

EL CONTROL CONTABLE
EN
LA PLANEACION ECONOMICA

Lic. y C.P. Sealtiel Alatríste

DIRECTOR GRAL. DEL INSTITUTO MEXICANO
DEL SEGURO SOCIAL

INTRODUCCION

La circunstancia de que el contador público esta familiarizado, dentro del ejercicio de su profesión, con las técnicas de la planeación de la empresa privada, me facilita considerablemente la exposición del tema que trato, por cuanto que los elementos administrativos que requiere toda empresa económica realizada con éxito, son también los medios indispensables para el desarrollo económico de un comunidad. Es decir, que en la planeación económica nacional o internacional, al igual que en las actividades de la empresa privada, "los programas deben ser adecuadamente planeados, eficazmente ejecutados y continuamente coordinados".¹

Las relaciones del contador con la actividad económica social son muy estrechas. En efecto, gran parte del material estadístico utilizado para formar la cuenta del ingreso nacional bruto se obtiene de las cuentas de las empresas privadas y públicas, que son llevadas por los contadores.

La contabilidad es la base de las cuentas nacionales que abarcan el sector público y el privado. "El propósito de la contabilidad nacional es describir la estructura de un sistema económico en función de las transacciones efectuadas en él."² La contabilidad nacional se lleva por un sistema de partida do-

ble y comprende un método para medir los hechos económicos. Utiliza conceptos económicos definidos para clasificar las transacciones. En el Estado moderno, las técnicas de la contabilidad nacional son la base para planear el desarrollo económico.

La cuenta del ingreso nacional bruto, que es un concepto fundamental macroeconómico, tiene forma similar al estado de ingresos y gastos de una empresa privada y bien sabido es que dicho ingreso mide el valor de la producción de la actividad económica social. Por tanto, la contabilidad es base de la estadística utilizada en la planeación económica.

La actividad económica tiene que planearse con base en experiencias y en observaciones del pasado. Todo programa debe fundamentarse en un conocimiento realista de las necesidades y de los recursos. Pues bien, lo que se relaciona con los hechos del pasado, con la realidad presente y con los actos del futuro, es preciso cuantificarlo, reducirlo a magnitudes, a cuentas, a comparaciones a análisis y, en suma, a cifras exactas que sólo pueden obtenerse mediante la disciplina de los números.

Estas tareas tan importantes constituyen la aportación del contador público en la actividad económica general y especialmente en la planeación. Es evidente, sin lugar a dudas,

que ninguna etapa del proceso económico puede programarse correctamente sin una estrecha relación con la contabilidad, columna total de la productividad social. Por eso tratamos en nuestros propios terrenos de la práctica profesional y en nuestros congresos nacionales e internacionales, de perfeccionar, generalizar y uniformar los instrumentos contables, que permitan colocar en niveles superiores la colaboración y la responsabilidad del contador. La participación del contador público en la planeación y en el desarrollo económico tiene alcances que progresivamente van ampliándose. En la presente época, en que la vida cívica, las complicaciones financieras y la modificación constante de las condiciones económicas - caracterizan el devenir histórico, el contador no sólo debe suministrar servicios de auditoría; sino realizar una verdadera tarea de asesoramiento a los órganos públicos y privados que intervienen en el desenvolvimiento económico.³

El profesor W. A. Paton va más adelante en cuanto al papel que debe realizar el contador público en el proceso - de desarrollo, al afirmar que si el objetivo central del esfuerzo -- económico consiste en elevar al máximo el rendimiento, mediante la mejor utilización de los recursos humanos y materiales, y dado que la contabilidad proporciona la valorización, el análisis y los

informes financieros, el contador debe participar en las decisiones y no sólo permanecer como consejero de la autoridad.

No es posible negar, pues, la existencia de una estrecha relación del contador público con la actividad económica, ni evadir, por parte de nuestra profesión, las responsabilidades - que de esta relación se derivan, cada vez con mayor amplitud, - en el marco de la planeación del desarrollo económico, es decir, dentro de la macroeconomía.

