

PROCESO DE PROGRAMACION, PRESUPUESTACION, CONTROL Y EVALUACION DE LA EMPRESA

América Pavía Cisneros

LAS herramientas que ofrecen las ciencias económico-administrativa actuales, revisten particular importancia en épocas de crisis, debido particularmente a la necesidad de llevar a cabo una optimización más rigurosa en el uso de los recursos institucionales.

La problemática que plantean las situaciones en el ámbito nacional e internacional, tiende a romper los esquemas de control en vigor, sin embargo, estas coyunturas nos ofrecen la posibilidad de una revisión crítica a las estructuras de la organización con sus elementos materiales y humanos.

Dadas estas premisas, nos proponemos plantear las etapas del proceso de programación, presupuestación, control y evaluación de la empresa pública.

1. LA PLANEACION DEL DESARROLLO Y LAS EMPRESAS PUBLICAS

La concomitancia de estos dos elementos en el contexto de una economía mixta, revela más que una condición, un soporte tendiente a equilibrar la inestabilidad de una serie de alternativas económicas a que se enfrentan los países en desarrollo, entendiendo en principio como idea central a la planificación, la racionalidad, es decir, la selección cuidadosa de fines y medios apropiados para lograrlo. Todo esto en sustitución de una actitud de improvisación frente a los acontecimientos.

Las empresas públicas en las cuales el campo de acción y el tamaño van en constante crecimiento, constituyen el polo fuerte de la economía mundial y el marco de desarrollo privilegiado para las economías del tercer mundo. Su complejidad y la consecuente dificultad en su programación, debidas entre otras cosas a sus características ante las presiones del mercado, por su posición monopolística, representan uno de los principales retos dentro de la administración pública.

La empresa pública, operando fuera del mercado, se enfrenta a una serie de presiones contradictorias y divergentes, donde además cada una de sus instancias participantes tiene la íntima convicción que le pertenece y que la empresa debe organizarse para satisfacer en forma prioritaria sus propias necesidades e intereses. Consecuentemente, los responsables se esfuerzan para satisfacer a:

- * Los usuarios que exigen con cierta rigidez un máximo de prestaciones y de bienestar al menor costo, o de ser posible gratuito.
- * Un personal motivado a la productividad por un estatuto tendiente a protegerlo fuertemente, asegurándole una progresión regular de sus prestaciones e incrementos salariales.
- * Una tutela pública que desearía satisfacer lo mejor posible al usuario/elector, minimizando sus inversiones y realizando un máximo de plusvalías fiscales o financieras, o, en todo caso, minimizando o eliminando los subsidios.

II. CRITERIO PARA LA DETERMINACION DE AMBITOS DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN FUNCION DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO.

La planeación del desarrollo y específicamente del económico, puede tener diversos enfoques y orientaciones; asimismo, los programas de desarrollo pueden ser de diversos tipos, según la instancia de la realidad económica que contemplen y según las prioridades sectoriales y/o regionales. Es conveniente señalar que un plan de desarrollo económico no supone un conjunto aislado de proyectos, sino por el contrario, debe contemplarse como un macrosistema abierto del que la empresa pública forma parte.

Consideremos la realidad del país como marco de referencia para el plan global de desarrollo: superar la crisis y refortalecer los renglones básicos de nuestra economía. En función de estos objetivos generales de desarrollo, podríamos pensar en los siguientes criterios directrices de las empresas públicas:

1. En la planeación a corto plazo:

— Por prioridades sectoriales

a) Frenar el “estrangulamiento” de aquellos renglones básicos de nuestra economía.

b) Descentralizar las actividades sectoriales y redefinir el binomio sector-región.

– POR TIPO DE FUNCION

a) Racionalizar, optimizar y reorientar los canales en la producción y distribución de bienes intermedios y finales.

b) Racionalizar y reorientar los canales de financiamiento interno y/o externo.

c) Vigilar estrechamente la adecuada aplicación de los recursos financieros provenientes del exterior.

d) Promover y estimular la exportación una vez satisfecha la auto-suficiencia interna.

– POR PRIORIDADES REGIONALES

a) Fortalecer las actividades económicas de la región, sobre todo aquellas dotadas ya de una infraestructura, en relación con las prioridades sectoriales.

2. PLANEACION A LARGO PLAZO:

–POR PRIORIDADES SECTORIALES

a) Dotar de infraestructura a los sectores prioritarios dentro del plan global de desarrollo.

b) Lograr la autosuficiencia en renglones básicos de nuestra economía, racionalizando la transferencia tecnológica y los insumos de materia prima del exterior.

– POR TIPO DE FUNCION

a) Minimizar y de ser posible, evitar el subsidio.

b) Buscar nuevas opciones en la negociación de financiamiento del exterior, racionalizando al mismo tiempo su uso y vigilando su comportamiento en el tiempo y condiciones externas de la economía.

— POR PRIORIDADES REGIONALES

- a) Dotar de infraestructura a la región y coadyuvar así con las prioridades sectoriales.

Cabe hacer notar que esta separación entre la planeación a corto y largo plazos requiere de mediaciones, es decir, en algunos casos el mediano plazo queda implícito en el proceso.

