

28
6

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES



BASES PARA EL CONTROL DE LA GESTION
DEL GASTO PUBLICO FEDERAL

TESIS QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA

PRESENTA

HECTOR OCTAVIO CARRIEDO SAENZ

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.

INDICE GENERAL

	Página
PROLOGO.....	7
INTRODUCCION.....	9
GUIA METODOLOGICA.....	14

CAPITULO I

La Reforma Administrativa del Gobierno Federal

1. GENERALIDADES.....	37
2. ENTORNO.....	42
3. ETAPAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.....	54
3.1 PRIMERA ETAPA REORGANIZACION CENTRAL.....	55
3.2 SEGUNDA ETAPA ORGANIZACION SECTORIAL.....	73
3.3 TERCERA ETAPA COORDINACION INTERSECTORIAL....	83
4. ESTRUCTURA FORMAL DE LA NUEVA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.....	87
5. ALCANCES FUNDAMENTALES DE LA REFORMA ADMI- NISTRATIVA.....	90

CAPITULO II

El Presupuesto por Programas en la Administración Pública Federal

1. ANTECEDENTES.....	103
2. IMPLICACIONES DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS.....	115
3. MARCO CONCEPTUAL.....	118
4. LAS CLASIFICACIONES DEL PRESUPUESTO PUBLICO EN ME- XICO.....	150
5. ALCANCES DE LA IMPLANTACION DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN EL SECTOR PUBLICO FEDERAL.....	179

CAPITULO III

La Descentralización de la Contabilidad Gubernamental en la Administración Pública Federal

1. GENERALIDADES	195
2. IMPORTANCIA DE LA DESCENTRALIZACION DE LA CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL	200
3. OBJETIVOS DE LA CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL	204
4. MARCO JURIDICO	207
5. SUBSISTEMAS DE CONTABILIDAD	215
6. INTEGRACION DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS A LA CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL	227
7. INFORMES PRESUPUESTALES Y CONTABLES QUE PROPORCIONA LA CONTABILIDAD DEL GASTO PUBLICO	274
8. NORMAS PARA EL CONTROL DEL EJERCICIO DEL GASTO PUBLICO FEDERAL	314
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	323
VALIDACION FINAL DE LA HIPOTESIS	333
ANEXOS:	
CONTEXTO LEGAL	336
GLOSARIO DE TERMINOS DE PRESUPUESTO Y CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL	405
APENDICE ANALITICO	453
BIBLIOGRAFIA	463

PROLOGO

En el contexto de la Administración Pública Federal inciden problemas genéricos de estrategia, funcionamiento y control, que analizados integralmente presentan gran complejidad, es difícil su especificación y, por ende, su esclarecimiento satisfactorio.

Es por ello, que la temática de esta investigación se circunscribe a las bases para el control de la gestión del gasto público federal, visualizadas a través del análisis de la interdependencia de los sistemas del proceso administrativo del gasto, a la luz de la reforma administrativa y en el marco de la Administración Pública Federal.

El tema es de actualidad, dada la dinámica que la reforma administrativa viene presentando en los últimos años, así como al ponderar la capital importancia del papel que desempeñan el control y la evaluación del gasto público federal, en la medición y optimización de los grados de eficiencia, eficacia y honestidad con que se obtienen los fines económicos, sociales y administrativos de la política gubernamental.

Esta tesis se propone fundamentalmente, explorar un tema aún no suficientemente abordado por los egresados de la carrera de Administración Pública, buscando contribuir con un aporte inicial, a la

ampliación de las fronteras de la investigación en nuestra disciplina.

Aprovecho el conducto, para expresar mi agradecimiento a todas - - aquellas personas que me dieron su valiosa orientación y ayuda para poder culminar este trabajo que, en mi sentir, se centra en el principio de un camino largo que debe recorrer la Administración Pública del país, para arribar al orden superior de bienestar económico y social en que se inspira la definición de los grandes fines nacionales.

Se tiene presente que el modelo actual de Administración Pública no es definitivo, sino transitorio; los fenómenos político-sociales no admiten modelos de Administración Pública inmutables. La Administración Pública Federal, como todo proceso material en el universo, vive continuas transformaciones en su organización y funcionamiento, para adecuarse a las realidades presentes y futuras y no verse superado, por los incesantes cambios en su medio ambiente. En este sentido, la Política y la Administración Pública son sistemas interimplicados, influidos constantemente por los cambios dialécticos de la economía y la sociedad, por lo que adquieren en su desarrollo diversas modalidades que los acoplan funcionalmente, a la única constante de los sistemas político sociales, el cambio.

INTRODUCCION

El control de la gestión del gasto público federal adquiere una principal atención en el presente período de gobierno, en razón de la severa crisis económica que sacudió al país a mediados de la década anterior, significándose como un factor dinámico en esa crisis el proceso de desinversión privada que desencadenó un mayor crecimiento del sector público federal, específicamente el subsector paraestatal, que se incrementó considerablemente, como lo denotan los siguientes hechos:

El número total de entidades paraestatales (connotación que se refiere indistintamente a organismos descentralizados, a empresas de participación estatal mayoritarias y minoritarias y a fideicomisos), que en 1970 fue de 129, pasó a 888 en 1978; el gasto total en dichas entidades fue, en 1970, de 56,582 millones, y de 548,250 millones en 1978; el empleo generado por el sector fue de 411 mil plazas en 1970 y de 712 mil en 1978. En el presupuesto estimado para 1980 se destinaron a entidades paraestatales sujetas a control presupuestal 844,395 millones, mientras que para el sector central se estimaron 839,017 millones, cifras que equivalen respectivamente, al 50.16% y el 49.84% del total del Presupuesto de Egresos de la Federación, que se previó para el mismo año en 1,683,412 millones.

Es así, que en el contexto de una economía mixta en la que con

curren los sectores público, privado y social, el Estado Mexicano asu me su compromiso dialéctico de promover, orientar, impulsar y regu lar el desarrollo económico y sociopolítico del país, mediante el incre mento, la organización, la contemporización y la coordinación de su _ estructura administrativa, la cual es la instancia técnica y funcional que le permite alcanzar los fines de su política.

El gasto público federal, expresado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, es el instrumento activo a través del cual se reali zan los fines de la política gubernamental, pero el gasto público en sí, sin la orientación racional, jurídica, administrativa y económica que _ se requiere para que se le utilice con efectividad, no juega el papel - fundamental que debe tener, sino que se ejerce duplicatoria y dispen diosamente, mediante estructuras institucionales desarticuladas entre _ sí, que creciendo sin el debido control, se convierten en factores de peligrosos efectos para la estabilidad económica de la nación.

De ahí que el presente ciclo de reforma administrativa del Gobier no Federal, se haya encauzado no sólo a la reorganización de las de pendencias centrales, y a la sectorización administrativa de las entida des paraestatales, así como a la afinación de los mecanismos de coor dinación y control de la Administración Pública Federal, sino también se ha dirigido hacia la integración y el funcionamiento de los sistemas adjetivos de apoyo global de la Administración Pública, como son:

El de programación presupuestaria, mediante la implantación obligatoria para todo el sector público federal del presupuesto programático y de las unidades de apoyo técnico en cada una de las entidades públicas, particularmente en esta materia, las unidades de programación y presupuesto; el de contabilidad, por medio del proceso de descentralización de la contabilidad gubernamental y la concomitante integración orgánica de las unidades y subsistemas contables y de fiscalización en todas las entidades de la Administración Federal; y el de control y evaluación, a través del nacimiento y fortalecimiento de los órganos adecuados y de las instancias globales, sectoriales e institucionales para controlar y evaluar las acciones del sector público.

La sustentación legal de la reforma administrativa contiene los lineamientos fundamentales para que los medios y los fines de la actividad administrativa pública, se estructuren, se combinen y se ejecuten, mediante procesos continuamente retroalimentados de organización, programación, coordinación, información, control, vigilancia y evaluación en el ámbito dinámico del aparato administrativo del Estado. Tales procesos deben racionalizar la gestión pública del Estado, el cual ha asumido el papel que le corresponde históricamente en este país:

El de la regulación del cambio social, en la medida de su conducción económica global, en el contexto de la expansión de sus instituciones, y en función de su consolidación como Estado de Derecho

Social y Promotor del Desarrollo.

En atención a lo expuesto, este trabajo pretende enunciar los elementos sustanciales del proceso administrativo del gasto público, -- partiendo de la sustentación legal que enmarca el actual proceso de reforma administrativa, y que trae consigo transformaciones medulares, que se traducen en innovaciones favorables para el funcionamiento eficaz, eficiente, congruente y honesto de la Administración Pública Federal.

En ese orden de ideas, el trabajo se distribuye genéricamente como sigue:

En el Capítulo I, se enuncian los principales aspectos de la reforma administrativa del Gobierno Federal, en lo referente al proceso administrativo del gasto público, comprendiendo, por ende, el contexto jurídico normativo que da fundamento al actual ciclo de reforma administrativa; En el Capítulo II, se da tratamiento al tema del presupuesto programático; se señalan las implicaciones de la implantación del sistema de programación presupuestaria en el sector público federal; se definen el marco conceptual y las clasificaciones presupuestarias, destacando su utilidad en el proceso programación-presupuestación-control-evaluación; y, en último término, se mencionan los alcances de su implementación.

En el último Capítulo, se describen: el sistema descentralizado de contabilidad gubernamental; sus implicaciones en el control de la gestión del gasto público; la integración del presupuesto programático a la contabilidad, y la información que procesa la contabilidad del gasto público para su mejor ejercicio, vigilancia y control, así como los lineamientos a que debe sujetarse la autorización y el ejercicio del gasto público federal.

Finalmente, se agrega una recopilación de términos y definiciones útiles para la asimilación genérica de la temática de este estudio, que incluye la descripción de los estados económicos, financieros, presupuestales y contables, contenidos en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Al efecto, se contempla como expectativa de esta tesis, la de que pueda ser un instrumento de consulta y apoyo, para subsecuentes investigaciones que persigan una evaluación de los efectos generados por los procesos de reforma a los sistemas del proceso administrativo del gasto público federal, aquí tratados.

GUIA METODOLOGICA

Bases para el Control de la Gestión del Gasto Público Federal.

Para efectos de esta investigación se entienden como el conjunto de estructuras fundamentales: jurídicas, institucionales, administrativas, presupuestarias y contables, que constituyen la plataforma sustantiva para el control, la auditoría, evaluación y fiscalización de la actuación financiera del Gobierno Federal.

En este trabajo se desglosan los elementos jurídico-orgánicos, procedimentales y administrativo-contables que determinan, a partir del período sexenal 1976-82, la puesta en marcha de un proceso que en el mediano plazo (dos o cuatro años) encontrará su consolidación como instrumento para mejorar la asignación del gasto público, su ejercicio disciplinado y racional y su control preventivo y correctivo en función del logro eficiente, eficaz, congruente, oportuno y honesto de los objetivos y metas del Estado.

Enunciado y Justificación del Tema

El proceso dialéctico de acumulación e incremento de las atribuciones y funciones del Estado Federal mexicano trae consigo la conversión de éste, en el eje del desarrollo integral del país. A fin de lograr este propósito consubstancial a su existencia, el Es

tado tiene como instrumento sustantivo para ejecutar, fomentar, concertar e inducir acciones congruentes con las prioridades nacionales, al gasto público federal que, en razón de su manejo jerarquizado, su ejercicio racional y su control oportuno y eficaz, se constituye en el recurso sine qua non para alcanzar objetivos y metas trazados por la planeación económica nacional.

Convienes por ello aclarar que el trabajo que nos ocupa, está encaminado a desglosar las bases jurídico-orgánicas y técnico-administrativo-contables del proceso de programación-presupuestación-ejercicio-control-evaluación del gasto público federal, partiendo del supuesto en el sentido de que, el gasto federal por sus efectos activos sobre la estimulación de la estructura económica del país, debe ser utilizado por el Estado mexicano como el detonador que propicie tanto el crecimiento económico como el desarrollo social; es decir, que contribuya de manera vital en la configuración de una estructura económico-social sólida, debidamente integrada y cuyo bienestar sea creciente o por lo menos estable. Pero partir de tal supuesto o valor entendido, no significa que la temática e intenciones de esta investigación pretendan cuestionar un modelo económico de desarrollo y las implicaciones de concentración o distribución de la riqueza social propiciadas por él, sino que el propósito fundamental es enfocar las estructuras jurídi-

co-administrativas que norman, coordinan, controlan y evalúan el manejo adecuado de los fondos públicos.

Queda fuera del enfoque del trabajo, por tanto, la búsqueda de la edad alcanzada por la evolución económica del país: es decir del grado de modernidad de la economía mexicana y su relación con el expansionismo del gasto público federal observado, sobre todo, en los últimos 12 años.

Teniendo presente un modelo expansivo-distributivo del gasto público y por ende la formación económico-social peculiar de nuestro país -que constituye un objeto si bien orientador y valorativo axiomático, también marginal respecto de esta investigación-, el enfoque del trabajo se centra no tanto en el papel y los efectos del gasto público, sino en el cómo (procedimientos) y con qué -- (estructuras y sistemas) de su control.

En México, sobre todo en los últimos años, se ha insistido en la importancia que reviste el control de la gestión del gasto público federal, así como el concebirlo inserto en un proceso administrativo que incremente la efectividad de su aplicación a las actividades que determine el interés público y social. Dicho proceso -- consiste en planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar el gasto público, a fin de darle coherencia, dirección al de-

sarrollo nacional y transparencia antes, durante y después de su ejercicio; con ello se logra ordenar sistemáticamente acciones en secuencia, para llegar a objetivos y metas preestablecidos y conocer cuantitativamente los resultados, así como examinar los grados de eficiencia, eficacia, oportunidad, congruencia y honestidad con que se realizan los programas gubernamentales.

En este orden de ideas, el ciclo de reforma administrativa 1976-82, introduce transformaciones jurídico-político-administrativas, que van en función de enmarcar al gasto público federal, dentro de un aparato legal y administrativo que sea consecuente con las necesidades del desarrollo integral del país, las que, como demandas articuladas de empleo y mínimos de bienestar de la población-alimentación, salud, vivienda, educación y vestido-, exigen a la Administración Pública Federal el manejo racional y honesto de las erogaciones públicas para generar con oportunidad los bienes y servicios que demanda el proceso de desarrollo nacional.

Con la implantación y puesta en marcha de una nueva infraestructura legal y organizativa, se establecen las bases para que la Administración Pública Federal emprenda, bajo criterios y normas de gestión concebidos para fortalecer y mejorar su funcionamiento, la consecución de los fines nacionales contenidos en los planes, -

programas y proyectos de largo, mediano y corto plazo.