CONCEPTO DE LA PLANEACION

Las definiciones que se aplican a la planeación -- son numerosas e influidas por la naturaleza y el objeto de las actividades que han de realizarse, se orientan igualmente según las escuelas a que pertenecen. Una de las definiciones más conocidas las considera como "el inventario de los recursos y necesidades y la determinación de los programas que han de ordenar esos recursos para atender esas necesidades"⁴. Para el objeto que persigo, considero adecuada la definición dada por el Dr. Y Dror, en la cual señala que "la planificación es un proceso de preparación de un conjunto de decisiones, para una acción que en el futuro tiende a alcanzar ciertos fines utilizando los mejores medios."

La planeación abarca diversas etapas que se ini--

cion con la investigación y el análisis y prosiguen con el plan y el programa. Posteriormente se ajusta por medio de la supervisión y el control. Según Lewis, la planeación "consiste realmente en poner en práctica las medidas para alcanzar los objetivos. El descuido de esta etapa convierte en farsa cuanto se ha hecho antes."⁵

Al trazar los planes no debe olvidarse que la acción gubernamental o privada, recibe constantemente el impacto del progreso científico y tecnológico que cada día automatiza más los procesos de producción, reduce la intervención de la mano de obra, la especializa y afecta los costos y los precios.

Tinbergen establece que en la planeación debe "utilizarse toda la información disponible y todos los métodos de que se disponga". Agrega que es indispensable que haya "congruencia" entre los recursos de que se puede echar mano y los guarismos relativos al desarrollo, y que la planeación "consiste en llegar a un cuadro general o a una serie de cifras que sirva de armazón al desarrollo posible de una economía".⁶

Dos observaciones de W. W. Rostow son aplicables a la economía mexicana. Primero: El desarrollo económico es fundamentalmente una empresa nacional, por lo que toda ayuda exterior sólo será útil en la medida en que permita al gobierno y al

pueblo del país aprovechar mejor sus propios recursos. Segundo: No existe antagonismo entre empresas privadas y gobierno en el proceso de desarrollo, pues cada uno de los dos sectores tiene una tarea que realizar, complementarias entre sí y necesitadas de mutuo refuerzo.

FINALIDADES DE LA PLANEACION

El tema central doctrinario de la planeación se refiere a las finalidades que persigue dentro de la sociedad y a las metas que debe alcanzar. La planeación en México persigue la finalidad de mejorar las condiciones de vida del hombre, dándole seguridad económica y social y mayores oportunidades de educación y de trabajo, puesto que hemos adoptado la doctrina de que el hombre es la máxima riqueza que tiene el país.

Definir la orientación de la planeación es marcar el camino del desarrollo económico futuro, ya que dicha planeación es un instrumento de control sobre las fuerzas que concurren a ese desenvolvimiento.

Al adentrarse en las finalidades de la planeación surgen interrogantes que conducen a los terrenos de la ética, de la filosofía y de la política. Por ejemplo, se plantea el problema de si es justo llevar a cabo programas a largo plazo, que van a

beneficiar a generaciones futuras a costa de grandes sacrificios para la presente, o bien programas que alivian necesidades actuales con cargo al bienestar de la posteridad.

La planeación del desarrollo persigue el establecimiento de un estado social justo, racional, eficaz y equitativo, -- tanto para el hombre actual como para el hombre del futuro; de un estado social en que se logre "la liberación moral del hombre, es decir, que cuente con más favorables condiciones para su verdadero perfeccionamiento espiritual".⁷

En resumen, la planeación tiene como objetivo -- primordial suministrar a la política económica, bases científicas -- conforme a las cuales se logre un empleo óptimo de los recursos -- disponibles, con estas finalidades concretas: 1) ejercer un desarrollo armónico de las diversas ramas económicas; 2) satisfacer las necesidades colectivas en forma creciente, y 3) llegar a metas superiores de producción y distribución de la riqueza; todo materializado en este objetivo esencial: aumentar el producto y el ingreso "per capita" sin menoscabo del libre ambiente en que opera -- la iniciativa privada y de los derechos fundamentales del hombre.⁸ A este respecto, son lapidarias las palabras de Raúl Prebisch: " No hay nada inherente a la planificación ni a la pro

pagación de la tecnología contemporánea que lleve a subordinar al individuo en desmedro de sus derechos fundamentales".⁹