III. VINCULACION PLAN-PRESUPUESTO DE LAS EMPRESAS

Entre el plan y el presupuesto existen estrechas relaciones¹ ya que presupuestar, es uno de los elementos del proceso total de planificación. En principio, la programación contempla la formulación de objetivos y el estudio de las alternativas de la acción futura para alcanzar los fines; posteriormente, implica racionalizar las alternativas a un número pequeño y finalmente la prosecución de la acción adoptada a través de un programa de trabajo.

Bien que el presupuesto adquiere mayor importancia en la segunda etapa que en la primera, facilita sin embargo el proceso de elección, proporcionando las bases para comparaciones sistemáticas entre las alternativas que se presentan.

La vinculación plan-presupuesto permite la coherencia de las decisiones políticas llevadas al terreno de la acción.

IV. EL PROCESO DE PROGRAMACION-PRESUPUESTACION EN LAS EMPRESAS PUBLICAS

El proceso de programación-presupuestación, atraviesa por una serie de etapas en las cuales se requiere la utilización de herramientas y procedimientos especiales de parte de funcionarios y expertos, así como la participación de diversos organismos asesores e instancias ejecutivas.

Las principales fases de la programación en las empresas públicas son las siguientes:

- 1) Formulación del programa.— Esta fase se inicia con el diagnóstico de la realidad que se pretende abarcar con el programa. De acuerdo a las líneas de

¹ Mosher Frederick C., program budgeting: Theory and practice, Nueva York, 1954.

determinación de ámbitos en los objetivos de desarrollo, la empresa debe formular sus metas correctas de acción para llevarlas a cabo.

En una evolución de aproximaciones sucesivas, se van evaluando las alternativas buscando al mismo tiempo aquellas que prometen una mayor optimización de los recursos, con objeto de maximizar su uso, asegurando así el margen de cumplimiento de las metas.

2) **Discusión y aprobación.**— De manera particular, se requiere la discusión y aprobación de las áreas directivas de la empresa. Posteriormente, las posibilidades de éxito de los programas dependen en gran parte de la aprobación del ejecutivo, de la buena acogida de la opinión pública y del interés de los diferentes sectores sociales involucrados.

Para este efecto, se requiere la participación de representantes de cada nivel, en reuniones de consulta y aprobación de los programas.

3) **Ejecución.**— Una vez aprobados los programas, es tarea de las áreas involucradas el llevarlos a la práctica, para esto, la empresa deberá contar con la estructura organizacional idónea para la realización de las actividades de los programas.

4) **Control y evaluación.**— Esta parte del proceso es sumamente importante, ya que del conocimiento de la oportunidad y eficiencia del avance de los resultados depende la rectificación de errores y/o la reorientación de actividades. El control y la evaluación es una fase muy dinámica dentro del proceso de programación, que debe permitir a la empresa una constante retroalimentación.

Las modificaciones a los programas deberán reflejarse en los presupuestos de la empresa, con el fin de mantener la coherencia en su internación.

V. SISTEMAS DE APOYO PARA LA PROGRAMACION-PRESUPUESTACION.

1. INFRAESTRUCTURA JURIDICA.

En el ámbito de las empresas públicas, aunque éstas se desenvuelven en el contexto del ejecutivo, se hace necesaria la clara definición de su infraestructura jurídica, con objeto de enmarcar su naturaleza desde un punto de vista formal y en estricto apego a las disposiciones constitucionales.

2. INFRAESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

La infraestructura jurídica que justifica el origen y naturaleza de la empresa pública establece también las bases de la infraestructura administrativa. Aquí se señalan además de las relaciones y líneas con el ejecutivo, las líneas sectoriales y su naturaleza.

3. SISTEMAS DE INFORMACION

Es evidente que en el proceso de programación-presupuestación, la información juega un papel decisivo, ya que como vimos en el punto anterior, se requiere de información no sólo para fines internos, sino también para cubrir la amplia red de requerimientos del aparato gubernamental y de esta manera coadyuvar a la retro-alimentación del plan global de desarrollo.

Los apoyos más relevantes en los sistemas de información de las empresas para la programación del desarrollo económico son: los modelos econométricos, los sistemas de contabilidad nacional y los presupuestos nacionales.

VI. LA EJECUCION PRESUPUESTAL

Las diferentes clases de programas dentro de la empresa se elaboran con técnicas específicas de programación y se traducen en instrumentos apropiados a cada caso.¹

La técnica de la programación presupuestaria tiene diversas características principales, las que se pueden resumir en:

- 1) Es una técnica auxiliar de la programación del desarrollo;
- 2) Cubre principalmente el corto plazo;
- 3) Es una técnica especializada en cuanto abarca el ámbito de un sector, como es el gobierno;
- 4) Utiliza dimensiones reales y financieras a la vez, y
- 5) Abarca un campo interdisciplinario.

¹Martner G., Planificación y presupuestos por programas, siglo XXI Editores, S.A.

