsar y acelerar la Reforma Administrativa y se reestructuran las entidades responsables de la administración escolar y las de administración general, se ponen en estudio los métodos y procedimientos administrativos, con la idea de ayudar al cumplimiento de las funciones sustantivas.

Como la operación del sistema no puede concebirse sino como un proceso gradual para consolidarse en varios años, se previó que su implantación definitiva contara con el perfeccionamiento y la adopción de distintos subsistemas tales como el contable, el de información, el de personal, el de compras y, en general, de los distintos mecanismos operativos.

Para 1969 se presentaron los objetivos de las funciones universitarias y la estructura de los programas que la universidad diseñó para su cumplimiento.

La operación del presupuesto se registró de acuerdo con un nuevo catálogo de cuentas por objeto del gasto.

Se requirieron informes periódicos para medir el avance de los programas. Los trabajos de capacitación se realizaron con base al desarrollo del sistema.

Con base en la planta de desarrollo de los sectores universitarios, en los egresos reales del trienio 1966-1968 y en las proyecciones sobre los ingresos probables para ese período, se propuso una distribución de los recursos financieros probables para ese lapso y se recomendó que tales cantidades fueran dadas a conocer a los diferentes directores, para que en base a esa información formularan sus programas de trabajo y establecieran un orden de prioridades en sus proyectos y actividades.

En 1970 se dió forma definitiva al sistema de presupuesto por programas, habiendo grandes sectores de previsión del gasto, lo que permitió prever a mediano plazo las implicaciones presupuestales y financieras de los programas de trabajo de la Universidad.



De 1971 a 1979 el sistema de presupuesto por programas siguió evolucionando. Desde 1980 se encuentra en la etapa de consolidación, ya que se ha iniciado el proceso de evaluación que permitirá, en base a la mejoría de la programación, adecuar el ejercicio y reiniciar el ciclo con mejores criterios de racionalidad.

### **Información Presupuestaria**

Al elaborar el presupuesto se asignan recursos a cada dependencia para que pueda cumplir sus objetivos y metas. Estos recursos se destinan a las diversas funciones, programas y partidas de gasto, durante el año. Al ejercer el presupuesto, las operaciones se deben registrar y operar en las diferentes partidas y la información que se obtiene es la siguiente:

1. Asignación inicial (autorizada)

2. Ejercicio presupuestal

a) Compromiso (creación pasivo)

b) Gastado

3. Suma del compromiso y gasto

4. Disponibilidad

La información obtenida se tiene por dependencia, por grupo de gasto, por programa y por función y, en caso de solicitud, se pueden combinar unas con otras.

### **D) EL PRESUPUESTO UNIVERSITARIO**

La Universidad tiene como responsabilidad cumplir con los fines de docencia, investigación y extensión que se le han encomendado.

Es entonces prioritario fortalecer los procesos internos de planeación para dar respuesta a la problemática que se presenta.

El lineamiento general que norma las actividades a realizar, como los recursos destinados a ello, deberá basarse en una política de revisión general y sustancial de los recursos con que se cuenta, con el objeto de darles la mayor congruencia posible.

La UNAM se ha planteado los siguientes objetivos:<sup>12</sup>

1. Vincular la educación superior que se imparte en la institución con la realidad nacional; esto es, formar profesionales que tengan posibilidades de adaptarse a una sociedad dinámica de cambio continuo y, de esta manera, satisfacer en forma amplia las necesidades del desarrollo nacional.
  2. Propiciar la formación de recursos humanos de niveles técnico, medio superior, superior y posgrado, de acuerdo con los requerimientos sociales y económicos del país.
  3. Fomentar la investigación que dé como resultado alternativas a los problemas económico-sociales del país, que disminuya la dependencia del exterior en materia científica, tecnológica y cultural, y que fortalezca las actividades docentes.
  4. Diversificar las actividades de extensión universitaria, buscando la interrelación con el medio, aportando lo generado en la institución y captando lo gestado en el medio social que nos rodea.
  5. Buscar e implementar los procedimientos y sistemas necesarios en la administración universitaria, para responder plenamente a las necesidades de la comunidad, actuando como apoyo a las funciones sustantivas de la institución.
12. Instructivo de elaboración del anteproyecto de presupuesto para 1983. Secretaría General Administrativa. Dirección General de Presupuesto por Programas. UNAM.

6. Fomentar, capacitar y actualizar a los recursos humanos de la institución para el cumplimiento de las funciones universitarias:

Para alcanzarlos se han definido las siguientes políticas prioritarias a aplicar durante el ejercicio de 1983, que son:<sup>13</sup>

a) Dentro del ámbito de la **docencia**:

- Detectar las áreas que requieren la formación de profesionales, según las necesidades económicas, sociales y culturales.
- Favorecer la educación integral del estudiante universitario.
- Fomentar la superación del nivel académico de la Universidad.
- Apoyar la vinculación entre la docencia y la investigación.

b) Por lo que se refiere a la **investigación**:

- Apoyar las áreas de investigación que coadyuven a la autodeterminación científica y tecnológica.
- Lograr la vinculación de la investigación con la docencia.
- Favorecer la investigación multi e interdisciplinaria.
- Delinear las acciones institucionales de investigación.

c) Para la función de **extensión** se señalan:

- Proyectar los conocimientos, las técnicas y las diversas manifestaciones artísticas y culturales, con el fin de reducir el des -

13. Instructivo de elaboración del anteproyecto de presupuesto para 1983. Secretaría General Administrativa. Dirección General de Presupuesto por Programas. UNAM.

equilibrio existente en la formación cultural popular y enriquecer la vida de los individuos, dándoles mejores bases para ejercer una acción social responsable.

- Sistematizar las actividades extensionales que se desarrollan en la institución en un programa único.
- Ayudar a través de la cultura a consolidar una identidad nacional.
- Impulsar el desarrollo de actividades de extensión académica.

d) Para la función de **apoyo**:

- Desarrollar acciones tendientes a racionalizar el uso de los recursos materiales y financieros de la institución.
- Instrumentar y evaluar acciones de coordinación en los trabajos de las dependencias universitarias.
- Consolidar los sistemas de información, planeación, presupuestación y, sobre todo, los de evaluación de los programas universitarios.

La técnica de Presupuesto por Programas es un instrumento de gran ayuda en el proceso de toma de decisiones. Una de sus características fundamentales es la flexibilidad, la cual nos permite incorporarle diversos criterios de programación; esto propicia que pueda adaptarse a las circunstancias que prevalecen en el medio.

Las opciones para integrar el Presupuesto de la UNAM para 1983, se basaron en la determinación de áreas y actividades prioritarias, que evidentemente se desprenden de los objetivos institucionales y tienen como base las políticas generales.