EL CARACTER ADMINISTRATIVO DE LA PLANEACION

La planeación requiere un aparato administrativo - eficaz. Dado que el Gobierno toma a su cargo la planeación del desarrollo económico, le corresponde a él organizarse para satisfacer esta nueva función que ha absorbido. La administración pública debe modernizarse rompiendo con los métodos y sistemas ca ducos, que han sido retocados para que subsistan, pero que en -- verdad requieren cambios fundamentales. En nuestro país, es un - hecho que los procedimientos administrativos gubernamentales han permanecido congelados, aunque en diversas dependencias ha ha bido notables mejoramientos en su organización interna; pero estos casos constituyen la excepción.

Para llevar a cabo una transformación completa debe existir un plan debidamente estudiado, pero la única forma de poderlo realizar en plazo breve, será descentralizando su ejecución, a fin de que cada Secretaría de Estado pueda racionalizar - su estructura bajo la responsabilidad del titular. La planeación se rá más eficaz en la medida en que el órgano administrativo lo sea.

Los propósitos del gobernante, los anhelos del polí-

tico y los afanes del sociólogo influirán considerablemente en la planeación; pero aparte de las posiciones doctrinarias, el proceso forma una cadena de decisiones, programas y actos que necesariamente caen dentro de técnicas administrativas.

En cada una de las etapas de la planeación deben aplicarse los procedimientos más adecuados de tipo administrativo, acordes con la época en que vivimos y con las características de los problemas por resolver. Sin esos procedimientos modernos resultaría punto menos que imposible coordinar el pensamiento y la acción de científicos, profesionistas, técnicos, obreros calificados y, en general, de todos los trabajadores que cooperan en el plan del crecimiento económico.

Con frecuencia se enderezan críticas justas o exageradas respecto al contenido o a la forma en que se preparan los planes de desarrollo, principalmente en los países que no han alcanzado pleno desenvolvimiento, calificando dichos planes de utópicos, demagógicos o ayunos de bases y de información valederas. Los encargados de la planeación deben tomar en consideración estos comentarios, pues lo negativo de su contenido tiene siempre aspectos positivos que sirven para corregir errores o superar la calidad de los programas.

El Dr. Prebisch, así como otros eruditos en materia de planeación, señala que "hay un trasfondo de inercia, de perpetuación de ineficacia, que está impidiendo a la administración pública latinoamericana adaptarse a las exigencias del desarrollo económico"¹⁰. Estas afirmaciones tocan simultáneamente a los órganos de la administración gubernamental y a las entidades de la iniciativa privada, pero debemos reconocer que en el seno de los primeros radica la principal deficiencia de ese trasfondo que casi invalida los impulsos del desarrollo: existe una evidente divergencia entre los métodos administrativos gubernamentales y los avances de la técnica aplicable a los programas del crecimiento económico moderno.

El esfuerzo por adecuar la maquinaria administrativa a la planeación requiere el empleo de recursos que, por cuantiosos que sean, van a dar rendimientos que cubrirán con exceso las inversiones respectivas, mejorando inclusive la productividad de las labores oficiales de rutina. Lo que ya no se puede soslayar en nuestros días, es que la planeación exige un aparato administrativo al mismo nivel, en sus sistemas, que el alcanzado por la tecnología en la producción económica.

LA PLANEACION EN MEXICO

El Plan Sexenal de 1933 representa la primera tentativa formal de México en materia de planeación del desarrollo económico, sin que esto quiera decir que antes del citado año no se hubieran programado importantes aspectos de la actividad económica estatal. En todo lo que va del presente siglo han sido frecuentes las promociones gubernamentales para acelerar nuestro desarrollo agrícola, financiero, crediticio, fabril, salubre, demográfico, etc., casi siempre con la tendencia que expandir y multiplicar las oportunidades del sector privado de nuestra economía.

Fue, sin embargo, el mencionado plan el que inició la etapa de los programas sistematizados, integrales, con el objetivo manifiesto de distribuir mejor el ingreso nacional y de elevar el nivel de vida de las grandes masas de la población.