Por lo tanto, a efecto de desentrañar las bases para el control de la gestión del gasto público federal, origen y sustento de modernización y moralización de la Administración Pública, en sus vertientes jurídica y técnico-administrativa, este estudio enfoca tres aspectos fundamentales del ciclo 1976-82 de reforma administrativa:

- 1) La reorganización de las dependencias centrales, la sectorización administrativa y la coordinación sectorial e intersectorial;
- 2) La reforma presupuestaria; y
- 3) La descentralización de la contabilidad gubernamental.

Planteamiento del Problema Específico

El problema se circunscribe al proceso administrativo del gasto público, poniendo especial atención en la etapa de control antes y durante su ejercicio. En ese sentido, participan en el análisis los procesos de: reorganización administrativa, coordinación y sectorización; programación-presupuestación; y descentralización de la contabilidad gubernamental. Tales procesos mantienen las siguientes interimplicaciones:

La reforma administrativa establece un marco de coherencia inte-

gral respecto al cual se organizan y coordinan las funciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Para ello se diseñan legal y administrativamente las dependencias de orientación y apoyo global, que dictan a las demás entidades la estrategia, políticas y criterios generales en materia de programación-presupuestación, financiamiento, ejecución del gasto y contabilización del ejercicio. Asimismo, habilita a las demás dependencias de la administración centralizada como coordinadoras de sector, encargadas de fijar políticas sectoriales especiales a las entidades paraestatales agrupadas bajo su tutela, en relación con el proceso programación, presupuestación, ejercicio, emisión de información, control y evaluación de gestión. Con esto se establecen dos instancias de coordinación y control entre las entidades, con la intención de evitar duplicación, contradicción y superposición de funciones y programas, y de racionalizar y facilitar el ejercicio y control del gasto público federal.

A su vez, el ciclo 1976-82 de reforma administrativa institucionaliza la programación-presupuestaria global, sectorial, regional e institucional y la descentralización de la contabilidad gubernamental para efectos de mejorar el control de la gestión del gasto público.

Así, la implantación del presupuesto por programas en la Administración Pública Federal es propicia, merced a la reorganización - de las estructuras jurídico-administrativas emprendida por el proceso de reforma administrativa, en tres aspectos substanciales:

- Entidades;
- Sectores de Actividad; y
- Sistemas Administrativos Adjettivos.

En ese sentido, se pone de relieve que el proceso de reforma administrativa se constituye en la plataforma de sustentación de los procesos de reforma presupuestaria y contable ejecutados en el período 1976-82.

Debido a lo antes expuesto, concebir las reformas administrativa, presupuestaria y contable como interdependientes e interactuantes, es la precondition para generar una visión más completa de lo -- que constituyen las bases jurídico-orgánicas y técnico-administrativo-contables para controlar y racionalizar el ejercicio del gasto - público.

Existen, por tanto, nexos evidentes entre los procesos de modernización administrativa tendientes a mejorar la asignación y retroalimentación de los recursos de gasto, esto es: la micro reforma -- institucional y la macroreforma sectorial ordenan en un todo coherencia

rente los canales funcionales y orgánicos a través de los cuales fluyen las erogaciones públicas para producir bienes y servicios que la población demanda, y cumplir con los objetivos y metas político-económico-administrativo-sociales del conglomerado institucional de la Administración Pública; a su vez, un sistema de programación presupuestaria requiere, para su funcionamiento efectivo, de sistemas de información, contabilidad, auditoría y estadística, que le permitan programar, presupuestar, ejercer y controlar con eficiencia, eficacia y oportunidad las erogaciones públicas, así como evaluar en qué medida se consiguieron los fines programados.

De ahí que el presupuesto basado en programas que señalen objetivos, metas, costo y unidades responsables de su ejecución, se constituya no sólo como un instrumento eficaz de administración económica y financiera, sino también en un medio que requiere justificación, control y retroalimentación; por ello, la implantación del presupuesto por programas en la Administración Pública Federal entraña el mejoramiento sustancial de los métodos de registro y control de las operaciones del gasto público, y conlleva, asimismo, las modalidades de evaluación antes, durante y después del ejercicio; procesos ambos, que no encuentran precedente en el devenir histórico de las instituciones y sistemas de la Admi

nistración Pública Federal.

Así resulta que, para posibilitar el control y la evaluación de los programas, es insoslayable disponer de sistemas de contabilidad-
adecuados que faciliten tanto el ejercicio del gasto y el control in
terno de las entidades, como la evaluación ex-ante, durante y --
ex-post, por parte de las dependencias de orientación y apoyo --
global (SHCP y SPP), las dependencias coordinadoras de sector --
(Secretarías de Estado y D.D.F.), así como permitiendo la fisca
lización externa del Poder Legislativo, a través de la Contaduría-
Mayor de Hacienda. De aquí que el análisis del proceso de des-
centralización de los registros y la información contables, consti
tuya un aspecto de medular importancia para el desarrollo de es-
te estudio.

De acuerdo con lo anterior se pone de relieve que, para estudiar
las bases para el control de la gestión del gasto público federal,
es necesario realizar una exégesis del proceso de reforma admni-
nistrativa en relación con las reformas presupuestaria y conta --
ble, vertientes que como se ha visto, no se pueden desligar y --
discriminar del análisis tendiente a encontrar y describir los fun
damentos que posibilitan el control y la evaluación permanente, --
en el tiempo y en el espacio, de los resultados de la gestión del

gasto público federal.

Objetivos de la Tesis

* Cognoscitivos

- Desentrañar las bases jurídico-orgánicas y técnico-administrativo-contables entendidas como fundamentos estructurales sobre los cuales serán propicios el mejoramiento y la modernización del ejercicio y control del gasto público en el marco de las acciones, instrumentos y mecanismos del proceso de reforma administrativa y del contexto legal en que se inscribe el funcionamiento de la Administración Pública Federal.
- Desglosar el proceso administrativo del gasto público federal; poner de relieve los sistemas adjetivos de apoyo al control de su gestión; identificar sus roles; y examinar la contribución conjunta que dicho proceso trae consigo para racionalizar y mejorar la asignación y el ejercicio de las erogaciones públicas.

* Valorativos

- Destacar la importancia que para nuestro país significa la institucionalización de un proceso que sienta las bases

Administración Pública Federal, consecuente con la necesidad de implantar y desarrollar un proceso administrativo del gasto público que facilite su administración y ejercicio, optimice sus resultados y mejore sustancialmente su control, a través de la organización y coordinación global, sectorial e institucional, la programación presupuestaria y la descentralización de los registros e información de la contabilidad gubernamental.

Ambito y Límites

El ámbito de la investigación se ubica en el sistema de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, estudiando las normas, interrelaciones y contenidos de las siguientes categorías convencionales de análisis:

- Entidades;
- Sectores Administrativos; y
- Macrosistemas Comunes de Apoyo.

Asimismo, para los Capítulos II y III conviene precisar que las entidades adquieren la connotación de "ramos", y que se incluyen en el análisis los siguientes ramos sujetos a control presupuestal:

- Legislativo;
- Judicial;

- Presidencia de la República;
- Secretarías de Estado;
- Procuraduría General de la República; y
- 28 Entidades Paraestatales Incluidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

No se incluyen en el análisis el Departamento del Distrito Federal y las entidades paraestatales no sujetas a control presupuestal.

Para el estudio de la organización y funcionamiento de las entidades, los sectores administrativos y los macrosistemas comunes, se consideran fundamentalmente los siguientes aspectos:

- Bases Jurídicas;
- Organización;
- Coordinación;
- Programación;
- Presupuestación;
- Registro Contable de la Información;
- Evaluación; y
- Retroalimentación.

Tomando en cuenta que el trabajo se circunscribe a las bases para el control de la gestión del gasto público, éstas se delimitan dentro de los procesos internos de la Administración Pública Federal:

y no se persigue obtener una visión que trascienda tal ámbito, es decir, de las repercusiones sociopolíticas y económicas que, los procesos de programación, ejercicio y control de gestión, ejercen sobre el sistema económico-social, las cuales se considera, se rían materia de otra investigación. En ese sentido y en función de tales fines, se revisan y describen los siguientes contenidos de la Administración Pública Federal, por considerarse fundamen tales para el control del gasto público:

- La infraestructura legal y administrativa como precondi - ción de un mayor orden organizacional y de coherencia -- operativa;
- El paulatino avance del proceso planeación-programación-presupuestación, sustento para mejorar la eficiencia, la - eficacia y la congruencia en la asignación y el ejercicio - del gasto; y
- El proceso de descentralización de la contabilidad guberna mental, que constituye la plataforma de sustentación para paulatinamente mejorar el control gubernamental.

Enfoque

El trabajo se avoca al estudio de las variables administrativas normativa, funcional-operativa y estructural; esto es, los factores normativos y estructurales a fin de examinar la infraestructura legal y administrativa que propicia la configuración de los instrumentos y mecanismos de organización, programación, coordinación y control de la Administración Pública Federal, y los factores funcionales a efecto de identificar los procedimientos programáticos y contables que deben racionalizar la asignación y mejorar el ejercicio y control del gasto.

En este orden conceptual, se utilizan en la investigación: el enfoque histórico-legal, para identificar los cambios normativos y estructural-funcionales de la Administración Pública Federal, particularmente en el período 1976-1982; y el enfoque de sistemas, en tanto que se concibe al sistema de la Administración Pública como subsistema del sistema político, y a ambos como subsistemas del sistema social. Asimismo, se reconocen e identifican los sistemas adjetivos de regulación y control de la Administración Pública, para lo cual se contempla a ésta como un todo sistémico interrelacionado en cuanto a sí misma y con los sistemas y sistemas mayores en los que se inscribe.

En suma, cabe aclarar, que el objeto de estudio del trabajo lo constituyen los sistemas adaptativos de la Administración Pública - reforma administrativa y programación- y los de regulación y control de gestión, específicamente el nuevo sistema descentralizado de contabilidad gubernamental. Es decir, si bien se contempla a la Administración Pública como un sistema abierto y adaptativo a las condiciones de su medio ambiente externo e interno, el trabajo delimita su ámbito al proceso de conversión de los insumos en productos que se verifica al interior de la "caja negra", es decir analiza funciones, estructuras y procedimientos internos de programación, organización, coordinación y control de la Administración Pública, visualizada en sus niveles global, sectorial e institucional.

En cuanto a insumos, se analizan las normas legales provenientes del sistema político para enmarcar y configurar el proceso administrativo del gasto público. Asimismo, en relación con los productos se parte del supuesto que, en función de una mayor eficiencia, eficacia, congruencia, legalidad, oportunidad y honestidad, con que se ejecute y controle la gestión programática del gasto, los factores de participación de la población -aceptación, rechazo, indiferencia- serán concurrentes y adictos a la rectoría económica del Estado y a las decisiones y políticas de planeación del de-

sarrollo puestas en marcha por la Administración Pública; ello significa que la regulación del cambio social a través del mantenimiento de la cohesión, la confianza y la moral nacionales, descansan obviamente en la idoneidad, la ética y el compromiso político-social del servidor público, pero a su vez se sustentan en un manejo administrativo adecuado con base en dinamizar estructuras, agilizar funciones, seleccionar mejores alternativas y movilizar los recursos públicos en razón de proporcionar gradualmente, mayores y mejores bienes y servicios a la población, o sea distribuir más equitativamente el ingreso nacional. Sin embargo, el análisis de estos efectos rebasaría las pretensiones de esta investigación, por lo cual aquí se dan por sobreentendidos y se tienen siempre presentes su valor e implicaciones que han motivado en gran parte este estudio.

Cursos de Acción

- Estudiar el marco global jurídico-administrativo de la Administración Pública Federal;
- Comparar las estructuras orgánicas de la Administración Pública Federal de los períodos 1970-76 y 1976-82, a fin de precisar los cambios globales, sectoriales e institucionales presentados en los últimos años y de reconocer la estructura normativa global en relación con el proceso administrativo del gasto público;
- Analizar el proceso de organización sectorial del conglomerado-institucional del sector público, a efecto de poner de relieve la importancia que, para el control del gasto público, reviste la coordinación sectorial del ciclo programación-presupuestación-control-evaluación-retroalimentación;
- Identificar la coordinación intersectorial en el ámbito de la Administración Pública Federal, y destacar su importancia en la tarea de racionalizar el funcionamiento de los entes públicos y los beneficios de ello para una mejor aplicación de los recursos públicos, al evitar duplicación, contradicción y superposición entre los programas y proyectos de las dependencias y entidades;
- Estudiar el desarrollo del proceso programación-presupuestación en la Administración Federal, a fin de identificar y describir -

los principios, lineamientos y bases técnicas para el mejor - -
aprovechamiento y control del ejercicio programático del presu
puesto; y en función de ello:

- . revisar el proceso de planeación nacional, sus anteceden-
tes, principios y conceptos básicos;
- . reconocer las desventajas del proceso presupuestario tra
dicional y las implicaciones que trae consigo la implanta
ción del presupuesto programático;
- . definir el marco conceptual y analizar los principales ele
mentos que juegan importante papel en el proceso de pro
gramación, ejercicio y control del gasto público; y
- . determinar los alcances fundamentales de la implantación
del presupuesto por programas en la Administración Pú -
blica Federal.

Una vez realizado el estudio del proceso administrativo del gasto
público en las fases de: organización, coordinación, planeación, -
programación, presupuestación y ejercicio, es necesario, para la
culminación de la investigación, precisar las fases de integración
presupuestaria y contable, es decir, de registro, emisión de in -
formación, control, evaluación y retroalimentación de la gestión -
programática del presupuesto. A tal efecto, los cursos de acción
son:

- Efectuar un diagnóstico genérico de los antecedentes inmediatos, importancia y perspectivas del sistema de contabilidad gubernamental;
- Tomar conciencia de las ventajas para el control del gasto público, que trae consigo el proceso de descentralización de la contabilidad gubernamental;
- Revisar el contexto jurídico del sistema de contabilidad gubernamental;
- Identificar los subsistemas componentes del sistema de contabilidad gubernamental;
- Reconocer las bases de integración y funcionamiento del subsistema de contabilidad de egresos;
- Distinguir la fase de integración del ejercicio del presupuesto a la contabilidad y los criterios contables para el registro de las operaciones presupuestales;
- Analizar las principales cuentas del subsistema de contabilidad de egresos, sus criterios de afectación, su naturaleza y su significado en términos de la información que representan;
- Recopilar las normas más importantes para el control del ejercicio del gasto, durante el período de estudio, emitidas por la Secretaría de Programación y Presupuesto;
- Reconocer el flujo y destino de la información programática, -

financiera, presupuestal y contable, destacando su utilidad en el proceso de toma de decisiones administrativas global, sectorial e institucional;

- Identificar los principales informes y su periodicidad, que la contabilidad de los egresos proporciona a las distintas instancias para racionalizar la toma de decisiones programáticas y administrativas, así como para integrar la Cuenta Pública Federal; y
- Recopilar e integrar un glosario de términos presupuestales y contables, a efecto de facilitar y precisar la comprensión de categorías, conceptos y criterios de presupuesto y contabilidad gubernamental.