Partir de una justificación detallada permitirá identificar los costos de las actividades que realiza la Universidad, además de lograr los siguientes planteamientos:

- Vincular más estrechamente los programas de trabajo con las necesidades de recursos.
- Jerarquizar con mayor precisión los programas y proyectos de trabajo.
- Verificar los procedimientos internos de programación, ejecución y evaluación de las dependencias.
- Correlacionar la estructura organizacional con la estructura programática presupuestal, a fin de identificar avances y costos por unidad responsable y por nivel programático.
- Identificar responsables por cada área.

#### **Clasificaciones de presupuesto<sup>14</sup>**

Las clasificaciones presupuestarias son un medio de las operaciones que realiza la institución; dan forma y estructura a los datos presupuestarios, permitiendo la toma de decisiones en la programación, ejecución y evaluación del presupuesto.

A la vez que dan sentido y significado a las cifras de ingresos y egresos, las cuentas presupuestarias permiten reflejar con precisión lo que la Universidad se propone hacer con los recursos de que dispone.

#### **Clasificación por funciones**

En ella se especifican los recursos de acuerdo a las más amplias finalidades que persigue la institución, tal como se plantea en el Artículo 1º de la Ley Orgánica de la UNAM y que se refiere a la docencia, investigación y extensión universitaria.

**Clasificación por programa**

Dentro del sistema del Presupuesto por Programas, ésta es la clasificación fundamental, ya que establece relaciones entre los resultados previstos y sus costos dentro de cada programa establecido, para cumplir con las funciones institucionales.

**Clasificación por ramos**

Agrupar a las dependencias de la institución y sus asignaciones presupuestales, de acuerdo a la naturaleza predominante de sus actividades.

**Clasificación por objeto del gasto**

Esta clasificación agrupa los bienes y servicios que la institución adquiere de acuerdo a la naturaleza intrínseca de los mismos.

**Clasificación económica**

Nos muestra la ordenación de los gastos e ingresos institucionales de conformidad a su naturaleza económica, ya sean éstos corrientes o de inversión, para hacer posible evaluar los efectos del gasto en el desarrollo global de la institución y su capacidad para financiar su crecimiento.

**Clasificaciones combinadas**

Se refiere a la interrelación de las clasificaciones anteriores con las cuales se pueden hacer varias combinaciones, por ejemplo: por Programas y Objeto del Gasto; por Programas y por Ramos; por Ramos y Objeto del Gasto; por Partidas, Programas y Funciones, etc.

**La Estructura de los Programas Universitarios  
y Descripción de Programas**

El presupuesto-programa, cubre las funciones principales de la Universidad, que son: docencia, investigación, difusión cultural y administración.

Cada función requiere de tres tipos de programa, a saber:<sup>15</sup>

**Básicos.-** Cuyo objetivo primario es cumplir con la función.

15. Francisco Vázquez Arroyo. Presupuesto por Programas para el Sector Público de México. UNAM, 1979

**Auxiliares.-** Que tienen como finalidad contribuir a la realización de las actividades básicas.

**De obras.-** Ampliaciones y conservación de las instalaciones.

Los programas se integran con distintos subprogramas a cargo de una o varias dependencias y los subprogramas se subdividen en actividades básicas, complementarias y requerimientos administrativos.

Un ejemplo de programa es el siguiente:

Función:	1	Docencia
Programa:	3	Educación de licenciatura
Subprograma:	02	a) Licenciatura en Administración b) Licenciatura en Contaduría

Los subprogramas de licenciado en administración y de licenciado en contaduría están a cargo de la Facultad de Contaduría y Administración.

Este tipo de presupuestación requiere una contabilidad de costos que registre los gastos realizados con cargo a los subprogramas; la adición de éstos forma los costos de los programas correspondientes.

Para ello, los cargos a las partidas presupuestales deben contener los datos relativos a:

Función, programa, subprograma, dependencia, subdependencia, partida, dígito centralizador y dígito de control.

Un ejemplo de codificación de gastos para investigación es el que se muestra en la página siguiente:

Función	2	Investigación
Programa	3	Investigación auxiliar
Subprograma	02	Investigación en tecnología para la salud
Dependencia	517	CEUTES
Subdependencia	1	CEUTES
Grupo	4	Artículos y materiales de consumo
Subgrupo	3	Materiales
Renglón	1	Materiales y útiles
Dígito centralizador	0	
Dígito de control	1	

Estos trece dígitos nos muestran cada parte del Presupuesto; a continuación se explican brevemente:<sup>16</sup>

- **Función.**- Indica el tipo de actividad o propósito que se realiza; así en la Universidad se tienen cuatro funciones:
  1. Docencia
  2. Investigación
  3. Difusión de la cultura (Extensión Universitaria)
  4. Apoyo
- **Programa.**- Indica los propósitos, objetivos y metas que se prevé realizará la UNAM. Para las cuatro funciones, cuenta con 17 programas; por lo tanto, los dígitos indicadores de la función y programa siempre deberán ir combinados y unidos y así proporcionar información acerca del programa que se trata.
- **Subprograma.**- Conjunto de actividades con características y elementos homogéneos que tiene como finalidad cumplir en un período determinado el logro de metas y objetivos establecidos; de esta forma, dentro

16. C. P. Jorge Parra Reynoso. Ejercicio Presupuestal y Registro Contable en la UNAM (Manuscrito).



de cada función y programa, al integrar objetivos más analíticos de acuerdo con los requerimientos de cada dependencia, permite el registro de las operaciones y el costo de cada actividad programada.

- **Dependencia.**- Es el órgano ejecutor al que se han asignado recursos para cumplir sus objetivos y metas, con los responsables de la ejecución de las actividades encomendadas.
- **Subdependencia.**- Cuando una dependencia es demasiado grande o realiza una actividad diferente, es conveniente dividirla en estructuras más pequeñas, denominadas subdependencias.
- **Partida.**- Son los indicadores que se fijan para el ordenamiento de gastos, según el objeto y naturaleza del bien o servicio a adquirir, desglosando de lo general a lo particular; así, el primer dígito indicará el grupo de gastos a que corresponde:
  1. Remuneración al personal
  2. Servicios no personales
  3. Becas
  4. Artículos y materiales de consumo
  5. Bienes muebles
  6. Bienes inmuebles
  7. Otros

Los otros dos dígitos expresarán analíticamente el tipo de gasto dentro del grupo que se está operando.

- **Dígito centralizador.**- Existen dependencias o unidades que concentran servicios para prestarlos a toda la institución. A estas dependencias, dentro del presupuesto se les asignan recursos para repartir, conforme a las necesidades y objetivos. Como ejemplo podemos citar:

Dirección General de Asuntos del Personal Académico

Dirección General de Información

Dirección General de Obras

- **Dígito de control.**- Es un número que valida a los otros números de fn indices, con el fin de que cuando se procesa la información, ésta sea veraz conforme con el presupuesto.