Cada nuevo régimen de gobierno ha adoptado desde entonces su instrumento de planeación, preparado con diversas técnicas y con materiales de información de las más variadas procedencias, que cubre el sexenio a que se refiere y a veces lo rebasa, cuando se trata de programas de largo alcance.

En nuestro país, cuya economía es mixta, la planeación se ha elaborado sobre la base de que los programas de -

acción fortalezcan al sector privado. Simultáneamente, se ha procurado crear una verdadera mística en el ánimo de todos los mexicanos, transformando sus mentalidades y su comportamiento social, en favor del interés general y del esfuerzo colectivo que condicionan el éxito de todo plan nacional de desarrollo.

Los planes para el sector público y para el sector privado tienen sus características propias y puntos de interrelación. No trato siquiera de formular un resumen de los capítulos que deben abarcar estos planes, sino tan sólo de señalar que aunque cada uno de estos sectores tiene sus características y objetivos propios, deben examinarse desde el punto de vista de los intereses nacionales, coordinarse y controlarse.

Es alentador confirmar que con la concentración de las responsabilidades, iniciada al crearse por acuerdo presidencial la Comisión Intersecretarial respectiva en octubre de 1962, se enmiendan muchas de las deficiencias que prevalecían en la planeación del desarrollo. Alentador es también señalar que tanto en las labores de formular los planes como en su realización, en las tareas de la agricultura, de la hidráulica, de las comunicaciones, del saneamiento, de la seguridad social, de la minería, de la industria y de la ampliación de mercados, son compa

triotas quienes empeñan sus aptitudes y sus esfuerzos.

MEXICO HA ENCONTRADO SU PROPIO CAMINO

México ha encontrado su propio camino para mantener el proceso de desarrollo, en gran parte sujeto a una planeación experimental durante los últimos 30 años y con características específicas en cada uno de los períodos presidenciales. En el presente período se ha logrado que la planeación pase a formar parte integrante de la administración pública.

La intervención del Estado en el desarrollo económico del mundo moderno es un hecho. En México, es el Gobierno el que ha creado y apoyado la estructura sobre la cual descansa la empresa privada. Es el Gobierno proteccionista el que ha promovido nuestra floreciente industrialización y la vigilancia de la inversión extranjera, teniendo en cuenta nuestros intereses nacionales. En consecuencia, el poder del Estado es insustituible en la planeación del sistema económico del país y en su influencia sobre las fuerzas del desarrollo, preservando la libertad humana. Esto no significa que sólo al Gobierno le incumbe la planeación, pues todos los habitantes son partícipes de esta actividad y es de esperarse que el conglomerado social haya formado opinión sobre el tema y que la iniciativa privada tome la parte que-

le corresponde en esta tarea de interés nacional. Lo que quiero significar es que en nuestro país el Gobierno es el órgano rector de esta función, concordando perfectamente con el concepto de las atribuciones del Estado moderno.

El Senado de la República, en el anterior período de sesiones, designó una comisión que estudiara y presentara un proyecto de ley federal de planeación económica. Se ha dado a conocer ya el informe y el proyecto de la citada comisión, que por su importancia, respecto al desarrollo del país debe ser objeto del análisis y de la discusión de todos los sectores productivos de la República. De la exposición que esos sectores hagan de sus opiniones y necesidades, se desprenderán seguramente las dos conclusiones más relevantes: que el ordenamiento de que se trata es de inaplazable expedición para lograr la coordinación de esfuerzos y de objetivos, y que en la elaboración de los planes respectivos son inseparables las responsabilidades y la acción de los dos grandes sectores de nuestra economía, el público y el privado.

En esta labor conjunta de pueblo y Gobierno, la ruta a seguir está claramente señalada por las palabras del Ex--presidente de México, Lic. Adolfo López Mateos, pronunciadas al inaugurar los trabajos del último Congreso de la Cámara de -

Comercio Internacional: "Necesitamos el desarrollo --dijo-- para robustecer la soberanía de la Patria, para conseguir el pleno imperio de la justicia social y para obtener un máximo de bienestar colectivo en lo material y en lo cultural".