Instituciones e Integración de Fuentes de Información

Para recopilar los materiales documentales de esta investigación fue necesario acudir a los siguientes órganos gubernamentales:

- Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República;
- Dirección General de Política Presupuestal de la Subsecretaría de Presupuesto, SPP;
- Dirección General de Contabilidad Gubernamental de la Subsecretaría de Evaluación, SPP; y
- Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

Dado que el ámbito y objeto de este estudio son las "bases para el control" y no todo el sistema de control y fiscalización del Sector Público Federal, no se consideró en el plan de trabajo acudir a la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores de la SH y CP y a la Dirección General de Control y Auditoría Gubernamental de la SPP; esto también por considerar que las funciones de dichos órganos, inciden más, por un lado en operaciones de flujo de caja y movimientos de fondos, así como de inspección, vigilancia y conservación de bienes y valores de la Federación; y por la otra, en el proceso de control y auditoría posterior de los resultados de gestión, el cual se levanta sobre la

base del proceso de programación, presupuestación, registro y -
contabilización. Es decir, los sistemas de vigilancia de fondos-
y de auditoría de las operaciones habrá que considerarlos como-
consecuentes y complementarios del proceso administrativo del -
gasto aquí tratado.

CAPITULO I

LA REFORMA ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO FEDERAL

I. GENERALIDADES

La reforma administrativa del Gobierno Federal adquiere mayor ímpetu y coherencia a partir de 1977, como resultado de esfuerzos anteriores que paulatinamente se implementaron y finalmente se vieron cristalizados, con la creación de un aparato legal acorde con las necesidades político-administrativas del país.

En este orden de ideas, es que se conciben los instrumentos jurídicos que sustituyen en lo sustancial un marco legal de la Administración Pública Federal ya no consecuente con las nuevas necesidades del aparato administrativo del Estado, por otras bases jurídico-administrativas tendientes a implantar los medios de organización, programación, coordinación y control necesarios para el funcionamiento más efectivo de las entidades públicas.

Es en este sentido que se establecen las condiciones para promover e implementar mediante la reforma administrativa, las reformas a las dependencias de la administración pública central en cuanto a sí misma, y en relación a sus lazos de coordinación y control con la administración pública paraestatal. Procesos interrelacionados con las reformas a la instrumentación del Presupuesto de Egresos de la Federación y a la contabilidad gubernamental, cuya intervención es

primordial en la programación y ejercicio racional del gasto público.

Para alcanzar los propósitos de la planeación económica nacional expresada en planes globales, regionales y sectoriales, programas institucionales insertos en dichos planes, así como en proyectos prioritarios para la generación de bienes social y nacionalmente necesarios, fue imperativo que a partir de diciembre de 1976, se crearan, adecuaran y modificaran los instrumentos jurídicos tendientes a implantar y reglamentar un nuevo proceso administrativo del gasto público federal, inscrito en un esquema de coherencia global, sectorial e institucional, y encaminado —entre otros fines— a facilitar las —funciones de programación, coordinación, control, vigilancia y evaluación de los planes y proyectos del Ejecutivo Federal.

Para racionalizar las acciones de la Administración Pública Federal, a través de la reorganización de su aparato administrativo, de acuerdo con el grado de desarrollo económico, político y social del país, así como para mejorar la administración de los siempre escasos recursos públicos, surgió la siguiente legislación:

- . Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;
- . Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público;
- . Ley General de Deuda Pública;
- . Acuerdos por los que las Entidades Paraestatales se Agrupan-

en Sectores Administrativos;

- . Convenios Unicos de Coordinación con los Ejecutivos Estatales;
- . Adecuaciones a la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas;
- . Nueva Ley Sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal; y
- . Nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

El dinámico crecimiento del sector público federal en los últimos años motivó la formación de demandas de orden político-jurídico-administrativo, las cuales estimularon la búsqueda de un reajuste estructural, que comprendiera tanto los niveles políticos normativos, como las áreas sustantivas y las de regulación y apoyo, del aparato administrativo del Gobierno Federal.

La reforma al sistema de la administración pública, por tanto, se funda en disposiciones jurídico-administrativas que introducen cambios trascendentales en su organización y funcionamiento, los cuales se reflejan en una renovada estructura político-administrativa más consecuente con la evolución de los fenómenos económico-sociales con definición política.

En efecto, los instrumentos jurídicos básicos que adopta el ciclo 1976-82 del proceso de reforma administrativa significan medios de -

transformación de las estructuras funcionales del Estado:

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal reorganiza al aparato administrativo público, de conformidad con los requerimientos funcionales y programáticos de los fines sociales y de servicio que persigue; redistribuye atribuciones y funciones a los diversos órganos del Gobierno Federal; y dicta las bases para la organización y la coordinación de los sectores administrativos, introduciendo instancias de normatividad global, intersectorial y sectorial, a fin de evitar duplicidad y dispersión en los esfuerzos gubernamentales.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público impulsa la implantación del presupuesto por programas para todo el sector público, la descentralización de la contabilidad gubernamental, y la racionalización y el control del ejercicio del gasto público, actividades que son coordinadas en forma global por la Secretaría de Programación y Presupuesto, con el apoyo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Ley General de Deuda Pública establece los lineamientos esenciales y las condiciones a que debe sujetarse la obtención del financiamiento de los programas y proyectos de inversión pública, encargándose de su cumplimiento y aplicación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los Acuerdos de Sectorización marcan un esquema de coparticipación programático-funcional a las entidades paraestatales, agrupando las bajo la tutela de una dependencia central que, por afinidad y correlación de actividades se constituye en la instancia que coordina el proceso administrativo sectorial de gasto e inversión pública, en consonancia con los objetivos sectoriales y globales.

Los Convenios Unicos de Coordinación regulan el encauzamiento de los apoyos financieros de la Federación hacia los diversos estados y municipios de la República, con la idea de compatibilizar los planes federales, estatales y municipales, fortaleciendo la participación de los niveles regionales y locales de gobierno; así como de descentralizar la infraestructura de servicios hacia diversos polos de desarrollo del país, promover e implementar el proceso programación-presupuestación en los estados y dotar de recursos a las zonas deprimidas y a grupos marginados de la nación.

Las adecuaciones a la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas surgen para adecuar sus disposiciones a la nueva estructura orgánica de la Administración Pública Federal, transfiriendo la facultad del control de contratos y obras públicas de las secretarías de Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional y Presidencia, a las Secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y de Programación y Presupuesto.

Con intención semejante, la nueva Ley Sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal fija las facultades que en tal materia, competen a la Secretaría de Comercio escuchando el criterio de la Secretaría de Programación y Presupuesto, atribuciones que hasta 1976 tenía encomendadas la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Finalmente, la nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados se dicta a fin de fortalecer e incrementar las atribuciones del órgano técnico del Poder Legislativo, en materia de fiscalización de los actos de gestión financiera del Poder Ejecutivo Federal.

2. ENTORNO

La reforma administrativa pretende articular las acciones de las instituciones públicas en un todo coherente, eliminando la duplicidad, la contradicción y la superposición de los objetivos y las funciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Asimismo, persigue la dinamización del aparato gubernamental en busca de la eficiencia de su funcionamiento y de la eficacia en el logro de sus objetivos y metas, definidas en el proceso político-administrativo.

La reforma administrativa prescribe un marco sectorial, de cuya coordinación se espera la congruencia de la actividad del Estado, que interviene en el proceso económico nacional en los términos de los objetivos y las metas globales, regionales y sectoriales derivados de su política general de de-

sarrollo. De ahí, que el esquema sectorial coordinado represente un valioso instrumento para la canalización de los recursos del gasto público, en la medida de la selectividad de las prioridades que marca el proceso de la planeación nacional.

Los diferentes ciclos por los que ha devenido el proceso de reforma administrativa en el sector público federal han evidenciado que la planeación económica inserta en un coherente aparato administrativo, es el instrumento que permite combinar racionalmente los medios y los fines sociales, a efecto de lograr su expresión concreta en una debida coordinación de órganos y funciones, así como en actos administrativos consecuentes con los fines político-sociales de la Administración Pública Federal.

Se menciona que el proceso de la planeación nacional se integra con la obligatoriedad para el sector público, y en forma inducida y concertada para los sectores social y privado, posibilitando a su vez, la exigibilidad del sector público para el acatamiento por los otros sectores de su normatividad económica.

En ese sentido, el actual ciclo de reforma administrativa se fundamenta en leyes que surgen de la necesidad de adecuación de las estructuras jurídico-político-administrativas, a los cambios impuestos por las necesidades estructurales y coyunturales del desarrollo económico y social, algunas de las cuales, surgen como condiciones inéditas, que exigen una respuesta de la administración pública que contenga mejores sig

temas administrativos, efectivos mecanismos de participación y de coordinación a nivel global, sectorial e institucional, así como órganos e instrumentos tecnológico-administrativos, que coparticipen en el proceso integral de planeación, programación, presupuestación, captación de información, control y evaluación de la acción económica y reguladora del sector público; proceso orientado a construir la estructura económico social a la que el país aspira, y que constituye el propósito general de la planeación del desarrollo.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en relación con la programación del sector público, dicta en su artículo noveno que "las dependencias y entidades de la administración pública central y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que, para el logro de los objetivos y metas de los planes de gobierno, establezca el Presidente de la República directamente o a través de las dependencias competentes". En esta misma Ley se atribuye a la Secretaría de Programación y Presupuesto la función de "recabar los datos y encauzar, con la participación en su caso, de los grupos sociales interesados, los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social y el plan general del gasto público". Se determina también en dicha Ley la modalidad de la coordinación sectorial para efectos programáticos de las entidades paraestatales a través de las dependencias directas del Ejecutivo Federal.

A su vez, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público dicta como norma que "el gasto se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, así como estar fundados en costos". Esta Ley dota de las facultades necesarias para su cabal interpretación y ejecución a la Secretaría de Programación y Presupuesto, para que esta dependencia oriente y apoye a las demás entidades, en lo relativo a las fases de programación, presupuestación, captación de información, control y evaluación de gestión.

De acuerdo con las disposiciones contenidas en la Ley General de Deuda Pública, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autoriza la gestión y contratación de los financiamientos a las entidades paraestatales y, en su calidad de dependencia de coordinación, orientación y apoyo global, vigila y controla el aprovechamiento y la aplicación de los mismos. Así también, de conformidad con las Leyes: Orgánica de la Administración Pública Federal, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, de Ingresos de la Federación y del D.D.F., así como demás disposiciones legales aplicables a sus funciones, la Secretaría de Hacienda realiza las actividades de la recaudación fiscal como son la proyección, cálculo, cobro y control de los ingresos de la Federación y del D.D.F. y la práctica de auditorías, inspecciones y reconocimientos, del cumplimiento de las obligaciones en materia de impuestos, fondos y valores del Gobierno Federal.

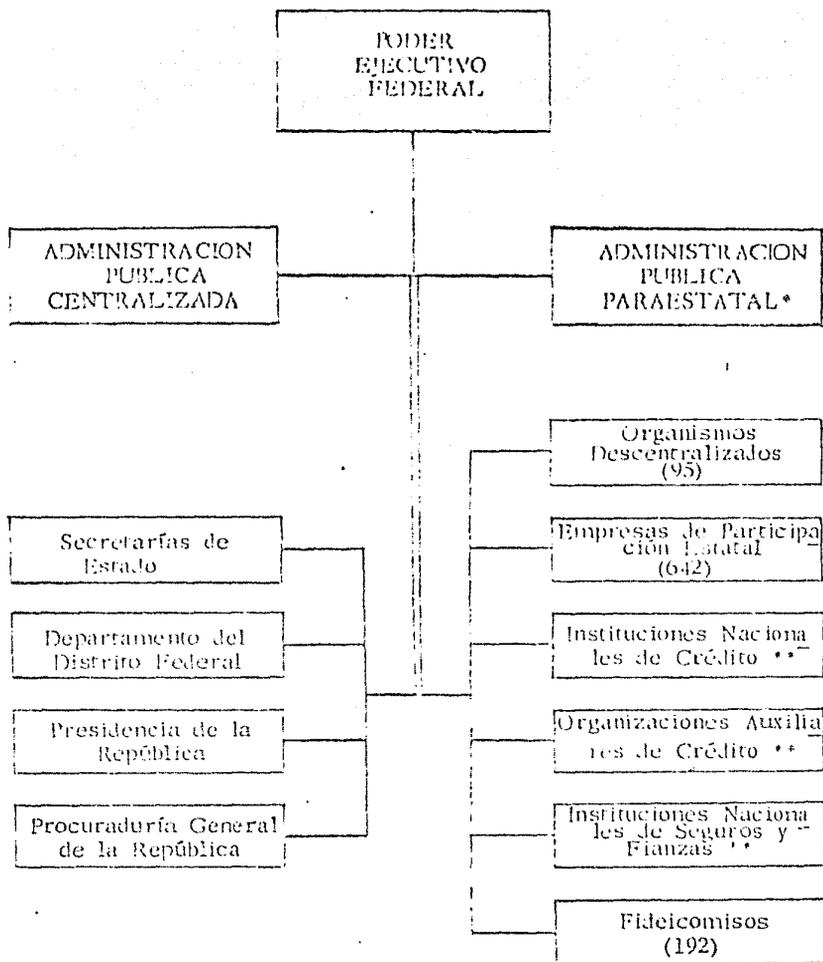
Sobre estas bases generales se identifica el papel normativo global de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto, dependencias que complementan sus funciones con instancias de carácter especializado que necesariamente tienen que intervenir en acciones de apoyo global al control de la gestión del gasto público. Dichas instancias de apoyo global y complementario, quedan definidas por la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas y la Ley Sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, así como por las diversas disposiciones legales y administrativas expedidas con base en ellas y en la misma Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En este marco de acciones de apoyo complementario global al control sistematizado del gasto público, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas tiene a su cargo la proyección, construcción, contratación en su caso y vigilancia, de las obras públicas de interés general que realiza el Gobierno Federal, por sí mismo o en colaboración con los estados y municipios, o con particulares; esta dependencia interviene también en la adquisición, enajenación, destino y afectación de los bienes inmuebles federales, así como en el avalúo de los mismos; la Secretaría de Comercio fija las normas de aplicación global y de carácter especializado, en relación a las adquisiciones, la administración de los almacenes y el arrendamiento de bienes muebles del Gobierno Federal; la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial emite las normas para regular el otorgamiento de concesiones, autorizaciones y

permisos para la explotación de bienes y recursos naturales no renovables y los de dominio público y de uso común que no estén encomendados a otra dependencia; a su vez compila, revisa y determina las bases y procedimientos para los inventarios de recursos que deban llevar otras dependencias.