La estructura programática es la parte central del Sistema de Presupuesto por programas de la Universidad; en ella se conjugan sistemáticamente los programas y subprogramas que comprenden las actividades que conducen al desarrollo de las funciones de docencia, investigación, extensión uni versitaria y apoyo administrativo.

La estructura programática es el marco conceptual en el que se presentan los objetivos y metas que se pretenden lograr, así como los recursos humanos, materiales y financieros que se requieran para llevarlas a cabo; de esta manera permite una correlación entre resultados y recursos.

En la integración de la estructura programática, las dependencias univer sitarias tienen una participación relevante por la información cuantitativa y cualitativa que proporcionan en cada ejercicio presupuestal.

### **Niveles Programáticos**

La actividad universitaria exige su ordenación en base a criterios de ho mogeneidad y coherencia en los niveles que se definen a continuación.<sup>17</sup>

- **Función.**- Se define como la parte del esfuerzo total que se encamina a lograr los propósitos generales de la institución. En la UNAM esos pro pósitos generales son los referentes a la docencia, investigación, extensión universitaria y apoyo administrativo.
- **Programa.**- Es el conjunto de actividades relativamente homogéneas enca minadas a cumplir con los propósitos genéricos expresados en una fun ción por medio del establecimiento de objetivos y metas, a los cuales se asignan recursos humanos, materiales y financieros y son administra dos por una unidad ejecutora.

17.- Instructivo de elaboración del anteproyecto de presupuesto para 1983. Secretaría General Administrativa. Dirección General de Presupuesto por Programas. UNAM

- **Subprograma.**- Es la desagregación de un programa complejo con el propósito de mostrar la naturaleza diversa de las metas y costos que se expresan en un determinado programa.
- **Actividad.**- Es una división más reducida de cada una de las acciones que se deben llevar a cabo para el logro de los objetivos y metas expresados en los programas.

### **Elementos de un Programa**

El programa es el instrumento central del sistema de Presupuesto por Programas, a través de él se plantean las necesidades y se analizan posibilidades, se asignan los recursos, se ejecutan las acciones, se contabiliza el gasto y se evalúa el cumplimiento de las metas; se integra de los siguientes elementos:

- **Objetivo.**- Es la expresión cualitativa, pero susceptible de ser cuantificada, de los fines que se pretenden alcanzar. Los objetivos deben ser claros, realistas, razonables y lógicos.
- **Metas.**- Es la expresión cuantitativa del objetivo que se persigue.
- **Unidad de medida.**- Es la denominación del bien o servicio que se considera como representativo del resultado final a alcanzar en un programa y de cuya cantidad a lograr resulta una meta.
- **Recursos.**- Son los insumos, tanto financieros como materiales y humanos que harán posible la obtención de los objetivos y metas fijados en el programa y la administración de los recursos asignados.

### **Estructura Programática Universitaria<sup>18</sup>**

La estructura programática está integrada por diecisiete programas, de los cuales cuatro son de apoyo y trece son básicos, correspondiendo seis a docencia, tres a investigación y cuatro a extensión universitaria.

18. Catálogo Presupuestal 1983, Dirección General del Presupuesto por Programas. UNAM

**F u n c i o n e s****1. DOCENCIA****2. INVESTIGACION****3. EXTENSION UNIVERSITARIA****4. APOYO****P r o g r a m a s**

- 1.1. Educación media superior
- 1.2. Educación técnica
- 1.3. Educación de licenciatura
- 1.4. Educación de posgrado
- 1.5. Educación especial
- 1.6. Auxiliar de docencia

- 2.1. Investigación de Ciencias
- 2.2. Investigación de Humanidades
- 2.3. Investigación auxiliar

- 3.1. Actividades artísticas y culturales
- 3.2. Servicios bibliotecarios
- 3.3. Ediciones
- 3.4. Servicios a la comunidad

- 4.1. Dirección
- 4.2. Planeación
- 4.3. Servicios administrativos generales
- 4.4. Adaptación y mantenimiento

Para una mejor comprensión de las funciones de la Universidad y las realizaciones que pretende, se describen los objetivos contenidos en cada uno de los programas, reflejo de su actividad docente, de investigación, de extensión universitaria y apoyo.

**Objetivos**

- 1.1. Educación media superior.- Impartir enseñanza a nivel bachillerato a los egresados del ciclo de secundaria, que los capacita para continuar estudios a nivel profesional o bien para incorporarse a las actividades económicas como técnicos en las ramas productivas, artes y oficios correspondientes.

- 1.2. Educación técnica.- Capacitar al educando en técnicas específicas que requieren de una especialización teorico-práctica que fundamente y consolide su actividad profesional, contribuyendo así al desarrollo de los recursos humanos que se requieren en las diferentes ramas productivas del país.
- 1.3. Educación de licenciatura.- Impartir enseñanza a nivel licenciatura en diversos campos científicos y humanísticos, a fin de formar profesionales capaces de contribuir al desarrollo nacional.
- 1.4. Educación de posgrado.- Formar profesionales a nivel de maestría y doctorado, para contribuir al fomento y desarrollo de la actividad científica y docente. Asimismo, ampliar y profundizar los conocimientos adquiridos a nivel licenciatura, a través de cursos de especialización.
- 1.5. Educación especial.- Complementar la preparación de los educandos y coadyuvar a la formación cultural de diversos sectores de la población a través de diferentes cursos.
- 1.6. Auxiliar de docencia.- Realizar las tareas complementarias y de apoyo específico a la función docente para coadyuvar al cumplimiento de los objetivos y metas señalados en los programas sustantivos de esta función.
- 2.1. Investigación en Ciencias.- Descubrir, crear, extender, verificar y corregir conocimientos en el ámbito de la ciencia, otorgando prioridad a los proyectos de investigación que por sus características y aplicación tiendan a resolver los problemas nacionales más urgentes. Asimismo, formar investigadores que participen en proyectos básicos, aplicados o de desarrollo tecnológico, que vinculen la docencia con la investigación.
- 2.2. Investigación en Humanidades.- Crear y desarrollar nuevos conocimientos así como ampliar y perfeccionar los existentes sobre áreas específicas que atañen al estudio del hombre, sus realizaciones y

desarrollo histórico; para fundamentar y plantear soluciones actuales y futuras a los problemas estructurales, económicos, demográficos y sociopolíticos entre otros, así como formar investigadores en esta rama.

**2.3. Investigación Auxiliar.-** Realizar estudios y proyectos de investigación con propósitos de apoyo a los campos de la enseñanza, extensión universitaria y administración, contribuyendo a vincular la investigación a la solución de problemas docentes, culturales y administrativos.