El desarrollo está estrechamente relacionado a formas diversas de interdependencia de las naciones entre sí. De aquí que el factor internacional es un elemento fundamental en la planeación. "Nadie puede ser autosuficiente, sino que requiere para progresar múltiples formas de intercambio, cooperación y asistencia".¹¹ El mercado común europeo y el mercado común latinoamericano son ya realidades y están modelando rápidamente un nuevo tipo de economía basada en estas consideraciones.

Así abierto el camino que ha de conducir a México a sus altos destinos, se borra toda separación y toda huella de fisuras entre el sector público y el privado, pues la planeación, tal como la concibe el moderno espíritu cívico, se basa en la armonía existente entre el crecimiento económico y la libertad humana y en la tesis de que la riqueza esencial es el hombre, en cuyo alrededor giran todas las instituciones creadas para darle seguridad económica, social y política.

EL CONTROL DE LA EJECUCION DEL PLAN

El control de la ejecución del plan es difícil y se encuentra todavía en proceso de experimentación. Las técnicas de estimación son recientes y lo son aún más las relativas al control - macroeconómico.

No obstante la abundancia de literatura sobre el - tema de la planeación económica, son muy escasos los comentarios que aparecen acerca de la imprescindible necesidad de que todo - programa se complemente con el obligado proceso de control. Esta ausencia de comentarios es indicadora, sin duda alguna, de que en la realidad se omite generalmente el uso de esta poderosa arma de eficacia de los planes de desarrollo. La gravedad de esta omisión - se aprecia en toda su magnitud si se tiene en cuenta que la realiza - ción de todo plan corre el riesgo del desperdicio y del despilfarro, si no es objeto del control respectivo.

EL CONTROL DESCENTRALIZADO Y LA COORDINACION CENTRALIZADA

Desde el punto de vista ejecutivo, el control ma - croeconómico implica establecer los objetivos a los cuales se de - be llegar con los recursos propios y ajenos, evaluando lo hecho.

De esa manera se tiene la posibilidad de considerar diversas al -

ternativas para utilizar los recursos en la mejor forma posible. En consecuencia, el proceso de seleccionar y balancear los recursos para obtener de ellos el mayor beneficio social, es el objetivo final del control a que nos referimos.

El control debe ser objeto de descentralización a distintos niveles y en diversas áreas de operación. Al abordar el problema del control de las grandes empresas descentralizadas, se ha comprobado la eficacia del ejercicio del control descentralizado. En cambio, la coordinación debe estar centralizada, para lo cual se requiere contar con una información oportuna de cada empresa descentralizada, en la cual figuren con destacada importancia las observaciones de los auditores externos independientes, pues de ellas se habrán de derivar las correcciones consiguientes. Mediante este sistema, se descentralizan las responsabilidades, pero subsiste la unidad de coordinación y de mando.

EL CONTROL EN EL SECTOR PUBLICO

Los objetivos del Gobierno Federal en materia de control sobre el sector público comprenden, para un futuro inmediato, la totalidad de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, a diversos niveles y en determinados aspectos de su operación. Hasta ahora la Secretaría del Patrimonio

Nacional trabaja activamente para establecer el control sólo en los organismos y empresas que producen bienes y servicios para el mercado. Los logros obtenidos comprenden información en materia de cuentas y estadísticas, cuyas cifras son de un gran valor para evaluar su magnitud y operación. De esta manera se ha llegado a la consolidación de las cuentas de balance y de resultados, que muestran la importancia de este núcleo del sector público.

Cualquiera que sea la magnitud del control en este sector, la profesión del contador tiene allí nuevas y grandes responsabilidades, puesto que se trata de establecer y afinar un control sobre el manejo de un patrimonio que pertenece a la Nación y es indispensable informar oportunamente al pueblo de los resultados obtenidos.