El marco jurídico vigente atribuye a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, la facultad para coordinar a los conjuntos de entidades paraestatales agrupados en virtud de sus funcionamientos y objetivos afines respecto de sus atribuciones. Los artículos 50 y 51 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 6 y 17 de la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, así como el Acuerdo de Sectorización en vigor, establecen las bases de integración de las instancias mesoadministrativas a las que les corresponde orientar y coordinar el funcionamiento sectorial administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, financiamiento, control, informática y estadística, contabilidad, auditoría, reforma administrativa y evaluación de las entidades paraestatales de su sector.

Los ordenamientos legales comentados propician la configuración de un todo orgánico sistematizado en cuyo contexto quedan claramente definidas las funciones de normatividad, regulación y apoyo a la gestión administrativa del gasto público, desde su planeación-programación, hasta su ejercicio, captación de información, control, evaluación y retroalimentación a nivel global, sectorial, regional, inter e intrasectorial e

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL



* Se cuantifican únicamente las entidades coordinadas.

** Suman 35 según Acuerdo Presidencial del 3 de septiembre de 1982, no incluye las instituciones bancarias recientemente nacionalizadas.

institucional, lo que implica racionalizar las decisiones político-económico-administrativas, mejorar la selectividad de las acciones, así como garantizar un mejor manejo y aprovechamiento de los recursos públicos.

MARCO CONCEPTUAL

Concepto de Reforma Administrativa

La reforma administrativa puede ser visualizada como un sistema adaptativo de la Administración Pública que le permite a ésta planear los cambios en su medio ambiente interno (personal público, actitudes, aptitudes) y externo (aceptación, rechazo, indiferencia, de la población), así como programar el funcionamiento de sus entidades, sectores y sistemas, de conformidad con las expectativas político-económico-sociales definidas por los planes políticos de gobierno.

Se concibe a la reforma administrativa como un proceso político-administrativo permanente de adecuación y modificación de los objetivos consubstanciales y coyunturales de la Administración Pública, así como de sus funciones, estructuras, sistemas y procedimientos, con el propósito de incrementar la productividad, la coherencia y la efectividad de los planes y programas de gobierno encomendados a la Administración Pública, a fin de satisfacer las demandas sociales políticamente definidas y las aspiraciones de desarrollo económico, sociopolítico y cultural del país.

La Administración Pública requiere una capacidad permanente e institucional para reformar su estructura y procesos internos, en con

cordancia con los continuos cambios del medio ambiente en que se inscribe. En este sentido, siempre es necesario retroalimentar - los ciclos de gestión político administrativa para adecuar y afinar los medios y los fines de la Administración Pública, a fin de responder a situaciones conyunturales propicias o desfavorables para el desarrollo, así como a la generación de nuevas demandas sociales para las cuales no hay estructuras ni mecanismos de respuesta.

Un elemento primordial, para el éxito de las reformas administrativas, es la participación consciente y disciplinada del personal público, ya que sin ella no es posible concebir un cambio planeado en las estructuras y sistemas de las organizaciones públicas, por lo que resulta imperativo-para la funcionalidad del proceso- transformar cualitativamente la actitud y la aptitud de los servidores públicos, lo que entraña la aceptación y la disposición de éstos para influir y comprometerse en el cambio.

Necesidad de la Reforma Administrativa

Los procesos de reforma se asocian permanentemente a la Administración Pública, debido principalmente a:

* El comportamiento marcadamente dinámico del medio ambiente social que le da vida a las instituciones del Estado, y que le exige a la Administración Pública:

- Reordenar su estructura;
- Implantar nuevos sistemas;
- Ampliar la cobertura de sus servicios;
- Y actualizar sus instrumentos y mecanismos;

de conformidad con la complejidad creciente de los problemas económico-sociales.

* La retroalimentación de los efectos sobre el medio ambiente social, de los bienes, servicios, regulaciones y resoluciones que la Administración Pública produce para satisfacer las demandas sociales de finidas por el proceso político; la cual le debe posibilitar a la Administración Pública el mejoramiento de la cantidad, calidad y oportunidad de los productos que procesa, destinados a mantener la estabilidad, y a procurar el desarrollo del orden político-económico-social al cual regula.

* Los cambios de cuadros dirigentes de la Administración Pública motivados por las características cíclicas del sistema político-administrativo.

Los tres factores expuestos se expresan en:

* La revisión y redefinición de objetivos y metas de la Administración Pública, en función de los aspectos coyunturales del desarrollo que se presentan en los diferentes momentos histórico-políticos; y en-

* La renovación, el desarrollo y el mejoramiento constantes de la organización y el funcionamiento de las instituciones públicas, en concordancia con las Leyes del progreso humano.

Objetivos de la Reforma Administrativa

Entre los propósitos generales que inspiran el proceso de reforma administrativa en los últimos diez años, se deben considerar los siguientes:

- I. "Incrementar la eficiencia de las entidades públicas, mediante el mejoramiento sustancial de sus estructuras y sistemas de trabajo, a fin de aprovechar al máximo los recursos con que cuenta el Estado;
- II. "Agilizar y descentralizar sus mecanismos operativos, para acelerar y simplificar los trámites;
- III. "Generar en el personal público una adecuada conciencia de servicio, así como una actitud innovadora, dinámica y responsable, y
- IV. "Fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo como política de gobierno". (1)

Los objetivos generales del actual ciclo de reforma administrativa han sido fijados en los siguientes términos:

(1) Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, Bases para el Programa de la Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal, 1971-1976, pp. 10 y 11.

- 1) "Organizar al gobierno en todos sus niveles para organizar al país -
a través de:
- 2) "La programación como instrumento fundamental del gobierno, que -
garantice la congruencia entre los objetivos y las acciones de la -
Administración Pública Federal;
- 3) "Los sistemas de administración y desarrollo del personal público,
que le garanticen sus derechos y le permitan ser honesto y eficien
te en el ejercicio de sus funciones;
- 4) "El fortalecimiento de la organización pública federal, para una ma
yor participación en el desarrollo económico y social del país, de
los poderes federales y de los niveles de gobierno;
- 5) "El mejoramiento de la administración de justicia, para fortalecer-
las instituciones que el pueblo ha establecido en la Constitución. (2)

Conviene citar las siguientes consideraciones:

- "Los objetivos de la reforma administrativa no son fijados de -
una vez para siempre; van variando en función de las variacio
nes del medio ambiente interno y externo, así como en función
del grado en que dichos objetivos se van alcanzando y de las -
consecuencias de sus logros .
- "El principal objetivo de la reforma, es introducir, sostener y
refinar, un proceso de autocrítica y análisis de las consecuen

(2) Carrillo Castro, Alejandro, La Reforma Administrativa en México
INAP, 1976.

cias de cada acción emprendida, a los diferentes niveles de la administración, haciendo que del mismo participen habitualmente los responsables de las mismas .

- "La institucionalización del proceso de reforma administrativa, implica el establecimiento de órganos asesores internos de la administración pública, que sirvan de vehículo para la creación, difusión y perpetuación de elementos y mecanismos innovadores, capaces de inducir cambios al momento de ser necesarios y dentro de la perspectiva del contexto en que deben producirse".(3)

En síntesis, la inherencia de la reforma administrativa al funcionamiento y desarrollo de la Administración Pública obliga a retroalimentar cíclicamente sus acciones y logros, así como a revisar y reformular sus objetivos, sobre la base de los diagnósticos que proporciona la evaluación continua de su desenvolvimiento, y de las previsiones que aporta su planteamiento, en la fase de diseño de alternativas viables y concretas, en la cual se pronostican en lo posible sus consecuencias que deben ser predominantemente favorables al proceso de desarrollo del país.

3. ETAPAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

El ciclo de Reforma Administrativa del Gobierno Federal 1976-1982 ha sido planeado en cinco etapas:

(3) Salinas, Alberto, La Reforma Administrativa, FCE, p. 75

- I. Reorganización Central;
- II. Organización Sectorial;
- III. Coordinación Intersectorial;
- IV. Reforma de Ventanillas;
- V. Desarrollo de los Recursos Humanos.

En este trabajo se consideran para su análisis las tres primeras etapas, soslayándose del mismo las dos últimas por no ser fundamentales para la temática de la investigación.

3.1 PRIMERA ETAPA: REORGANIZACION CENTRAL

En este primer paso de la reforma administrativa se realizó la -- modificación de la estructura orgánica de la administración centralizada a fin de racionalizar el funcionamiento de las dependencias centrales -- atendiendo lo estipulado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, vigente desde enero de 1977. En este sentido, al promulgarse dicha Ley, se abrogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de diciembre de 1958 en la que se citaban las siguientes dependencias centrales:

- 1) Secretaría de Gobernación
- 2) Secretaría de Relaciones Exteriores
- 3) Secretaría de la Defensa Nacional
- 4) Secretaría de Marina
- 5) Secretaría de Hacienda y Crédito Público

- 6) Secretaría de Patrimonio Nacional
- 7) Secretaría de Industria y Comercio
- 8) Secretaría de Agricultura y Ganadería
- 9) Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- 10) Secretaría de Obras Públicas
- 11) Secretaría de Recursos Hidráulicos
- 12) Secretaría de Educación Pública
- 13) Secretaría de Salubridad y Asistencia
- 14) Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- 15) Secretaría de la Presidencia
- 16) Secretaría de la Reforma Agraria
- 17) Secretaría de Turismo
- 18) Departamento del Distrito Federal

Como consecuencia de la nueva distribución de atribuciones y competencias estipulada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a partir de 1977, la estructura de la administración centralizada se reconfiguró con las dependencias que se citan a continuación:

- 1) Secretaría de Gobernación
- 2) Secretaría de Relaciones Exteriores
- 3) Secretaría de la Defensa Nacional
- 4) Secretaría de Marina
- 5) Secretaría de Hacienda y Crédito Público

- 6) Secretaría de Programación y Presupuesto
- 7) Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial
- 8) Secretaría de Comercio
- 9) Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
- 10) Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- 11) Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas
- 12) Secretaría de Educación Pública
- 13) Secretaría de Salubridad y Asistencia
- 14) Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- 15) Secretaría de Reforma Agraria
- 16) Secretaría de Turismo
- 17) Departamento de Pesca*
- 18) Departamento del Distrito Federal

Los cambios institucionales que conlleva la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se sintetizan así:

ENTIDADES REESTRUCTURADAS:

Secretaría de la Presidencia

Secretaría de Industria y Comercio

Secretaría de Obras Públicas

Secretaría del Patrimonio Nacional

Secretaría de Recursos Hidráulicos

* Actualmente Secretaría de Pesca por Decreto Presidencial del 29 de diciembre de 1981.

Secretaría de Agricultura y Ganadería

ENTIDADES QUE CEDEN FUNCIONES:

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Secretaría de Relaciones Exteriores

Secretaría de Salubridad y Asistencia

Secretaría de Marina

ENTIDADES NUEVAS:

Secretaría de Programación y Presupuesto

Secretaría de Comercio

Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial

Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas

Departamento de Pesca*

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos

ENTIDADES CON FUNCIONES ADICIONALES:

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Secretaría de Marina

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

ENTIDADES REESTRUCTURADAS

* Secretaría de la Presidencia. La creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto motivó la extinción de la Secretaría de la Presidencia, al absorber aquélla las atribuciones que tenía a su cargo la Secre -

* Actualmente Secretaría de Pesca

PRIMERA ETAPA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA
REORGANIZACION CENTRAL

* SP	_____		
** SHCP	_____		
* SIC	_____		SPP
* SPN	_____		
** SHCP	_____		
** SRE	_____		SC
* SPN	_____		
* SIC	_____		SPFI
* SPN	_____		
** SSA	_____		
* SOP	_____		SAHOP
* SRII	_____		
* SIC	_____		
* SRII	_____		DP
* SAG	_____		
* SRII	_____		SARH
* SIC	_____		STPS ***
* SIC	_____		
*** SM	_____		SCT ***

ENTIDADES NUEVAS

* ENTIDADES REESTRUCTURADAS

** ENTIDADES QUE CEDEN FUNCIONES

*** ENTIDADES CON FUNCIONES ADICIONALES

taría de la Presidencia, entre las que figuraban: la recabación de los datos estadísticos y geográficos y la elaboración de los planes nacionales, sectoriales y regionales, el plan general de gasto público y los programas especiales que fijara el Presidente de la República; así como la planeación, coordinación, autorización y vigilancia de las inversiones públicas; la planeación de sistemas y el fomento de éstos en regiones y localidades.

* Secretaría de Industria y Comercio. Esta dependencia distribuyó competencias que actualmente figuran en el funcionamiento de cinco entidades:

A la Secretaría de Programación y Presupuesto corresponden ahora las actividades del registro de la estadística general del país, que antes de desempeñaba la Secretaría de Industria y Comercio;

A la Secretaría de Comercio, el fomento y la regulación en materia comercial; así como la autorización de las importaciones y el fomento de la política de comercio exterior; la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial recibió de la Secretaría de Industria y Comercio las competencias que esta dependencia tenía sobre la política de fomento y política industrial, la intervención en las industrias energética de la transformación y extractiva, así como en la investigación técnico industrial y la asesoría a la industria privada;

El Departamento de Pesca se constituyó con las atribuciones que en ma

tería pesquera tenía encomendadas - la Secretaría de Industria y Comercio tales como el fomento, la conservación, la reglamentación y la autorización de los asuntos relacionados con el sector pesca;

A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social le transfirió la Secretaría de Industria y Comercio las atribuciones que tenía en los asuntos relacionados con las sociedades cooperativas;

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes integró a sus funciones * la de asesorar la organización de las flotas pesqueras y mercantes, por medio de la coordinación de los servicios portuarios con otras dependencias, competencias que le fueron cedidas por la extinta Secretaría de Industria y Comercio.

* Secretaría de Obras Públicas. Esta dependencia se convirtió en la actual Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, para recoger en las atribuciones de una misma entidad, la política general de asentamientos humanos y los servicios materiales que se prestan a las comunidades urbanas y rurales.

* Secretaría de Recursos Hidráulicos y Secretaría de Agricultura y Ganadería. La íntima relación de los servicios de aprovechamiento de las aguas nacionales con el desarrollo agropecuario del país, motivó la fusión de la Secretaría de Recursos Hidráulicos con la Secretaría de Agricultura y Ganadería, desapareciendo como entidades distintas dando nacimiento a la actual Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

ENTIDADES QUE CEDEN FUNCIONES

* Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esta entidad cedió funciones a las Secretarías de Comercio y de Programación y Presupuesto.