**3.1. Actividades artísticas y culturales.-** Preservar, acrecentar, promover y difundir las expresiones científicas, artísticas y culturales en sus diversas manifestaciones a todos los sectores de la población.

**3.2. Servicios bibliotecarios.-** Proporcionar servicios de información bibliográfica y hemerográfica mediante la recopilación y catalogación de libros, revistas y periódicos para brindar elementos de estudio y trabajo a profesores, investigadores, alumnos y a la comunidad en general.

**3.3. Ediciones.-** Editar y distribuir libros, revistas, textos escolares y otros materiales que contengan los conocimientos derivados de la actividad científica, humanística y cultural para promover entre la comunidad universitaria y la población en general, el interés por conocer el avance y aplicación de nuevas técnicas y tendencias del quehacer humano.

**3.4. Servicios a la comunidad.-** Coordinar el servicio social multidisciplinario con instituciones que desarrollan programas de interés social.

Desarrollar aquellas actividades socioculturales y extender el que hacer universitario en beneficio de la comunidad en general y proporcionar otras prestaciones al personal al servicio de la institución.

- 4.1. Dirección.- Establecer y desarrollar políticas, objetivos y metas de carácter general hacia los que debe inclinarse la Universidad, mediante la implantación de estrategias encaminadas al cumplimiento de sus funciones básicas y de apoyo.
- 4.2. Planeación.- Elaborar estudios de análisis, perspectivas y necesidades de desarrollo para el futuro en los campos académico, cultural, financiero, administrativo y de instalaciones que sirvan de base para la toma de decisiones por las autoridades universitarias.
- 4.3. Servicios administrativos generales.- Proporcionar los mecanismos administrativos y los servicios generales de apoyo, que exigen la totalidad de las funciones sustantivas de la institución, para cumplir con los programas de las mismas.
- 4.4. Adaptación y mantenimiento.- Proyectar los requerimientos que en materia de bienes muebles e inmuebles demande la institución y reacondicionar y mantener en servicio los bienes inmuebles, a fin de hacer más funcional y adecuado el desempeño de las tareas universitarias.

### **Conceptos Presupuestales 1983<sup>19</sup>**

Proyecto y/o actividad establecido.- Es el conjunto de actividades que realiza la dependencia, subdependencia o unidad responsable para cumplir con los objetivos que actualmente se ha fijado.

#### **Ejemplos:**

- Las licenciaturas, maestrías, doctorados y especializaciones que vienen otorgando.
- Los proyectos de investigación, actualmente en desarrollo.
- Las actividades culturales y los eventos académicos ya establecidos.

19. Instructivo de elaboración del anteproyecto de presupuesto para 1983. Secretaría General Administrativa. Dirección General de Presupuesto por Programas. UNAM

- El sostenimiento de los servicios institucionales que a la fecha son indispensables.

**Proyecto y/o actividad nuevo.-** Es el conjunto de actividades nuevas que pretende implantar una dependencia, subdependencia o unidad responsable con el propósito de reforzar o ampliar los objetivos vigentes.

**Ejemplos:**

- Una nueva carrera, maestría, doctorado o especialización.
- Un nuevo programa de investigación.
- Un evento académico o cultural.

**Objetivo Particular.-** Es la expresión cualitativa de los fines que pretende alcanzar una unidad responsable.

**Unidad responsable.-** Es una entidad académica o administrativa que se identifica en la estructura orgánica de una dependencia.

**Ejemplo:**

- Una Secretaría General, Coordinación, Jefatura de División, Dirección, Subdirección, Departamento, Jefatura de Unidad Administrativa.

**Responsable.-** Es la persona directamente encargada de coordinar, supervisar, dirigir o controlar las acciones que se desarrollan en una unidad responsable.

**Ejemplo:**

- Un director, coordinador, jefe de departamento, etc.



CAPITULO III  
SISTEMA CONTABLE PRESUPUESTAL

**A) ESTRUCTURA Y FUNCIONES DEL  
PATRONATO UNIVERSITARIO**

El Patronato, autoridad universitaria conforme lo dispone el Artículo 3º de la Ley Orgánica de la UNAM, cuyos miembros son designados de manera honorífica por la Junta de Gobierno, se instituye en 1945 como respuesta a la necesidad creciente de satisfacer los requerimientos académicos, a través de la obtención de fondos suficientes y de una adecuada administración del patrimonio, ya de considerable magnitud, con que para esa fecha contaba la Institución.

A este cuerpo colegiado le compete, conforme a lo dispuesto por la propia Ley Orgánica, el desarrollo de las funciones de programación, ejercicio y control presupuestario, entre otras, contribuyendo con la administración central a la planeación y evaluación desde el punto de vista financiero.

A continuación se describen brevemente sus responsabilidades en términos generales:

1. Administrar el patrimonio de la UNAM, constituido por:
  - a) Bienes muebles e inmuebles
  - b) Recursos financieros
  - c) Subsidio anual del Gobierno Federal
  - d) Legados y donaciones que se hagan y fideicomisos constituidos en su favor.
2. Administrar el presupuesto de ingresos y egresos.
3. Cuidar el adecuado registro e información de las operaciones económicas que realice la UNAM, así como salvaguardar su patrimonio.

Con el firme propósito de mejorar en el desempeño de sus funciones, el Patronato Universitario ha realizado algunos cambios dentro de su estructura organizacional, buscando una mayor cohesión en sus operaciones y eficiencia en su administración a través de un adecuado control de las diferentes acciones que realiza.

De tal forma, la estructura del Patronato cuenta con una Auditoría Interna y una Tesorería-Contraloría, de la que dependen la Dirección General del Patrimonio, la Dirección General de Finanzas y la Dirección General de Control e Informática.

La Tesorería-Contraloría es el órgano responsable ante el Patronato, de la administración, tanto del ejercicio y control presupuestarios, como del patrimonio universitario y, en tal virtud, se encarga de estructurar los planes y programas que se someten a consideración del propio Patronato y, una vez aprobados por el mismo, los ejecuta, dirigiéndolos, coordinándolos y supervisándolos.

La Dirección General del Patrimonio realiza las funciones de inventario, registro, control, incremento, preservación e información acerca de los bienes muebles e inmuebles que integran el patrimonio de la Universidad. Cuenta con los Departamentos de Promoción y Desarrollo Patrimonial, Bienes Artísticos y Culturales, y Registro y Control Patrimonial.

La Dirección General de Finanzas es la responsable de efectuar las funciones del manejo de efectivo, valores, cuotas, créditos, utilidades, endosos, dividendos, rentas y aprovechamientos provenientes de sus bienes muebles e inmuebles y los rendimientos derivados de las concesiones y derechos, el subsidio federal anual, así como cualquier ingreso ordinario y extraordinario que perciba la institución. Esta Dirección cuenta con los Departamentos de Egresos, Ingresos y Caja.