VII. EL CONTROL Y EVALUACION DE LA EMPRESA

Los programas de la empresa pública en general, son analizados únicamente bajo un enfoque económico y financiero. Mientras su situación fiscal sea sana y que la empresa genere beneficios, o al menos alcance a cubrir sus costos de operación, ésta logra escapar a la crítica severa y a las presiones del gobierno. Por el contrario, si la empresa representa una carga deficitaria, entonces se convierte en objeto de una atención mucho más constante. Sucede entonces que el gobierno se esfuerza en absorber el déficit por medio de subsidios o aumentando el precio de los bienes o servicios, sin buscar suficientemente el fondo del problema en la mecánica interna de la empresa, la cual persiste como una "caja negra" para los poderes públicos.

La evaluación y control de la empresa deben quedar en gran parte en manos del sector de referencia. Sin embargo, se deben buscar parámetros de control y evaluación que permitan a los planes y programas dar cuenta de su eficiencia y eficacia en el ámbito económico y social.

VIII. RELACIONES EXTERNAS DE LA EMPRESA CON ORGANISMOS DEL SECTOR PARAESTATAL Y CENTRAL

El correcto funcionamiento del sector público como una sola unidad, requiere de la estructuración y coordinación idóneas entre los elementos que lo integran. Lo anterior, implica que es necesario resaltar y estrechar las relaciones que cualquier empresa u organismo dependiente del Estado, debe de guardar para con las otras del mismo sector.

Las actividades y funciones de la empresa pública deben y tienen que guardar una adecuada relación con los planes, programas y proyectos que son elaborados por las entidades gubernamentales, para su aplicación tanto a nivel nacional como regional, en forma permanente o por un tiempo limitado. Con esto queremos decir que la función de las instituciones no debe limitarse exclusivamente al desarrollo de sus propias actividades, sino que además es de carácter imperativo coadyuvar en forma eficiente con las otras entidades relacionadas directamente en la ejecución de acciones de carácter sectorial.

Pensamos entonces en una perfecta delimitación de funciones que eviten en lo posible la duplicidad de acciones entre los organismos públicos y faciliten y hagan congruentes las actividades a desarrollar; la permanente comunicación es un elemento indispensable para la implementación de los programas dirigidos a la consecución del desarrollo económico y social, y es éste el objetivo final que persigue el Estado mexicano.

La eficiencia, eficacia y congruencia que deben normar las actividades de las empresas públicas en su conjunto y las adecuadas relaciones de comunicación e intercambio de experiencias que éstas deben tener entre sí, se verán facilitadas en la medida en que la información sobre la programación y ejecución de proyectos, así como la información histórica de cada dependencia, pueda ser intercambiada y analizada en forma conjunta por los organismos que lo requieran. La disparidad que actualmente existe en cuanto a la información de que se dispone en las oficinas gubernamentales, podrá ser eliminada gradualmente y de ello dependerá en gran medida la correcta planeación de las actividades en el sector público.

IX. LA PROGRAMACION-PRESUPUESTACION Y LA PARTICIPACION DE LAS EMPRESAS EN EL COMERCIO EXTERIOR

Coadyuvar al desarrollo del país y servir de apoyo a las actividades nacionales y sectoriales, se cuentan entre las principales funciones de las empresas públicas; pero con una adecuada planeación, estas instituciones pueden ser también un punto de apoyo para nuestro país, en lo que se refiere al intercambio comercial con el exterior.

Las funciones de las instituciones del sector estatal y paraestatal deber ser definidas por un sistema que establezca la programación por objetivos y el presupuesto con base en programas acordes con la realidad que vive el país; esto es, que bajo las actuales circunstancias, se hace necesario contemplar en el sistema de planeación nacional en lo general y en el de las empresas en lo particular, el establecimiento de las acciones requeridas para que las instituciones del sector público rompan la rigidez que hasta la fecha ha caracterizado sus necesidades en cuanto a los insumos y requerimientos provenientes del exterior, cooperando al mismo tiempo en la reducción de la dependencia de nuestro país para con el extranjero. Un punto importante a considerar en relación con los párrafos anteriores, sería que la programación-presupuestación contemplara el seguimiento de programas tendientes al desarrollo de tecnología propia.

Por otra parte, se pueden maximizar los esfuerzos tendientes a incrementar el apoyo y eliminar las trabas burocráticas para fomentar y estimular por medio de las empresas públicas a los diversos sectores sociales, tanto en la entidad gubernamental como en la iniciativa privada, que guardan algunas relaciones con las actividades enfocadas hacia la exportación y la captación de divisas, que permitan aliviar y aun equilibrar en el largo plazo nuestra balanza con el exterior.

Tenemos entonces que la programación y la presupuestación pueden inducir a racionalizar nuestro cuadro de importaciones y a fomentar tanto el volumen

como la diversidad de artículos, para exportación y aún más, puede ser utilizada para que las mismas empresas públicas implementen los planes necesarios para minimizar su propia necesidad de insumos susceptibles a la importación y a la exportación, dejando de comprar los primeros y evitando así la salida de divisas y fomentando la exportación de los segundos. De esta manera, se haría mucho más completa la participación de las empresas públicas en las actividades encaminadas al fomento del desarrollo del país y se incrementaría su actividad para con el sector externo de nuestra economía.