A la Secretaría de Comercio, la competencia para estudiar, proyectar y determinar los aranceles y asuntos relacionados con los estímulos fiscales necesarios para el fomento de las exportaciones, actividades que realiza la Secretaría de Comercio asesorada por el criterio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Secretaría de Programación y Presupuesto recibió las competencias que, en materia de presupuestación-autorización, ejecución-contabilización, control y vigilancia de los egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, así como de autorización de actos y contratos del Gobierno Federal, tenía encomendadas la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

* Secretaría de Relaciones Exteriores. Esta dependencia transfirió la atribución que sobre la promoción del comercio exterior le confería la abrogada Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, competencia actualmente a cargo de la Secretaría de Comercio.

* Secretaría de Salubridad y Asistencia. Esta Secretaría cedió a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, la competencia que tenía en lo relativo a la prestación de servicios de agua potable y alcantarillado a comunidades de menos de 2 500 habitantes.

* Secretaría de Marina. Las actividades de construcción, reconstrucción y conservación de obras portuarias de uso común y de faros y señales marítimas, así como la inspección de los servicios de la Marina Mercante, son las atribuciones que esta dependencia transfirió a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

ENTIDADES NUEVAS

* Secretaría de Programación y Presupuesto. Se crea con las facultades que le fueron transferidas por las Secretarías de: Presidencia, Hacienda y Crédito Público, Industria y Comercio y Patrimonio Nacional. Por tanto, esta dependencia se convierte en entidad normativa global que ejerce funciones de planificación, programación, presupuestación, autorización, control, vigilancia, estadística e información, evaluación y retroalimentación del quehacer administrativo de las entidades de la Administración Pública Federal en su conjunto.

* Secretaría de Comercio. Se integran en esta Secretaría de Estado las facultades relativas al fomento, control, vigilancia y regulación de la actividad comercial. La autoridad de la Secretaría de Comercio se extiende al campo de las políticas arancelarias y de fomento al comercio exterior, atribuciones que pertenecían a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Relaciones Exteriores, respectivamente.

* Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial. El fomento, la inves-

tigación, la regulación y la normatividad del sector industrial en conjunto, tanto por parte del sector público como de su promoción y -- coordinación con los sectores privado y social de la economía, son -- facultades que la Secretaría de Industria y Comercio cedió a la Secre -- taría de Patrimonio Nacional, y que sumadas a las de preservación, auto -- rización y vigilancia del aprovechamiento y la explotación de los bienes -- de propiedad originaria y de los recursos no renovables de la nación, -- configuran la autoridad que en cuanto a política industrial y de salvaguar -- día patrimonial es la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.

* Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. La planea -- ción del desarrollo urbano, el diseño y la implantación de la política ge -- neral de asentamientos humanos; la promoción del desarrollo de las co -- munidades; la formulación y la conducción de los programas de vivienda y urbanismo; así como la proyección, construcción, administración y -- conservación de los sistemas de agua potable y alcantarillado en los si -- tios convenidos con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, son facultades que dieron origen a la creación de la Secretaría de Asenta -- mientos Humanos y Obras Públicas.

La extinta Secretaría de Obras Públicas tenía ingerencia en los asuntos -- relacionados con la construcción, reconstrucción, conservación, proyec -- ción, realización o contratación y vigilancia en su caso, de las obras de -- interés general, de edificios públicos, monumentos y obras de pro --

propiedad federal, de uso común, o destinadas al servicio público. Estas facultades permanecen en la estructura de la actual Secretaría de Asennamientos Humanos y Obras Públicas, que recibió funciones: de la Secretaría de Patrimonio Nacional en lo referente a organizar y reglamentar las Juntas de Mejoras Materiales* de puertos y fronteras; de la Secretaría de Salubridad y Asistencia en cuanto a la introducción de los servicios de agua potable en comunidades de menos de 2 500 habitantes; y de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, que tenía a su cargo la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado en poblaciones de más de 2 500 habitantes.

* Secretaría de Pesca. Esta dependencia de reciente creación, se constituye con las atribuciones que en materia pesquera tenían encomendadas las Secretarías de Industria y Comercio y de Recursos Hidráulicos. La Secretaría de Industria y Comercio en cuanto a la conservación y fomento de la flora y la fauna marítimas, fluviales y lacustres, la reglamentación de las vedas y de los establecimientos de viveros, criaderos y reservas, así como en lo relativo a los aspectos técnicos y científicos de exploración de la flora y la fauna en litorales y mantos acuíferos; en tanto que las actividades relacionadas con el aprovechamiento de las cuencas hidráulicas, vasos, manantiales y aguas de propiedad nacional, las venía ejerciendo la Secretaría de Recursos Hidráulicos, particularmente en cuanto al fomento de la acuacultura.

* Las 47 juntas finalmente se liquidaron integrándose a la administración local y municipal.

Dichas competencias con un sentido unitario y ampliado están comprendidas en las actuales atribuciones de la Secretaría de Pesca.

* Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Con el objeto de garantizar la programación unitaria y coordinada del Sector Agropecuario se realizó la fusión de las Secretarías de Recursos Hidráulicos y Agricultura y Ganadería, dando origen a la actual Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Con su actual marco de facultades la nueva dependencia extiende su cobertura sectorial del fomento, la reglamentación, la asesoría y el apoyo a la productividad agropecuaria, al ámbito del aprovechamiento racional de los recursos hidráulicos de la nación, acciones que por su íntima interdependencia fueron encomendadas a una misma autoridad político administrativa.

ENTIDADES CON FUNCIONES ADICIONALES

* Secretaría del Trabajo y Previsión Social. A sus facultades para vigilar la observancia de la legislación laboral en las relaciones obrero patronales y de intermediación en las controversias entre los factores de la producción, esta dependencia sumó a su marco de competencias las de diseñar sistemas de capacitación laboral en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, a fin de elevar la productividad del empleo, así como promover la implantación y el desarrollo de las co-

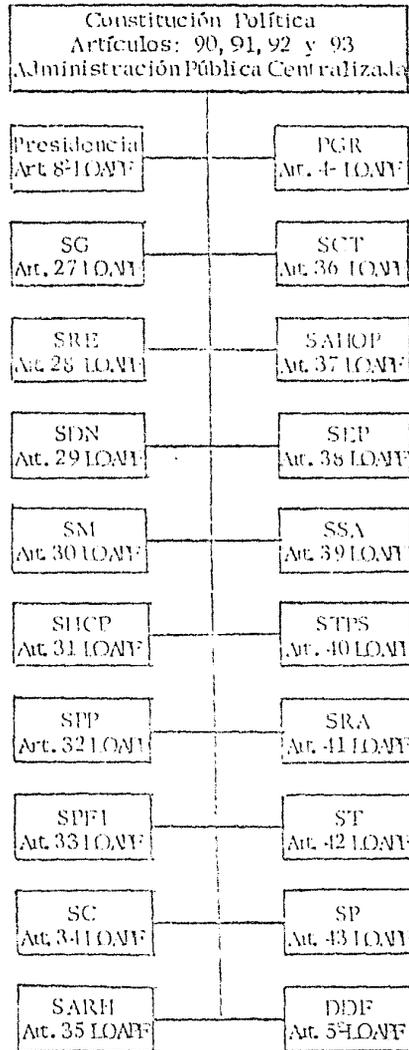
misiones de capacitación en cada establecimiento, además de intervenir en lo relativo a la organización, el registro y la vigilancia de toda clase de sociedades cooperativas.

Esta última atribución figuraba en el ámbito funcional de la extinta Secretaría de Industria y Comercio.

* Secretaría de Marina. La intervención en la impartición de la justicia militar, la construcción y operación de astilleros y establecimientos navales para barcos de la armada, el asesoramiento militar a los proyectos de construcción de toda clase de vías de comunicación por agua, la organización y prestación de los servicios de sanidad naval, así como la ejecución de los trabajos coordinados con otras dependencias en materia de investigación oceanográfica y de integración del archivo correspondiente, son las facultades que esta dependencia integró a su nuevo ámbito funcional de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

* Secretaría de Comunicaciones y Transportes. La intervención en los asuntos relacionados con la Marina Mercante y en los problemas que implican las comunicaciones por agua, la construcción, reconstrucción y conservación de las obras portuarias para usos distintos a los de la armada y todo lo relativo a faros y señales marítimas, así como la coordinación de los servicios portuarios salvo los encomendados a la Secretaría de Marina, son funciones que se integran al contexto de facultades

BASES DE ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA
DE ACUERDO CON LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL



LOAF: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, las cuales le fueron transferidas principalmente por la Secretaría de Marina, con excepción - de las que implican actividades de apoyo a la pesca que antes instrumen- taba la Secretaría de Industria y Comercio.

INSTRUMENTOS Y MECANISMOS FUNDAMENTALES DE LA MICRO-RE-
FORMA EN LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA --
CENTRALIZADA.

La instrumentación de los cambios estructurales y funcionales en la Ad- ministración Pública Federal en función del nuevo modelo orgánico-jurí- dico que sustenta al ciclo de reforma administrativa 1976-1982, se apo- ya en la implantación y el desarrollo de los instrumentos y mecanismos fundamentales para la ejecución de las micro-reformas en cada entidad:

1o. La Comisión Interna de Administración y Programación (CIDAP) es el mecanismo de participación institucional para la coordinación del fun- cionamiento interno de las entidades. En su seno se plantean, coordi- nan y evalúan los programas sustantivos, adietivos y de reforma admj- nistrativa en cada entidad.

2o. La CIDAP o su equivalente (Junta Directiva, Consejo, Grupo Inter- no, etc.) es un cuerpo colegiado que se integra con los funcionarios - que determina el titular de cada institución, especialmente con los res- ponsables de las principales áreas sustantivas y de los sistemas de apo-

yo técnico y administrativo.

3o. Las actividades del CIDAP son de análisis y evaluación participativa del funcionamiento y desarrollo de los programas institucionales, - mediante la revisión del cumplimiento y el debido proceso de:

- Objetivos, atribuciones y funciones;
- Leyes, Reglamentos, Acuerdos y disposiciones aplicables a la entidad;
- La programación institucional;
- El desarrollo de los sistemas y procedimientos de trabajo;
- El proceso administrativo del gasto en la entidad;
- Los sistemas de apoyo logístico, regulación y control de gestión:
 - . Recursos Humanos;
 - . Recursos Materiales;
 - . Informática y Estadística;
 - . Control y Evaluación;
- La adecuada organización interna; y
- La coordinación entre las áreas de la entidad.

4o. En el ámbito interno de la CIDAP el responsable del programa - anual de operación de la entidad, es el coordinador de la Unidad de -- Programación en tanto que para el programa de reforma administrativa -- funge como tal, el responsable de la Unidad de Organización y Méto--

dos.

5o. El planteamiento, la coordinación y la evaluación de los programas institucionales, requiere de un proceso sistemático que exige de las entidades de la Administración Pública Federal la implantación y el desarrollo especializado de los correspondientes servicios de apoyo técnico administrativo que orientan, regulan y controlan el funcionamiento integral del sistema institucional, como son:

* Unidad de Organización y Métodos, para el análisis de la organización interna:

- . Estructuras y sistemas;
- . Procedimientos;
- . Administración y desarrollo de personal;
- . Recursos materiales y financieros;

Así como para el diagnóstico de los sistemas administrativos en función de la mayor efectividad.

* Unidad de Programación, para determinar cantidad, calidad, tiempo y secuencia de los recursos que precisa el logro de los objetivos de la institución.

* Unidad de Presupuesto, de control presupuestal o equivalente, para administrar y controlar los recursos financieros en función del cumplimiento eficiente y eficaz de los programas.

* Unidad de Financiamiento, para analizar y evaluar las condicio-

nes financieras de la entidad y la conveniencia y factibilidad de contratar financiamientos.

* Unidad de Contabilidad, para la captura y emisión de información, su registro e interpretación, acerca del origen y la aplicación de los recursos, el grado de ejecución de los programas y los alcances obtenidos en cuanto a costos y metas.

* Unidad de Auditoría, para verificar la veracidad de la información y vigilar el cumplimiento de las normas de registro, así como proponer medidas para el uso más eficiente de los recursos y de la información.

* Unidad de Informática y Estadística, para apoyar mediante sus servicios de registro automatizado, el proceso administrativo de programación-presupuestación-control-evaluación-retroalimentación.

* Unidad de Evaluación, para evaluar continuamente los resultados de la actividad administrativa, retroalimentar el diseño y la ejecución de los programas de la entidad, y presentar conclusiones, recomendaciones y alternativas de solución, para el mejor desenvolvimiento de los programas institucionales.

6o. Con el objeto de normar y compatibilizar, los criterios institucionales de organización y funcionamiento de las unidades de apoyo técnico administrativo, de la Administración Pública Federal en su conjunto, han sido instituidos los comités técnicos consultivos de unidades de: or

ganización y métodos, programación, contabilidad, auditoría, evaluación, capacitación y desarrollo de personal, etc. Participan en estos foros los responsables de tales áreas en cada institución, a fin de intercambiar experiencias, resolver problemas de interés común y mejorar la coordinación interinstitucional.

7o. Las unidades adjetivas se constituyen en un medio tanto para la coordinación interna de las dependencias y entidades, como para la coordinación sectorial, interinstitucional o global, en razón del nivel de coordinación (macro, meso, micro) en el que se ubique su ámbito de acción.

8o. La orientación y el apoyo de los instrumentos y mecanismos fundamentales mencionados (sistemas adjetivos de apoyo técnico y administrativo), es condición sine qua non para la continuidad del proceso paulatino de mejoramiento jurídico-político-administrativo, de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

3.2 SEGUNDA ETAPA: ORGANIZACION SECTORIAL

La organización sectorial es la estrategia de interrelación adoptada en el proceso de reforma administrativa para configurar al heterogéneo conjunto de entidades de la Administración Pública Federal en un todo ordenado en sectores, los cuales se integran con entidades cuyas funciones son concurrentes y afines.

En esencia, se concibe a la sectorización de las entidades de la Administración Pública Federal como un medio convenido para el análisis en

la programación del quehacer gubernamental, con el que se persiguen los siguientes propósitos:

- a) Programar el gasto público federal en la medida de las asignaciones selectivas por sectores de actividad económica y social, conforme lo dicten las prioridades nacionales;
- b) Promover la coordinación interinstitucional para el diseño de planes, programas y proyectos globales, regionales, intersectoriales y sectoriales;
- c) Comprometer la participación conjunta de las entidades de un mismo sector, en el desenvolvimiento coordinado de los planes, programas y proyectos sectoriales;
- d) Evitar disfuncionalidad en la contribución de las entidades, así como duplicidad en actividades y desviaciones en cuanto a fines y aplicación de recursos, en el proceso orientado al logro de los objetivos y las metas sectoriales;
- e) Fijar objetivos y metas sectoriales, estableciendo la responsabilidad y la contribución de cada entidad del sector en el logro de los mismos;
- f) Ejercer la coordinación y el control mesoadministrativo a través de instancias coordinadoras de sector, las cuales emiten políticas y normas sectoriales en consonancia con la política económica general, el programa financiero del Gobierno y las bases y normas globales para el ejercicio y control de la gestión del gasto público federal.

g) Difundir y aplicar oportunamente las medidas de política económica y social, y las bases del programa financiero anual del Gobierno Federal que emiten las dependencias de orientación y apoyo global, entre las entidades paraestatales agrupadas en los distintos sectores administrativos, por conducto de las dependencias coordinadoras de sector.

h) Instrumentar sincrónicamente de manera global y sectorial el proceso administrativo de: organización; planeación-programación-presupuestación; financiamiento; ejercicio-vigilancia-control; informática y estadística; y evaluación, que efectúan las entidades del sector público federal.

i) Generar la participación unitaria y coordinada de los sectores de la Administración Pública Federal, en la configuración y el desenvolvimiento de los sistemas nacionales de planeación, información y evaluación.