La Dirección General de Control e Informática se encarga de coordinar y supervisar el registro, la aplicación y la información de las operaciones financieras y presupuestarias de la UNAM; la formulación oportuna y correcta de los estados financieros patrimoniales y demás información financiera.

Para realizar estas funciones, la Dirección General de Control e Informática cuenta con los Departamentos de Control Presupuestal, Contaduría, Procesamiento de Datos, y Organización y Sistemas.

Finalmente, la Auditoría Interna se encarga de supervisar el manejo de los ingresos, de los fondos y valores patrimoniales y de informar directa y periódicamente al Patronato; revisar y vigilar los aspectos financieros y el correcto registro de las operaciones desde el punto de vista contable; vigilar el cumplimiento de las políticas, disposiciones y legislación universitaria en vigor, relacionadas con el patrimonio de la UNAM.

Después de esta breve descripción de la estructura y funciones del Patronato Universitario, examinaremos las premisas del Presupuesto por Programas que aplica la Universidad, entendido éste como instrumento de control. De tal manera que al revisar las premisas que se describen a continuación, toma mayor conciencia la importancia de las actividades que realiza el Patronato Universitario:

- Las actividades deben hacer frente a necesidades efectivas de la institución.
- Los planes particulares deben elaborarse en función de metas coherentes con las finalidades generales.
- Los objetivos deben definir explícita y cuantitativamente la parte esencial de las metas que se pretenden lograr.
- Las políticas y estrategias adoptadas deben dirigir la acción hacia objetivos.
- Deben tomarse en cuenta todos los medios disponibles.

También los sistemas y procedimientos implantados por el Patronato toman en cuenta estas premisas, así como el alcance más amplio y profundo que se le da al control en la actualidad. Así, tenemos que éste se orienta a

revelar de manera oportuna las desviaciones respecto del rumbo trazado, a precisar el monto de los recursos comprometidos en el desarrollo de los programas y a informar de manera confiable, oportuna y suficiente de los datos que requiere el correcto planteo de los hechos y análisis de sus tendencias.

## **B) IMPLANTACION DEL SISTEMA CONTABLE PRESUPUESTAL**

Para poder satisfacer esas nuevas necesidades de control, aunadas con las de información financiera precisa y oportuna con que se debe contar, se implantó un sistema contable-presupuestal, previa la reestructuración que fue necesario llevar a cabo en las áreas de control presupuestario, registro y producción de información.

La implantación del sistema contable al presupuesto se inició durante el año de 1975, dando al Catálogo de Cuentas un giro, para poder tomar y registrar el presupuesto dentro de la Contabilidad.

Para poder establecer definitivamente el sistema, fue necesario llevar a cabo tres etapas previas:<sup>20</sup>

- a) Primeramente la planeación, que incluyó la evaluación de los sistemas de registro e información y los de control presupuestal existentes en esa fecha. Como resultado de esta evaluación se obtuvo información de lo que se tenía y de los elementos con que se contaba; después se programó lo que se requiera y se plantearon diversas alternativas, para poder escoger la solución más adecuada, atendiendo a un análisis de costo-beneficio.
- b) La segunda etapa consistió en estructurar la alternativa seleccionada, para que derivara en un sistema integral de información contable-presupuestal.

20. Rivas Zivy Enrique, C.P. La Administración Financiera y el Control; sus Relaciones con la Programación en la UNAM. Conferencia, Seminario Internacional sobre Administración Universitaria. UNAM, México, 1979.

- c) La tercera, y etapa final, fue la de iniciar el nuevo sistema en paralelo con el sistema tradicional, con objeto de que se pudieran detectar desviaciones y hacer las correcciones necesarias. En esta etapa fue en la que se comprobaron las ventajas del sistema, ya que se obtuvo información que permitió conocer variaciones y evaluarlas, lo que el sistema anterior no proporcionaba.

Este sistema coordinó en forma ágil e hizo congruentes los registros, tanto del área contable, como la presupuestal. Estos registros, además de que se ven afectados simultáneamente, permiten contar con información diaria, actualizada al día anterior.

El sistema se integra por las siguientes fases:

- Cuenta, en su origen, con una unidad de registro en cada una de las dependencias generadoras de información, la cual se remite por medio de documentación fuente a la Unidad de Registro Central en el Patronato Universitario.
- En el Patronato se ha establecido la estructura necesaria para llevar a cabo la captación, el procesamiento y el registro de esa información, a través de las Direcciones Generales de Finanzas y de Control e Informática.
- Cuando se tiene la documentación proveniente de las unidades generadoras de información, se revisa, se codifica, se procesa y se registra. En esta última fase es cuando se lleva a cabo el registro contable presupuestal.

El sistema es flexible por su estructura y permite incorporar, en forma de módulos, variantes que aprovechan la base de datos del propio sistema y, por lo que se refiere al aspecto presupuestal proporciona el control analítico del presupuesto tanto de su asignación original, como respecto a sus modificaciones aprobadas.

El procedimiento consiste en lo siguiente:

Todas las dependencias universitarias, al llevar a cabo las actividades para las que fueron creadas (enseñanza, investigación, difusión de la cultura) generan operaciones financieras e información que concentran en sus unidades inicialmente. La documentación fuente que se produce tiene un proceso de autorización del gasto, por los responsables de cada dependencia.

Asimismo, existen en la Institución dependencias que por sus características revisan y controlan las partidas de gasto que son propias de su área; estas dependencias reciben el nombre de centralizadoras.

**Ejemplo:**

- La Dirección General de Actividades Deportivas y Recreativas revisa y controla los gastos de las siguientes partidas: 423.- Artículos deportivos para escuelas y facultades; 536.- Equipo deportivo.
- La Dirección General de Personal: 211.- Viáticos para el personal; 335.- Pago de seguro de viaje, etc.

Si se utiliza alguna partida de gasto centralizada, debe recabarse la autorización del responsable de esa dependencia centralizadora.

Una vez obtenida esta autorización, el Patronato procede a la captura de información, mediante la Dirección General de Finanzas (a través del Departamento de Egresos) que recibe la documentación fuente y expide un contrarrecibo que la ampara.

Posteriormente, la documentación fuente es recibida por Auditoría Interna, con el fin de revisar que cumpla con los requisitos fiscales que establece el sistema tributario federal y los de control interno, establecidos por la Institución. De tal manera que si se diera el caso de llegar a existir alguna anomalía en cualquiera de esos aspectos, se rechaza la documentación y se devuelve a la dependencia para que ésta la corrija y se reinicie el proceso.