El Presidente Venustiano Carranza creó mediante la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1917 el Departamento Autónomo de Contraloría y al siguiente año se expidió la Ley Orgánica correspondiente. La finalidad básica de ese Departamento Autónomo era establecer el control gubernamental sobre el empleo de los recursos federales en la administración pública. Los beneficios que la acción de la Contraloría trajo consigo en materia de progreso en la administración, no es posible de

tallarlos en esta ocasión; pero puede dejarse constancia de que los principios en que se fundaba el control y los métodos establecidos entonces, perduran todavía. Infortunadamente en 1932 se reformó la Ley de Secretarías de Estado de 1917 y se suprimió la Contraloría. Con su desaparición, la administración pública se privó de los servicios de todo un grupo de profesionistas de gran capacidad en la contabilidad gubernamental y en el control; al mismo tiempo, - se perdió la oportunidad de que adquirieran preparación y entrenamiento quienes deseaban especializarse en esta importante actividad.

Frente al crecimiento progresivo de la organización gubernamental y a la importancia ascendiente de las transacciones que realiza el Gobierno, se pone de manifiesto la necesidad de establecer nuevamente la Contraloría, dependiente del Poder Ejecutivo, con funciones y con una organización que estén a la altura de las necesidades del país. Son incalculables los beneficios que una institución de ese género acarrearía a México.

Dentro del sector privado, la planeación y el control no se conciben la una sin el otro. Sin embargo, en nuestro país falta mucho por hacer en el sector industrial, a pesar de los avances logrados. Los volúmenes de producción adecuados, los -

costos bajos y los precios razonables, forman una trilogía inseparable, sólo resultante de la planeación y el control correspondiente. Sin la aplicación de estas técnicas, no pueden alcanzarse niveles de eficiencia en la producción de bienes y servicios, base indispensable para conservar el mercado interno y estar en posibilidad de competir en el externo.

FUTURO DESARROLLO

En el futuro desarrollo de México influirán indudablemente las tendencias económicas nacionales e internacionales y los adelantos de la ciencia y de la técnica. Pero es al Gobierno al que corresponde encauzar ese desarrollo en sentido favorable a la mayoría de la población. Sólo una ideología basada en el concepto de que el hombre es el sujeto y no un objeto de la economía, hará que la planeación sea un instrumento para mejorar su nivel de vida sin menoscabo de sus libertades.

Porque vivimos dentro de una revolución científica y tecnológica, debemos poner al día nuestra organización socioeconómica, introduciendo en cada uno de los sectores que la componen los adelantos de la época, para impulsar su eficiencia y obtener un rendimiento mayor en la producción de bienes y servicios.

Si México requiere acelerar el ritmo de su desarrollo económico, la necesidad de planear es evidente, puesto que - en forma consciente y deliberada debe elegirse el camino más pro picio. Cualquiera que sea la magnitud de la planeación, el control de su ejecución es indispensable para obtener los mejores resultados.

La capacidad productiva crece con la inversión y también con el progreso técnico que debe entenderse como la efi ciencia alcanzada gracias a los cambios tecnológicos, al mejoram iento de la organización y de la calidad del trabajo, logrado - este último como consecuencia de una educación mejor, del mayor entrenamiento y de la mejoría de la salud. Al aumentar la -- productividad del trabajo y del capital, como resultado del progreso técnico, mejorarán las condiciones de vida, y con ello se-- satisfarán las justas demandas de la población trabajadora.

REFERENCIAS

- 1.- Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. Estudios sobre Administración. Tomo I, p. 11.
- 2.- Un Sistema de Cuentas Nacionales y correspondientes cuadros estadísticos, Naciones Unidas, N.Y.
- 3.- Sycip, Dr. W. VIII Congreso Internacional de Contadores, - p. 27.

- 4.- Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. Ob. cit. 11.
- 5.- Lewis W.A. Planeación económica.
- 6.- Tinbergen J. La Planeación del Desarrollo, ps. 14 y sig.
- 7.- Colombo, Emilio. Programmazione e Sviluppo. "Operare", enero-febrero, 1963, p. 37.
- 8.- Ekker, Martín H. Seminario sobre la Planeación Económica, P. 15.
- 9.- Prebisch, Raúl. Hacia una Dinámica del Desarrollo Latinoamericano, "Comercio Exterior", abril 1963, p. 23.
- 10.- Prebisch, Raúl. Ob. cit., p. 23.
- 11.- López Mateos, Lic. Adolfo. Discurso en la ceremonia inaugural del XIX Congreso de la Cámara de Comercio Internacional, abril 22 de 1963.