Para efectos de la organización sectorial se consideran dos tipos de sectores:

* El sector de actividad económica y social, con carácter funcional para la canalización programática de los recursos de gasto público; y

* El sector administrativo, de carácter orgánico-estructural, para la coordinación del proceso administrativo entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

SECTORIZACION ECONOMICA

La sectorización económica es un agrupamiento de entidades de la Administración Pública Federal, establecido en atención a la rama de actividad económica y social en la que se inscriben y engloban las acciones sustantivas que dichas entidades realizan; se emplea como medio de análisis en los procesos de programación y evaluación del quehacer gubernamental, tendientes a orientar las funciones del Estado hacia el desarrollo integral del país.

"Un sector de actividad económica y social puede abarcar a más de un sector administrativo, cuando éste no ha recortado definitivamente un grupo de actividades afines y cuando la programación para efectos globales requiera un grado mayor de consolidación de las actividades de la Administración Pública Federal. Para efectos de la programación presupuestal los sectores se han reducido a 12, que son los sectores de actividad económica y social siguientes:

"Administración y Defensa; Política Económica; Agropecuario y Forestal; Pesca; Fomento Industrial; Comercio; Comunicaciones y Transportes; Asentamientos Humanos; Trabajo; Educación; Salubridad y Seguridad Social; y Turismo". (4)

La sectorización económica, por tanto, presenta el marco global en el que se distribuyen de manera selectiva y atendiendo las prioridades del

(4) Juárez Godolffino, Boletín de Estudios Administrativos No. 9, P.20, - Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos.

país, los recursos necesarios para la gestión político-administrativa de las instituciones públicas, facilitando con ello la identificación de los ámbitos programático-funcionales a los que se ha de canalizar el gasto del Gobierno Federal.

SECTORIZACIÓN ADMINISTRATIVA

La sectorización administrativa es el agrupamiento de entidades paraestatales en conjuntos estructurales homogéneos, por afinidad de actividades y propósitos comunes y similares, las cuales quedan sujetas a la coordinación de una dependencia central denominada coordinadora de sector o "cabeza" de sector.

El agrupamiento sectorial administrativo constituye un sistema de organización y funcionamiento de la Administración Pública Federal, para coordinar y controlar el quehacer público de las entidades paraestatales a través de las dependencias de la Administración pública centralizada.

La coordinadora de sector es la dependencia de la administración centralizada que define y orienta las políticas de comportamiento sectorial, e integra los programas de operación de las entidades paraestatales de su sector a los planes y programas de funcionamiento y desarrollo sectorial, en tanto que preside los grupos interinstitucionales de programación sectorial, en cuyo seno formula y armoniza las políticas y actividades de su sector administrativo, en consonancia con las directrices emitidas por las dependencias responsables de las decisiones globales.

SEGUNDA ETAPA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA
 MACRORREFORMA: SECTORIZACION ECONOMICA
 Y ADMINISTRATIVA

POR ACTIVIDADES	POR DEPENDENCIAS
SECTORES ECONOMICOS	SECTORES ADMINISTRATIVOS
ADMINISTRACION Y DEFENSA	1. SG; 2. SRE; 3. SDN; 4. SM; 5. DAF
POLITICA ECONOMICA	6. SPP; 7. SHCP.
AGROPECUARIO Y FORESTAL	8. SARH; 9. SRA.
PESQUERO	10. DP.
FOMENTO INDUSTRIAL	11. SPFI.
COMERCIO	12. SC.
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	13. SCT.
ASENTAMIENTOS HUMANOS	14. SAHOP.
LABORAL	15. STPS.
EDUCACION, CIENCIA Y TECNOLOGIA	16. SEP.
SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL	17. SSA.
TURISMO	18. ST.

La sectorización administrativa implica, por tanto, delimitar funciones y atribuir competencias, así como encomendar la formulación y ejecución de planes, programas y proyectos, a las entidades que comprende cada sector administrativo, con la idea de lograr el funcionamiento consistente y unitario de cada grupo de instituciones, y de coadyuvar en la realización conjunta de los objetivos globales de la Administración Pública Federal.

Los ordenamientos de entidades paraestatales en sectores administrativos se determinan por Acuerdo del Titular del Poder Ejecutivo, para dar vigencia a lo dictado en relación a la organización sectorial por las Leyes: Orgánica de la Administración Pública Federal, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, General de Deuda Pública y demás disposiciones jurídico-administrativas aplicables al control de la gestión de las entidades paraestatales.

Las iniciativas para liquidar y fusionar empresas paraestatales agrupadas en cada sector son formuladas por la dependencia coordinadora, sometiéndolas por intermedio de la Secretaría de Programación y Presupuesto a la consideración del Jefe del Ejecutivo.

"La sectorización administrativa ha venido a facilitar la integración del concepto de sectores de actividad económica y social para efectos de la programación global. La sectorización deberá entenderse siempre como un sistema de trabajo que hace posible el ordenamiento, la coordinación

y la racionalización del proceso administrativo. La coordinación de las entidades paraestatales por las dependencias centralizadas no implica la abolición de la autonomía legal, patrimonial, técnica, administrativa y financiera que caracteriza a los entes que componen la administración pública paraestatal" (5)

RESPONSABILIDAD DE LA COORDINADORA DE SECTOR

El rol de coordinación que desempeñan las dependencias centrales sobre las entidades de la administración paraestatal, no tiene un carácter supletorio de la autonomía legal, patrimonial, técnica y orgánica inherente al funcionamiento de las entidades paraestatales, sino que dicho papel se traduce en la imputación de responsabilidades a las coordinadoras de sector, para que éstas logren integrar, cohesionar y dar concurrencia a la operación de los organismos, empresas y fideicomisos que les corresponde tutelar, en función de los planes y programas de amplitud sectorial e intersectorial, que deben cumplirse para satisfacer los objetivos globales de la Administración Pública Federal.

De ahí, que la responsabilidad de coordinación, que se le confiere a la dependencia cabeza de sector, consista primordialmente en: normar, -- compatibilizar, proponer y vigilar las políticas y las acciones de las entidades de su sector.

Las directrices, normas y lineamientos que emiten las dependencias --

(5) Juárez Godolfino, op. cit. p. 20

NÚMERO DE ENTIDADES PARAESTATALES EN CADA SECTOR ADMINISTRATIVO

SECTOR ENTIDADES	Organis- mos Desc.	Empresas Mayorit.	Empresas Minorit.	Fideico- mismos.	Institucio- nes Fin., Banc. y Seg.	Total
GOBERNACION	2	40		1		43
RELACIONES EXTERIORES				1		1
DEFENSA NACIONAL	1	1		4		6
HACIENDA Y CREDITO PUBL.	5	19	2	63	35	124
PROGRAMACION Y PRESUPUESTO	5	15		2		22
PATRIMONIO Y FOMENTO IND.	12	316	37	11		376
COMERCIO	7	21		3		31
AGRICULTURA Y RECURSOS HID.	12	50	4	20		86
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	4	43	10	4		61
ASENTAMIENTOS HUMANOS Y O.P.	2	17		43		62
EDUCACION PUBLICA	18	17		17		52
SALUBRIDAD Y ASISTENCIA	17	1		1		19
TRABAJO Y PRE- VISION SOCIAL	3			4		7
REFORMA AGRARIA	1	1		5		7
TURISMO		19	2	11		32
PESCA		24	1	2		27
D.D.F.	6	2				8
MARINA						
Total	95	586	56	192	35	964

Fuente: Acuerdo Presidencial, D.O. 3 de septiembre de 1982.

coordinadoras de cada sector administrativo, tienen como marco de referencia las políticas dictadas por las instancias normativas y decisorias globales: el Jefe del Ejecutivo, órganos asesores del mismo, y las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto.

En tal sentido, los mecanismos de participación para la coordinación global instituidos básicamente son: el Consejo de Ministros; el Gabinete Económico; la Comisión Gasto-Financiamiento; y las reuniones intersectoriales.

A fin de definir políticas sectoriales, y de propiciar la fluidez de las decisiones conjuntas de cada sector entre las entidades que lo constituyen, así como para evaluar la efectividad y congruencia de las mismas, las dependencias coordinadoras de sector presiden los mecanismos de participación para la coordinación sectorial y los consejos de administración de las entidades bajo su coordinación y orientación. Entre dichos mecanismos participativos sectoriales están: los grupos de programación sectorial, los grupos interinstitucionales de programación sectorial e intersectorial, las reuniones sectoriales y los comités y comisiones que se integran para atender problemas estructurales y coyunturales, como por ejemplo la Comisión de Energéticos del Gobierno Federal, presidida por la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, con la participación de PEMEX, CFE, IMP, URAMEX e ININ.

3.3 TERCERA ETAPA: COORDINACION INTERSECTORIAL

La coordinación intersectorial es una estrategia para la interacción y co participación de los sectores de la Administración Pública Federal en la selección e implementación de alternativas y de decisiones que requieren del análisis y la consulta interinstitucional e intersectorial. Se establece en razón de la necesidad de un sistema de trabajo que logre integrar y corresponsabilizar a los distintos sectores administrativos, en la solu ción de asuntos tales como el diseño, la ejecución, la coordinación, la vigilancia y la evaluación de programas de naturaleza multisectorial, -- tanto prioritarios y de atención especial, como coyunturales.

En tal sentido, se concibe la coordinación intersectorial como un recu rso de la Administración Pública Federal con el cual es posible raciona lizar el funcionamiento de sus órganos político-administrativos, sobre la base de la participación operativa y consultiva de los mismos en asun tos cuya incidencia sectorial es múltiple, resultando imperativa para su resolución la concurrencia de distintas instancias sectoriales.

La coordinación intersectorial supone:

- a) Un mejor aprovechamiento de la capacidad político-administrativa de las instituciones del Gobierno Federal en su conjunto;
- b) La unidad y coherencia de las actividades y propósitos contenidos en la programación global del sector público;
- c) La contribución sincronizada de los funcionamientos de cada sector -

administrativo en la consecución de los propósitos globales, al integrar sistemas y mecanismos de coordinación tendientes a fijar políticas, adoptar instrumentos, tomar decisiones y seleccionar acciones y alternativas comunes y complementarias;

d) La delimitación precisa de los campos de responsabilidad sectorial e institucional en torno a problemas de competencia intersectorial, tanto de carácter permanente como coyuntural;

e) La integración sistemática y coordinada de planes, programas y proyectos del Gobierno Federal en un contexto de participación interinstitucional en la política de desarrollo del país;

La coordinación intersectorial reviste importancia capital en el proceso de emisión de políticas y decisiones fundadas en la consulta múltiple y especializada: los lineamientos y directrices generales que han de seguir las políticas, económica, fiscal, hacendaria y financiera del Gobierno Federal; así como los planes y programas de fomento agropecuario, industrial y comercial, las comunicaciones y la política de desarrollo social, requieren consultas interinstitucionales permanentes, que han sido instituidas con la participación de los titulares y altos funcionarios de las dependencias y entidades, en función de la índole de los asuntos en los que le corresponde intervenir a cada sector administrativo.

Al respecto, en el Artículo 6o. de la Ley Orgánica de la Administración

Pública Federal se hace explícito lo siguiente: "El Presidente de la República podrá convocar a reuniones de Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos que no incluyan a la totalidad de los miembros del Consejo de Ministros, cuando se trate de definir o evaluar la política del Gobierno Federal en materias que sean de competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la Administración Pública".

Asimismo, en el Artículo 21 de la misma Ley se dispone que: "EL Presidente de la República podrá constituir Comisiones Intersecretariales, para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos .

"Las entidades de la administración pública paraestatal podrán integrarse a dichas comisiones, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto .

"Las comisiones podrán ser transitorias o permanentes y serán presididas por quien determine el Presidente de la República".

Los mecanismos de participación global e interinstitucional instituidos que cabe mencionar son los siguientes:

* El Consejo de Ministros, el cual se integra con los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamentos Administrativos, y el Procurador General de la República; preside el Jefe del Ejecutivo.

* El Gabinete Económico, al cual concurren los titulares de las instancias de regulación económica y financiera del Gobierno Federal: Progra

COORDINACION INTERSECTORIAL

PRINCIPALES MECANISMOS DE PARTICIPACION PARA LA PROGRAMACION INTERSECTORIAL

MECANISMOS DE PARTICIPACION	ENTIDADES QUE LOS CONSTITUYEN
* CONSEJO DE MINISTROS .	Preside el Jefe del Ejecutivo: Titulares de las 18 dependencias centrales, Procurador General de la República.
* GABINETE ECONOMICO	SPP, SHCP, SPFI, SC, STPS, Banco de México, Instituciones Nacionales de Crédito.
* COMISION GASTO-FINANCIAMIENTO	SPP y SHCP.
* GABINETE DE COMERCIO EXTERIOR	SC, SHCP, SPFI, IMCE, Banco de Comercio Exterior.
* GABINETE DE EMPLEO	STPS, SPP, SPFI, IMSS.
* GABINETE AGROPECUARIO	SARH y SRA.
* GABINETE DE SALUD	SSA, IMSS, ISSSTE, SINADIF, Coordinación General de los Servicios de Salud.
* COMISION DE RECURSOS HUMANOS DEL GOBIERNO FEDERAL	Preside la Secretaría de Gobernación: dependencias y entidades del Gobierno Federal.
* COMISION DE ENERGETICOS DEL GOBIERNO FEDERAL	Preside la SPFI: PEMEX, CFE, URAMEX, IMP, IIE, ININ.
* COMISION NACIONAL DE DESARROLLO URBANO	Preside la SAHOP: SHCP, SPP, SPFI, SC, SARH, SCT, SRA, ST, SSA, STPS, CFE, INFONAVIT, NAFINSA, IMSS, ISSSTE, BANOBRAS, CAPFCE.
* GRUPOS INTERSECTORIALES DE PROGRAMACION	Programas Intersectoriales del PIDER; Programas Intersectoriales del SAM; Programas Intersectoriales COPLAMAR; Otros Programas Especiales.

mación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público, Patrimonio y Fomento Industrial, Comercio, Trabajo, así como las Instituciones Nacionales de Crédito BANXICO, NAFINSA, SOMEX, BANOBRAS, etc.