Si no existe rechazo, la documentación se turna a la Dirección General de Control e Informática, donde se elabora el documento codificador, que servirá como base para la obtención de la póliza contable-presupues-  
tal de afectación, de acuerdo con la partida presupuestal que indique dicho documento y, en el caso de que se requiera realizar la apertura del registro de compromiso previo para adquisiciones de activo fijo, se procesa electrónicamente y se obtiene simultáneamente alta de código presupuestal y cuenta contable, movimiento presupuestal de aumento y disminución y cargo al Presupuesto, por las operaciones realizadas en el día.

Después de que fue procesada esta información, se obtiene un diagnóstico de errores en el que se señala, según sea el caso, error en los códigos programáticos, error en las cuentas y falta de disponibilidad en las diferentes partidas del presupuesto, lo que eventualmente también obliga a proceder al rechazo de la documentación fuente para su corrección y reinicio del proceso.

Al mismo tiempo, después de que la documentación ha sido aceptada, se obtiene a través de la computadora el documento contable correspondiente, el cual puede ser una cuenta por pagar, una orden de pago o una póliza de diario y, en forma simultánea, se obtienen los cheques para el pago a terceros. Cabe mencionar que una parte importante del proceso es la actualización de los registros diariamente, tanto en sus aspectos contables como presupuestarios.

Como último paso, los cheques emitidos se turnan al Departamento de Caja de la Dirección General de Finanzas, para ser entregados a los interesados, previa recepción del contrarrecibo original, debidamente firmado y sellado por el beneficiario. Si no existe una plena identificación, no es entregado.

Efectuado el pago, la documentación se envía al Departamento de Contaduría, donde se microfilma toda la documentación de registro, conforme van llegando los documentos; una vez terminada esta etapa, se conservan en el Archivo General de la UNAM.

### C) REGISTRO Y CONTROL PRESUPUESTAL

El Sistema Contable Presupuestal en la UNAM consiste en el registro de las operaciones en cuentas contables que no afectan el presupuesto y las que sí lo afectan.

Las cuentas contables que no afectan el presupuesto son, entre otras: de activo: caja, bancos, deudores; de pasivo: cuentas de capital o patrimonio. La afectación a estas cuentas normalmente se refiere a operaciones que realiza la Universidad en calidad de particular y que se registran, entre otras, en las cuentas mencionadas anteriormente.

Dentro de este grupo de operaciones no presupuestales, se encuentran los depósitos en los bancos, las entregas recibidas en caja (ingresos extraordinarios) y también pequeñas cantidades que se utilizan para fondos fijos, descuentos por conceptos de ISR, las cuotas y pagos o fondos del ISSSTE.

Las cuentas contables que sí afectan el presupuesto las podemos dividir en dos:

1. Gasto corriente o de operación
2. Gasto de inversión

1. **Gasto corriente.**- Son los gastos que en forma permanente incurre la Institución para su funcionamiento.
2. **Gasto de inversión.**- Son los gastos en que incurre la Institución y que incrementan, de alguna manera, su patrimonio. Ejemplo: compra de mobiliario y equipo, etc.

Tanto el gasto corriente como el gasto de inversión se encuentran dentro de un presupuesto que se ejerce en el mismo año.



Anteriormente, cuando se efectuaba una compra de mobiliario y equipo, se registraba cargándose a gastos y no se tomaba en cuenta la inversión; es decir, en lo que a inventarios se refiere, no se llevaba el registro contable de activo, pasivo y patrimonio (capital); no existía un control de los activos, éstos no se acumulaban y, en un momento dado, no se tenía conocimiento de cuánto era lo que se tenía.

Por esta razón, actualmente para registrar estas operaciones y llevar una contabilidad presupuestal, es necesario identificar, en el caso de la UNAM, los grupos de gasto ya sea corriente o de inversión.

### **Gasto corriente**

**Grupo 100.-** Son los egresos por concepto de servicios personales prestados directamente a la Universidad (salarios, honorarios).

**Grupo 200.-** Son las erogaciones para la contratación de servicios no personales de instituciones públicas, privadas o personas físicas ajenas a la Universidad, así como las que se cubran por derechos, utilización de bienes muebles, inmuebles y servicios varios (viáticos y pasajes, ediciones y publicidad, servicios de laboratorio y talleres de mantenimiento, servicios comerciales, servicios generales).

**Grupo 300.-** Comprende los egresos a favor de instituciones o personas por contratos, convenios o aportaciones que no corresponden a contraprestaciones de bienes o servicios (becas, indemnizaciones y otras prestaciones sociales, subsidios).

**Grupo 400.-** Son los egresos para la compra de artículos, materiales y bienes de consumo no duradero, requeridos para el desarrollo de las funciones universitarias (herramientas y refacciones, artículos y materiales).

Grupo 500.- Aunque este grupo se refiere a las erogaciones por concepto de compra de mobiliario y equipo y éstos sean gastos de inversión, se encuentran consideradas las compras de libros y revistas para la venta, ya que al momento de comprarlos representa un gasto y no afecta al patrimonio, por lo que no lo incrementa directamente; el patrimonio se ve incrementado al efectuarse la venta y obtenerse un ingreso.

### **Gasto de inversión**

Grupo 400.- Existen en este grupo algunas herramientas y refacciones que debido a su alto costo se consideran como gasto de inversión.

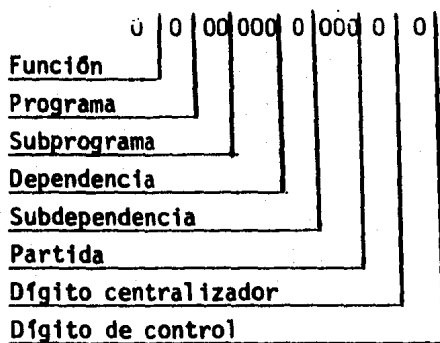
Grupo 500.- Son los egresos destinados a la adquisición de bienes muebles y otros tangibles, cuya duración se estima en varios años y que forman parte del activo fijo (mobiliario, equipos de transporte, equipo para conservación y mantenimiento, libros, revistas y colecciones destinados a bibliotecas y oficinas).

Grupo 600.- Son los egresos destinados a la adquisición de bienes raíces y a la construcción de obras por contrato.

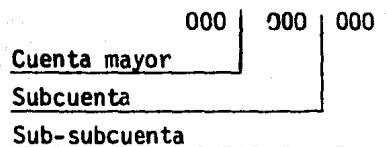
Al tener identificado el grupo de gastos, habrá que registrar contablemente (llevar a activo) todo lo que sea inversión y todo lo que sea gasto corriente, llevarlo a resultados o patrimonio, por lo que automáticamente se efectúa una separación de lo que es gasto y lo que es inversión, distinguiendo así el doble asiento contable (asiento cuádruple), cuando se trata del registro de activos; este registro nos permite, por una parte, efectuar el gasto presupuestal por la compra del bien y, por otra, llevar a cabo el registro de los activos a la cuenta correspondiente y al aumento del patrimonio.