* La Comisión Gasto-Financiamiento, que integran las Secretarías de Programación y Presupuesto y Hacienda y Crédito Público.

* La Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, que preside la Secretaría de Gobernación con la concurrencia de las demás dependencias de la administración pública central.

* Los Grupos Interinstitucionales de Programación, que se configuran para abordar asuntos de competencia intersectorial como en el caso del Programa Nacional de Empleo; en el que confluyen las Secretarías de Programación y Presupuesto, Trabajo y Previsión Social, y Patrimonio y Fomento Industrial.

* Los Gabinetes Sectoriales, tales como: el Agropecuario (SARH y SRA) el de Comercio Exterior (SECOM, IMCE, SRE, SHCP, SEPAFIN); el de Salud (SSA, ISSSTE, IMSS, SINADIF).

4. ESTRUCTURA FORMAL DE LA NUEVA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

A) Niveles de la Administración Pública Federal

* Nivel macro o global: Jefe del Ejecutivo, con fundamento legal en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

* Nivel meso o sectorial: Dependencias centrales encargadas de la coordinación de los sectores administrativos, con fundamento legal

en las Leyes: Orgánica de la Administración Pública Federal y de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, así como en el Acuerdo de Sectorización en vigor.

* Nivel micro o institucional: dependencias centrales y entidades paraestatales, con fundamento legal en los Reglamentos Interiores y en Leyes Orgánicas.

B) Mecanismos de participación para la coordinación de la Administración Pública Federal.

* Mecanismos para la Coordinación Global:

- . Consejo de Ministros;
- . Gabinete Económico;
- . Reuniones Intersectoriales;
- . Comisiones Intersecretariales:
 - Comisión Gasto Financiamiento;
 - Comisión de Recursos Humanos.

* Mecanismos para la Coordinación Sectorial:

- . Comisiones Intersecretariales-Gabinetes Sectoriales
 - Gabinete Agropecuario;
 - Gabinete de Comercio Exterior;
 - Gabinete del Empleo;
 - Gabinete de Salud;
- . Grupos Interinstitucionales para la Programación Sectorial.

* Mecanismos para la Coordinación Institucional:

. Comisión Interna de Administración y Programación;

Unidades sustantivas:

Unidades adjetivas:

- Organización y Métodos;
- Programación;
- Presupuesto;
- Financiamiento;
- Contabilidad;
- Auditoría;
- Informática y Estadística;
- Evaluación;

C) Sistemas Adjetivos de Apoyo Global o Macrosistemas Comunes de -
la Administración Pública Federal:

- * Organización;
- * Planeación;
- * Programación;
- * Presupuesto;
- * Financiamiento;
- * Contabilidad;
- * Auditoría;
- * Informática y Estadística;
- * Evaluación.

D) Marco Legal de los Sistemas de Apoyo Global de la Administración Pública Federal:

- * Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. Regula en materia de programación, presupuesto, contabilidad, auditoría y evaluación.
- * Ley General de Deuda Pública. Regula y controla en materia de financiamiento.
- * Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas y Ley Sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal. Inciden en el control del gasto público en materia de contratación de servicios, contratos de obras, adquisiciones, arrendamientos y administración de los almacenes del Sector Público Federal.

5. ALCANCES FUNDAMENTALES DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

Son tres los aspectos que se destacan del conjunto de los alcances obtenidos por el ciclo de reforma administrativa 1976-1982:

- * La incorporación del proceso de programación como instrumento fundamental de gobierno;
- * Las modalidades de coordinación global y sectorial, para generar la articulación concurrente de las entidades de la Administración Pública Federal a fin de evitar el desperdicio y desaprovechamiento de esfuerzos y recursos gubernamentales; y

- * La implantación y el desarrollo de nuevos sistemas de información y estadística, contabilidad, auditoría y evaluación a efecto de controlar en forma sistemática y permanente el comportamiento de los planes, programas y proyectos gubernamentales, a través de la retroalimentación de los procesos de planeación-programación, conducentes a mejorar el diseño y la aplicación de las políticas sectoriales dirigidas al óptimo aprovechamiento de los recursos del Estado.

En relación a lo antes expuesto, y para fines del desenvolvimiento de la temática de este estudio, conviene enfocar el análisis de dichos alcances en los siguientes puntos:

- * La programación;
- * La normatividad global del proceso programación-presupuestación;
- * La descentralización de la contabilidad gubernamental; y
- * La inherencia del proceso de reforma administrativa a todos los ámbitos y niveles de la Administración Pública Mexicana.

LA PROGRAMACION

Al racionalizar las acciones de las dependencias y entidades, de acuerdo con prioridades contenidas en el contexto global de la planeación nacional, el desarrollo de la programación en el sector público conlleva el incremento de la eficacia y la eficiencia de la actividad del Estado, y su compatibilidad con el proceso de desarrollo del país permanente y

autosostenido. Su implantación ha requerido esfuerzos extraordinarios que se deben traducir en hacer más exacto y detallado su manejo.

La programación como instrumento de orden y de conducción lógica de actividades obliga a las instituciones públicas a elaborar sus programas-presupuesto, con base en el señalamiento de objetivos claros y razonables y metas concretas inspiradas en los lineamientos del proceso de planeación global, así como en la determinación de menores costos, la fijación de actividades, la selección de alternativas viables y la designación de responsables de la ejecución.

La acción de programar entraña la necesidad de controlar, evaluar y retroalimentar de manera continua y sistemática, los programas de gasto público, con lo que se deben mejorar sustancialmente la asignación y el ejercicio de los recursos del Estado.

Las metas sectoriales de la Administración Pública Federal están determinadas por los objetivos nacionales y regionales de desarrollo, fijados por el Sistema Nacional de Planeación.

Es en virtud de la programación que los programas-presupuesto de las entidades del Gobierno Federal deben coadyuvar en armonía y complementación en el logro de esos objetivos, mediante políticas sectoriales y acciones interrelacionadas que impulsen el funcionamiento coordinado de las instituciones del sector público federal en su conjunto.

LA NORMATIVIDAD GLOBAL DEL PROCESO PROGRAMACION-PRESUPUESTACION.

La necesidad de constituir un órgano de planeación y evaluación central, que definiera prioridades y emitiera normas, principios y directrices, a fin de imprimir sentido unitario y concurrente a la elaboración de planes y programas institucionales, sectoriales, regionales y nacionales, trajo consigo la configuración de la Secretaría de Programación y Presupuesto, con el objeto de implementar el modelo de Administración Pública que requiere un Estado intervencionista promotor y rector del desarrollo integral. En tal virtud, la Secretaría de Programación y Presupuesto desempeña el papel principal en el proceso de planeación económica nacional y se considera que su creación ha sido de medular importancia en el proceso de reforma administrativa, por lo que conviene analizar los antecedentes inmediatos de su creación:

En 1958, se modificó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creándose así la Secretaría de la Presidencia; la concepción original, consideraba la creación de una Secretaría de Planeación y Presupuesto encargada de fijar prioridades programáticas y expresarlas en presupuestos anuales. Ya para entonces se concebía que la distribución del proceso programación-presupuestación en dependencias diferentes, propiciaba la desarticulación de los programas de gasto. Sin embargo, el proyecto no encontró el apoyo necesario y a la nueva Secreta

rfa de la Presidencia, se le asignaron exclusivamente las funciones de programación del gasto y la autorización de las inversiones. Por lo que el manejo del proceso administrativo del gasto, se dividió en tres dependencias:

La Secretaría de la Presidencia, con funciones de programación del gasto y autorización de las inversiones; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con funciones de presupuestación, financiamiento y control; y la Secretaría del Patrimonio Nacional, con funciones de control operativo y evaluación.

En este orden de ideas, 18 años después, el proceso programación, presupuestación, evaluación y control, se integró en las funciones de una sola dependencia que es la Secretaría de Programación y Presupuesto, la cual es en sí misma eje de la reforma administrativa, por corresponderle el manejo global del proceso de planeación económica y social, desde su concepción hasta su evaluación para retroalimentar los ciclos de desarrollo.

El esquema de coordinación fijado por la reforma administrativa, mediante dos instancias que manejan el proceso administrativo del gasto público, constituye un modelo de coherencia y fluidez en la programación y el ejercicio del gasto:

1) Las dependencias globalizadoras de orientación y apoyo, para integrar, coordinar, normar y evaluar el conjunto de programas de la Administración Pública Federal, así como para definir las políticas: finanan

ciera, hacendaria, crediticia y monetaria; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en cuanto a ingreso y financiamiento, y la Secretaría de Programación y Presupuesto en lo relativo a planes y programas de funcionamiento y desarrollo, su coordinación y normatividad sobre el conjunto de dependencias y entidades del Gobierno Federal.

2) Las dependencias coordinadoras de sector, que fijan las políticas especiales de gasto dentro de su ámbito sectorial administrativo, corresponsabilizándose de la elaboración, ejercicio y evaluación de programas sectoriales, con las entidades que coordinan y las dependencias responsables de las decisiones normativas globales.

En este orden de ideas, se observan dos tipos de coordinación que racionalizan el quehacer integral, sectorial e institucional de la Administración Pública Federal:

- * De carácter estructural y centralizado, a través de las Secretarías de Programación y Presupuesto, y de Hacienda y Crédito Público; y
- * De carácter conjuntural y descentralizado, mediante las dependencias coordinadoras de sector, también denominadas de orientación y apoyo mesoadministrativo.

LA DESCENTRALIZACION DE LA CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

El proceso de descentralización de la contabilidad gubernamental se debe valorar como un alcance de gran importancia para el ciclo de reforma administrativa 1977-82, ya que permitió la concatenación efectiva de

las etapas del proceso administrativo del gasto público en las dependencias y entidades del Gobierno Federal, sustentando consecuentemente, la liberación del ejercicio del gasto público y su control y evaluación por parte de los responsables directos de la ejecución de los programas.

El anterior sistema de contabilidad gubernamental, en vigor hasta 1976, era centralizado, es decir, concentraba el registro y control de las operaciones financieras de la Administración Pública Central y de las entidades paraestatales sujetas a control presupuestario, en la extinta Contaduría de la Federación que dependía de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esta situación provocaba una serie de condiciones desfavorables para el ejercicio y control oportunos de los presupuestos de las entidades, ya que éstas, al no estar obligadas a llevar ningún tipo de registro contable por las operaciones efectuadas turnaban la documentación correspondiente a la Contaduría de la Federación por medio de las oficinas pagadoras, para tales efectos denominados "cuentadantes".

Existía, por tanto, una centralización de trámites e información, que limitaba la utilidad del proceso de contabilización sólo para efectos de control financiero. Asimismo, la concentración de la información financiera, presupuestal y contable en las autoridades hacendarias, se traducía en la extemporaneidad de las decisiones de gasto en las dependencias

cias, las cuales eran generalmente incrementales, es decir, tendien--
tes a subir los niveles de gasto. Se reflejaba así, una responsabili--
dad de control central rígida por parte de la Secretaría de Hacienda y
Crédito Público, en tanto que, la responsabilidad de programar, admi--
nistrar, ejecutar y evaluar el gasto público, se realizaba de manera -
dispersa según el criterio de cada dependencia y entidad de la Admi-
nistración Pública Federal.

Un sistema de presupuestos por programas que persigue la minimiza--
ción de los costos y la maximización de los beneficios económicos y -
sociales, es por necesidad interdependiente de un sistema de contabili--
dad gubernamental capaz de registrar, controlar y proporcionar la in--
formación financiera, programático-presupuestal, contable y económica
de las dependencias centrales, y de las entidades paraestatales com--
prendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en el tiem--
po, lugar, cantidad y calidad que requieren la eficiencia y la producti--
vidad de la Administración Pública.

La información pertinente, oportuna, verídica, confiable y representa--
tiva, que debe captar y proporcionar la contabilidad a las instancias -
decisorias responsables del ejercicio de los recursos, tiene necesaria--
mente que permitir:

- * Optimizar las asignaciones y la aplicación del gasto público;
- * Conocer el desarrollo de los programas, avances, insumos críti--

cos, costos, desviaciones, autorizaciones, modificaciones (ampliaciones o reducciones), activos, pasivos, almacenes y existencias, etc.; y

- * En general, facilitar todos aquellos datos tendientes a orientar el criterio de los administradores de los programas gubernamentales a fin de racionalizar la toma de decisiones.

De ahí que con el sistema descentralizado de contabilidad gubernamental se instituyeran los subsistemas contables y de control e información presupuestal en cada dependencia de la administración centralizada; los cuales se orientan y coordinan con el criterio normativo global de la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuya regulación se extiende a todas las fases del proceso administrativo del gasto público federal.

El análisis detallado de este tema se desarrolla en el Capítulo III de la presente investigación.

LA INHERENCIA DEL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA A TODOS LOS ÁMBITOS Y NIVELES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Concebir el proceso de reforma administrativa como immanente al funcionamiento y desarrollo de la Administración Pública, genera efectos que favorecen el impulso ininterrumpido de las transformaciones jurídico-político-administrativas que, las necesidades de innovación, contemporización y mejoramiento de los sistemas, instrumentos, mecanismos y normas del aparato administrativo, vayan marcando como resultado -

de la retroalimentación sistemática y permanente del proceso integral de reforma a la estructura y funcionamiento de la Administración Pública.

Al considerar en la programación de las actividades de la Administración Pública Federal los proyectos de reforma administrativa en cada una de las áreas de la estructura del Estado, se institucionalizan los medios conducentes a mantener operantes y actualizados el espíritu y los propósitos del mejoramiento gradual y sostenido de las instituciones públicas, a efecto de que sirvan con efectividad creciente a las demandas sociales.

Los procesos de planeación y de reforma administrativa son, por tanto, origen y sustento de la modelación e instauración de la Administración Pública moderna y dinámica que exige un proceso de desarrollo integral en el país. Como fundamentos estructurales para la construcción y afinación paulatina de mejores metodologías y sistemas, el sistema de planeación y la reforma administrativa, son susceptibles de ajustes coyunturales, atendiendo en forma continua su evolución como instrumentos y sus aportes en la realización de las tareas del Estado Intervencionista, Promotor y Rector del Desarrollo Nacional.