Para poder registrar el presupuesto, toda la información se debe traducir a números índices; así se tendrán índices para identificar cada parte del presupuesto.

En la Universidad, el código programático presupuestal cuenta con 13 dígitos indicadores, ordenados de la siguiente manera:



y el catálogo de cuentas contable-presupuestal está integrado por 9 dígitos, que proporcionan la siguiente información:



Los siguientes ejemplos nos muestran en forma más detallada cuándo se trata de una cuenta de gastos, activo o pasivo.

#### a) Cuenta de gastos

- La cuenta de mayor indica el tipo de afectación patrimonial que originó la operación.
- La subcuenta nos da el número de la dependencia, conforme al presupuesto.
- La sub-subcuenta se refiere a:
  - . el primer dígito la subdependencia
  - . el segundo dígito la función
  - . el tercer dígito el grupo de gasto

**b) Cuentas de activo****b.1) Activo fijo**

- Cuenta de mayor.- Identifica la cuenta del activo fijo, por ejemplo: bienes muebles, inmuebles, aparatos científicos y de laboratorio, etc.
- Subcuenta.- Indica el número de la dependencia (indicando su ubicación).
- Sub-subcuenta.- Tipo del bien, de dónde proviene y su uso.

**b.2) Activo**

- Cuenta de mayor.- Bancos.
- Subcuenta.- Institución bancaria.
- Sub-subcuenta.- Número de la cuenta.

**b.3) Cuentas colectivas**

- Cuenta de mayor.- Deudores diversos.
- Subcuenta y sub-subcuenta.- Registro federal de contribuyentes, identificación de las personas.

**c) Cuentas de pasivo****c.1) Proveedores**

- Cuenta de mayor.- Cuentas por pagar.
- Subcuenta.- Dependencia.
- Sub-subcuenta.- Cuentas nominales, o sea registro federal de contribuyentes.

**c.2) Ingresos extraordinarios**

- Cuenta de mayor.- Depósito de dependencias
- Subcuenta.- Dependencia.
- Sub-subcuenta.- Subdependencia, función y grupo de gasto.

Para el registro de las operaciones, el Patronato Universitario utiliza los siguientes documentos:

- **Póliza de ingreso.**- Que sirve para registrar los certificados de entero, depósitos y cualquier ingreso que percibe la Universidad, ya sea ordinario o extraordinario.
- **Póliza de diario.**- Sirve para registrar las operaciones que realiza la Universidad y que no generan un cheque, por ejemplo: registro de compromisos previos, registro de pasivos por cuotas al ISSSTE, registro de activos y patrimonio por las compras presupuestales efectuadas. Como se ve, afecta no sólo a cuentas presupuestales, sino también contables.
- **Orden de pago.**- Es un documento de registro de las operaciones presupuestales y que origina un cheque a favor de las dependencias, reposición de fondos o pago a proveedores.
- **Cuentas por pagar.**- Es un documento de registro de todas aquellas operaciones que no fueron cubiertas en su totalidad o que van a pagarse posteriormente, por lo que se crea un compromiso a favor de terceros, para lo cual se le da un número y un registro de pasivo; es similar a la orden de pago pero el abono, en vez de afectar a bancos, afecta un compromiso o pasivo.

Ejemplo de Registro Contable Presupuestal:

1. Compra que afecta gasto corriente
2. Compra que afecta gasto de inversión



En el ejemplo anterior, el primer asiento registra el gasto y la afectación correspondiente, así como la disminución del presupuesto y el segundo asiento registra el incremento al activo fijo.

Después de elaborar todos los registros contables presupuestales durante el día, se envían al Departamento de Procesamiento de Datos, el cual elabora la póliza contable y a su vez registra en los archivos correspondientes para que al final de mes envíe al Departamento de Contabilidad el reporte de movimientos mensuales, cuentas de mayor, balanza de comprobación. Al final del ejercicio se presentan los Estados Financieros (Cuenta Anual), que contiene los siguientes estados: Estado Patrimonial, Estado de Ingresos y Egresos (global y analítico), Estado de Egresos por Programas, Estado de Egresos por Ramos (global y analítico).

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Es indudable que tanto la Contabilidad como el Presupuesto por Programas son instrumentos o herramientas que sirven para la mejor administración de las entidades, en el caso de la UNAM se les considera de vital importancia, ya que conjugadas proporcionan información de las operaciones financieras y presupuestales de la Universidad, así como la base para la formulación oportuna y correcta de los Estados Financieros Patrimoniales.

La aplicación del Presupuesto por Programas en la UNAM ha representado un avance en el ordenamiento de la institución, al establecer políticas, objetivos, definir prioridades y establecer los programas para alcanzarlos, y al mismo tiempo asignarles los recursos necesarios para su ejecución y también es cierto que este esfuerzo ha permitido un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles para cumplir con su cometido.

Como se ha visto en este trabajo, se han ido introduciendo modificaciones y corrigiendo algunos errores detectados durante la aplicación de la técnica; sin embargo, resultaría provechoso llevar a cabo una evaluación de la técnica y, consecuentemente, rectificar a fondo las desviaciones en que se haya incurrido.

Uno de los aspectos que desde este punto de vista se considera deficiente es el de la programación, en donde da la impresión de que en muchas ocasiones se cae en la improvisación y en la grandilocuencia para justificar y propiciar la asignación de recursos.

Otro aspecto importante lo constituye el cálculo de costos, que si bien de alguna manera se le ha dado atención, se considera que en la actualidad se encuentra deficiente y que su perfeccionamiento contribuirá a la elaboración de mejores presupuestos.



Las limitaciones mencionadas tanto en la programación como en la estimación de costos, aunadas a las disminuciones que necesariamente sufre el presupuesto al ser presentado a las autoridades correspondientes, especialmente en las circunstancias de restricción del gasto que vive nuestro país, hacen que el ejercicio de lo autorizado se vea sujeto a múltiples improvisaciones, que en ocasiones hacen que los programas no cuenten con los apoyos necesarios y en otros exista desperdicio.

Una parte importante, complementaria de la técnica de Presupuesto por Programas, la representa la evaluación de los programas, misma que no ha sido desarrollada plenamente. Para un administrador, responsable de la asignación de recursos, resultaría de gran utilidad contar con los elementos que le permitieran decidir objetivamente a qué programas se les da, cuánto y cómo; a cuáles se les resta, y a cuáles, en función de su nulo desarrollo se les retiran los recursos. Desafortunadamente, los aspectos de la evaluación de muchos programas tiene aspectos no cuantificables y las propias técnicas de la evaluación en nuestro país no se encuentran totalmente desarrolladas.

La Contabilidad Presupuesta] en la UNAM tiene dos aspectos muy importantes: el primero, que ha sido desarrollada íntegramente por técnicos y personal de la Institución, y el segundo, que se ha considerado un complemento fundamental de la técnica del Presupuesto por Programas, sin la cual sus alcances no serían los esperados.

Algunas de las ventajas y desventajas que ha representado el desarrollo y la utilización de la Contabilidad Presupuesta] en la Institución son las siguientes:

### **Ventajas**

- a) Se tiene información diaria del ejercicio de los recursos asignados a las funciones, programas y subprogramas de la Institución, en forma analítica y concentrada.

- b) Permite conciliar los movimientos financieros efectuados hasta el día anterior, con instituciones bancarias en forma directa, por medio de equipo electrónico lo que representa una reducción en los costos del personal.
- c) No es necesario afectar la contabilidad y el presupuesto por separado; así se evita dar lugar a errores.

### **Desventajas**

- a) La centralización a que obliga el sistema propicia que las unidades generadoras (dependencias) descuiden sus propios registros y la producción de información necesaria para la toma de decisiones.
- b) El control, en su concepción más amplia y profunda, que ejerce el sistema contable presupuestal sobre el ejercicio del presupuesto, asignado a las diferentes dependencias, se tiene que ver reforzado mediante la intervención de Auditoría Interna.

Una consideración interesante, según se ha mencionado, es que las distintas dependencias universitarias no tienen establecido, en general, un sistema de contabilidad; esto evidentemente genera desatención y dependencia del nivel central. Corrientes administrativas actuales han puntualizado sobre las ventajas que representa la desconcentración y descentralización de algunas funciones y actividades, seguramente ejecutar algunas de ellas en el caso de la Contabilidad Presupuestal tendrá sus desventajas; sin embargo, conviene cuestionarse sobre la posibilidad de establecerlas con una adecuada supervisión y vigilancia por parte del nivel central.

Como se puede observar, el Presupuesto por Programas y la Contabilidad Presupuestal son instrumentos que permiten ordenar las actividades de una institución y ejercer las funciones de control para el cumplimiento de las metas establecidas con los recursos asignados.

El papel de control de estos instrumentos se ve facilitado a través del compromiso que establece cada dependencia al elaborar un programa anual con actividades y metas cuantificables y verificables. Si de alguna manera se han mencionado las deficiencias que todavía existen en la evaluación, la sola verificación objetiva y real del cumplimiento de las metas preestablecidas representa una forma de control en el cumplimiento de las actividades de la Institución.

La conjugación de la Contabilidad con el Presupuesto pone de manifiesto la congruencia de lo programado con lo ejecutado y lo gastado, lo que permite hacer un balance de la administración de cada dependencia.

Por último, se puede considerar que el Licenciado en Contaduría tiene oportunidad de participar en el proceso de organización, programación, de terminación de costos, presupuestación, contabilidad, evaluación y dirección. Su papel puede ser determinante en la ejecución de cada una de las actividades arriba señaladas. La calidad de su trabajo, su continua superación y sus inquietudes pueden generar los factores a desarrollar para acercarse a la perfección en los procesos administrativos.

Los conocimientos que ha adquirido durante su formación académica y la disciplina para ordenar sus actuaciones se consideran factores fundamentales en la aplicación y desarrollo de las técnicas de Presupuesto por Programas y Contabilidad Presupuesta], así como en la vigilancia de su adecuado ejercicio.

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

### I. PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

- Los sistemas administrativos y el presupuesto por programas. Alvarez del Castillo, Héctor; Ferreiro Santana, Luis. Dirección General del Presupuesto por Programas, Serie de Estudios 4, UNAM, México, 1977.
- Introducción a la técnica del presupuesto por programas. Ferreiro S., Luis Alberto. Dirección General del Presupuesto por Programas, Serie de Estudios 2, UNAM, México, junio 1976.
- Tendencias del presupuesto universitario (1965-1976). Menendez Guzmán, Alberto. Dirección General del Presupuesto por Programas, Serie de Estudios 1, UNAM, México, 1976.
- Presupuesto por programas, planificación, programación, presupuestación. Molina López, Guillermo E. Dirección General del Presupuesto por Programas, Serie de Estudios 7, UNAM, México, 1979.
- Temas de Presupuesto por Programas. Selección, Menéndez Guzmán, Alberto. Tomos I, II y III, Dirección General del Presupuesto por Programas, UNAM, 1980.
- Nociones Generales sobre Presupuesto por Programas. Ceceña, Ulises. Revista de Contaduría Pública, Vol. IX, No. 105, mayo 1981, pp. 11-13.
- Presupuesto por programas en las instituciones de educación superior. Castro Cerio T., Teresa y Aguilar Acosta, Cecilia. Revista de Contaduría Pública, Vol. IX, No. 105, Mayo 1981, pp. 30-32.
- Elementos de administración presupuestaria. Rivas, Méndez, Molina, Isoard, Ferreiro, Rozenstein, Iristy. Dirección General del Presupuesto por Programas, UNAM, 1980.
- Presupuesto por Programas para el Sector Público de México. Vázquez Arroyo, Francisco. UNAM, 1979.
- Presupuesto 1982. Dirección General del Presupuesto por Programas. UNAM.
- Instructivo de elaboración del anteproyecto de presupuesto para 1983. Secretaría General Administrativa. Dirección General del Presupuesto por Programas, UNAM.
- Catálogo Presupuestal 1983. Dirección General del Presupuesto por Programas. UNAM.
- El Proceso Presupuestal en la Universidad. Memoria del Ciclo de Conferencias. Secretaría General Administrativa. Dirección General del Presupuesto por Programas. UNAM, junio-julio 1982.

## II. CONTABILIDAD

- Conferencia sobre Ejercicio Presupuestal y Registro Contable en la UNAM. Expositor: Jorge Parra Reynoso.
- Contabilidad Gubernamental en México. Melendez R., José Miguel. Comisión de Contabilidad y Auditoría Gubernamental. I. M. C. P.
- La Contabilidad Gubernamental y el Presupuesto por Programas. Aguirre V. Ramón y Col. Colección de seminarios No. 10. Coordinación General de Estudios Administrativos. Presidencia de la República, 1981.

## III. ADMINISTRACION UNIVERSITARIA

- La Educación Superior en México y sus perspectivas. Cap. III. Lineamientos Generales para el Desarrollo de la Educación Superior en México durante el período 1981 a 1991. Revista de Educación Superior No. 39, julio-septiembre, 1981. Vol. X, No. 3. ANUIES.
- Seminario Internacional sobre Administración Universitaria. Memoria UNAM, México 1979.
- Bases para la Administración de la Educación Superior en América Latina. El caso de México. Pallán Figueroa Carlos. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1978.