De acuerdo a lo dicho, las entidades de la Administración Pública Federal consideran en la programación de sus actividades el alcanzar en cada ejercicio programático presupuestal metas de reforma administrativa,

las cuales se encuentran catalogadas* a nivel global como sigue:

1. Reformas a la estructura y funcionamiento de la administración pública central.
2. Reformas a la organización y coordinación sectorial de la administración pública paraestatal.
3. Reformas tendientes a promover la desconcentración administrativa y territorial de la Administración Pública Federal.
4. Reformas para la simplificación de trámites y mejoramiento de los servicios públicos.
5. Reformas a las bases jurídicas de la Administración Pública Federal.
6. Reformas al sistema de planeación.
7. Reformas a los sistemas de programación y presupuesto.
8. Reformas al sistema de financiamiento.
9. Reformas al sistema de ejercicio del presupuesto.
10. Reformas al sistema de contabilidad gubernamental.
11. Reformas a los sistemas de auditoría y control.
12. Reformas a los sistemas de información y estadística.
13. Reformas al sistema de evaluación.
14. Reformas a los sistemas de recursos materiales.
15. Reformas a los sistemas de administración de archivos administrativos e históricos.

(*) Secretaría de Programación y Presupuesto, Dirección General de Política Presupuestal. Catálogos de Programación-Presupuestación 1981

16. Reformas al sistema de comunicación social de la Administración - Pública Federal.
17. Reformas a los sistemas de administración y desarrollo del personal público.
18. Reformas administrativas para el fortalecimiento del federalismo.
19. Apoyo a las reformas administrativas de los Poderes Legislativo y Judicial y su coordinación con el Ejecutivo Federal.
20. Reformas en la administración de Justicia en el ámbito del Ejecutivo Federal.

Estos 20 aspectos del actual ciclo de reforma administrativa permiten visualizar el impulso que ha experimentado tal proceso en los últimos - 10 años y, a su vez, sintetizan las acciones emprendidas con el fin de sostener su dinámica y su inmanencia al mejoramiento global de la Administración Pública.

CAPITULO II

EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

1. ANTECEDENTES

La Búsqueda de un Sistema Nacional de Planeación

El imperativo político-administrativo de jerarquizar las prioridades del gasto público en función de las necesidades económico sociales del país, ha conllevado una preocupación constante del Estado mexicano por racionalizar las decisiones gubernamentales y sistematizar el ejercicio del gasto público federal, a fin de lograr con eficiencia y eficacia los grandes fines nacionales. Ello ha conducido al Gobierno de la República, a realizar diferentes intentos para mejorar el manejo económico y administrativo de los recursos del sector público.

Tales intentos constituyen los antecedentes del proceso planeación-programación-presupuestación, y se pueden reducir a los siguientes:

La Ley sobre Planificación General de la República, expedida en 1930, es el primer instrumento jurídico-administrativo dirigido a organizar y normar la conducción de las actividades de las diversas entidades de la Administración Pública Federal. En ese mismo año, surge una Co

misión Nacional de Planeación; con ella se pone de relieve la importancia sustantiva que reviste la planeación económica para el logro de -- las metas de la política gubernamental.

En 1933 se aprobó un Plan Sexenal inscrito en una política de inter--vencionismo y expansión estatal acorde con las condiciones económicas coyunturales de la época, con la que se buscó subsanar los efectos de la crisis económica mundial.

Al mismo tiempo, nació el Consejo Nacional de Economía constituido por diversos representantes empresariales, financieros, comerciales, - de servicios, populares, campesinos y del trabajo, a efecto de aseso-rar al Presidente de la República en materia de medidas de política - económica.

Bajo el entorno de la política agraria y nacionalista del Plan Sexenal, - se emprendieron la expropiación petrolera y de los ferrocarriles, la - organización de la Comisión Federal de Electricidad y la creación de - los bancos nacionales de Comercio Exterior, Obrero y de Fomento In-dustrial.

En la implantación del Plan Sexenal se encontraron limitaciones rela-cionadas con la insuficiencia de lineamientos, sistemas y mecanismos de información y estadística, que hicieran posible una mayor articula-

ción del Plan con la realidad social y administrativa del país. Sin -- embargo, se pretendió abordar esa limitante con la creación de un -- Comité Asesor Especial de carácter interinstitucional, como organis -- mo consultivo y normativo de la política económica gubernamental.

El Comité Asesor Especial fue sustituido por una oficina técnica den -- tro de la Secretaría de Gobernación, la cual elaboró el segundo Plan -- Sexenal para el período de gobierno, de 1941 a 1946. Con este segun -- do plan se buscó fijar actividades concretas y cuantificar objetivos, -- así como una mayor integración de actividades entre las entidades del Gobierno Federal.

En 1942 se constituyeron la Comisión Federal de Planeación Económi -- ca, con funciones de información estadística y programación, y el -- Consejo Mixto de Economía Regional con el propósito de elaborar es -- tudios de las entidades federativas del país, e integrar el diagnóstico global de la economía mexicana.

En 1947 se creó la Comisión Nacional de Inversiones a fin de vígi -- lar el funcionamiento económico y administrativo de las entidades pa -- raestatales, por lo cual estaba facultada para controlar y supervisar -- sus presupuestos, mediante auditorías e inspecciones de carácter téc -- nico en sus instalaciones.

En ese mismo año, el Banco de México preparó un proyecto del Plan de Inversiones del Gobierno Federal para los años 1947-1952.

Posteriormente, en 1952, Nacional Financiera elaboró el Programa Nacional de Inversiones para los años 1953-1960. Para este mismo período una Comisión Mixta del Gobierno Federal y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, formularon un documento llamado "EL Desarrollo Económico de México y su Capacidad para Absorber Capital del Exterior".

Hacia 1953 una Comisión Intersecretarial, constituida por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Economía, elaboró el Plan de Inversiones del Sector Público con el propósito de enmarcar en un esquema integral y coordinado, todos los programas de inversión de las entidades de la Administración Pública Federal. Asimismo, se creó un Comité de Inversiones, que funcionó bajo la supervisión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Banco de México y de Nacional Financiera, a efecto de implementar, autorizar y vigilar las inversiones de las entidades del sector público.

En 1956 la Comisión de Inversiones formuló el Plan de Inversiones para Dos Años, con base en el cual se obtuvo financiamiento externo que se canalizó a la energía, el riego, la comunicación y el trans--

porte.

Con base en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en -- 1958 nace la Secretaría de la Presidencia, buscando fortalecer y con-solidar las atribuciones del Ejecutivo en materia de programación.

En virtud de dicha Ley, la nueva dependencia quedó facultada para re-cabar la información básica conducente a estructurar el Plan General de Gasto Público e Inversiones del Gobierno Federal, y los Progra- - mas Especiales que fijara el Presidente de la República, así como -- proyectar y coordinar los programas de inversión de las entidades - de la Administración Pública Federal, y controlar su desarrollo me--dante la vigilancia de su debida ejecución.

La Comisión de Inversiones se incorporó a la Secretaría de la Presi- - dencia como Dirección de Inversiones Públicas. Simultáneamente, - se creó la Dirección de Planeación, encargada de formular los planes económicos nacionales.

La Comisión Intersecretarial constituida por la Secretaría de Hacien- - da y Crédito Público y la Secretaría de la Presidencia elaboró en -- 1962 el Plan de Acción Inmediata 1962-1964, que precisó lineamien- - tos específicos derivados del Plan Nacional de Inversiones. Esta Co- - misión formuló el Programa de Desarrollo Económico y Social 1966-

1970, que tuvo como objetivos: fortalecer el sector agropecuario, - impulsar la industrialización, promover el ahorro interno, mantener la estabilidad monetaria y abatir presiones inflacionarias.

Durante el período 1970-1976 destaca por su importancia la Subcomisión de Inversión Financiamiento, integrada por las Secretarías - de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional y de la Presidencia, que armonizaba sus actividades con la Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público, creada para evaluar los resultados de los proyectos en el seno de la Secretaría de la Presidencia.

También en ese período se constituye la Comisión de Estudios del Territorio Nacional, para realizar el levantamiento cartográfico del Territorio Nacional, así como estudios relativos a los recursos naturales, humanos y materiales del país, a fin de coadyuvar en la - programación global, sectorial y regional del sector público.

La experiencia acumulada en el transcurso de 50 años de intentos - por implantar un Sistema Nacional de Planeación congruente con la realidad político-administrativa del país, indicó la presencia de las siguientes limitantes:

- 1) Institucionalización prematura, debido a la inexistencia de verdadeu

ros sistemas de información y estadística adecuados a las necesida--
des de la planeación.

2) Deficiencias en la coordinación entre planes y presupuestos del sec-
tor público, en razón de la carencia de mecanismos operativos en los
sistemas de programación.

3) Consideración insuficiente de la necesidad de un órgano central de
normatividad, orientación y apoyo, que lograra integrar y coordinar -
globalmente el proceso administrativo del gasto público federal.

El Presupuesto Tradicional

La Administración Pública Federal ha alcanzado un grado de compleji
dad tal, que su correspondencia con el proceso de desarrollo económii
co y social del país la obliga a elevar al máximo rendimiento el aprov
vechamiento de los recursos financieros, materiales, tecnológicos y -
humanos de que dispone. Para el efecto, se procedió a la implantan-
ción del presupuesto por programas, a fin de subsanar las limitacion-
es en la programación del gasto público, las cuales se reflejan en el
presupuesto tradicional y pueden contraerse a las siguientes:

1) El presupuesto tradicional es un instrumento de estimación contable
de los ingresos y gastos que el Gobierno debe captar y realizar para

atender sus tareas; limitado como medio para racionalizar recursos e impulsar el incremento de la productividad, en la gestión administrativa de las entidades públicas.

2) El presupuesto de egresos tradicional expresa los gastos que los funcionarios responsables de cada entidad, consideran necesarios para el funcionamiento institucional, sin requerirse para su autorización un análisis detallado de las actividades y propósitos que se pretenden cumplir.

3) La formulación del presupuesto tradicional se realiza en función de decisiones incrementales -que carecen de sentido proyectivo- mediante el detallamiento de los bienes y servicios que se estiman necesarios para el desenvolvimiento normal de las actividades del sector público.

4) Al centralizarse su control en la dependencia gubernamental manejadora de los recursos, el ejercicio del presupuesto tradicional, carece de controles operativos conducentes a hacer posible la utilización analítica y discriminada de los recursos del gasto público en el lugar en que se verifican las operaciones.

5) La información emanada de las distintas fases de operación del sistema presupuestario tradicional, se funda en criterios contables y fis-

cales que tienen por objeto conocer el monto de los bienes y servicios adquiridos y de los recursos financieros erogados, sin distinguir el uso específico al que se encauzan en cada unidad administrativa, ni las actividades necesarias para satisfacer los fines de cada institución.

6) Las clasificaciones presupuestarias administrativa, económica y por objeto del gasto, en el presupuesto tradicional no implican la fijación de objetivos cualitativos y metas cuantitativas, que se requieren para facilitar la evaluación de los efectos del gasto público en el proceso de desarrollo económico y social.

7) La naturaleza contable e histórica del presupuesto tradicional no permite medir en rigor la productividad de los recursos administrados por el sector público, en virtud de sus limitantes analíticas tales como la insuficiente descripción de propósitos, actividades y recursos necesarios para alcanzar metas y objetivos.

8) La clasificación por objeto del gasto para el presupuesto tradicional implica una relación detallada de los bienes y servicios que el Gobierno adquiere, con la naturaleza de los gastos que se habrán de realizar, sin hacer suficientemente explícitos los propósitos que se deben cumplir con las erogaciones.

9) La presentación del presupuesto de egresos tradicional a través de la clasificación económica en cuenta doble, no permite identificar claramente los logros del sector público, por no ir acompañada de metas cuantitativas y unidades de medida que faciliten y profundicen la evaluación de los resultados de la gestión financiera del Gobierno.

10) La clasificación administrativa del presupuesto, como herramienta del proceso presupuestario tradicional, consiste en una relación de los montos de gasto público autorizados a cada entidad, sin que se requiera articular en un esquema de coordinación interinstitucional y sectorial los diversos presupuestos de las entidades.

11) El marco de referencia para la administración de los recursos en el proceso presupuestario tradicional se configura con las políticas emanadas de los niveles estratégico-directivos de cada entidad, sin existir una entidad centralizadora que planifique, oriente, norme, coordine, controle y evalúe el proceso administrativo global del gasto público; circunstancia que propicia que la programación y administración del gasto se efectúe de manera dispersa y aislada entre las diversas entidades del sector público.

En atención a lo expuesto, así como en virtud de los diversos estudios que se realizaron, se procedió a la implantación del presupuesto

con orientación programática como un primer paso hacia la implementación del presupuesto por programas.

El Presupuesto con Orientación Programática

Durante el año de 1974 se conformó una Comisión Intersecretarial integrada por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional y de la Presidencia, con el propósito de realizar los estudios necesarios para estructurar el sistema de programación presupuestaria del Gobierno Federal. En dichos estudios se fijaron como prioritarias las siguientes acciones:

- * Realizar los cambios administrativos necesarios para poder implantar el presupuesto por programas en las entidades del Gobierno Federal de manera global, sistemática y gradual;
- * Incorporar el control presupuestal al mayor número posible de entidades paraestatales;
- * Fomentar la descentralización y desconcentración de los trámites en materia presupuestaria;
- * Perfeccionar la presentación del Presupuesto de Egresos de la Federación y de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal;
- * Mecanizar y sistematizar el Presupuesto de Egresos de la Federación;

* Implementar el presupuesto con orientación programática en todas las dependencias del Gobierno Central y en las entidades paraestatales controladas presupuestalmente;

Las condiciones fijadas para la preparación de la estrategia de implantación del presupuesto programático en la Administración Pública Federal, básicamente fueron:

- Implantación global comprendiendo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- Implementación inmediata del presupuesto con orientación programática, a fin de adecuar paulatinamente el funcionamiento de la Administración Pública Federal a las nuevas exigencias de la administración del presupuesto;
- Concientización y preparación de los cuadros técnicos para operar el sistema de programación presupuestaria;
- Definición de responsabilidades de los funcionarios públicos involucrados en función de las nuevas normas para el manejo del gasto público;
- Determinación de objetivos y cuantificación de metas, así como evaluación de resultados en términos de la relación costo-beneficio de los programas, para incorporar de inmediato los elementos fundamentales del proceso programático-presupuestal a las acciones administrativas.

nistrativas de las entidades públicas.

En este contexto quedó definida la estrategia para la implantación del presupuesto programático en el sector público federal: instituyendo la nueva metodología presupuestaria de manera global, sistemática y paulatina en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

2. IMPLICACIONES DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS.

El presupuesto por programas obliga a los funcionarios públicos a tomar una serie de medidas tendientes a reorganizar sus sistemas operativos, y a considerar seriamente las implicaciones que trae consigo la incorporación de instrumentos y mecanismos programático-participativos.

La implantación del presupuesto programático requiere de la adopción de sistemas de planeación y control de la ejecución, para hacer posible la realización de programas en el corto plazo inmersos en la perspectiva de largo y mediano plazo. Para concatenar los planes nacionales de desarrollo con los planes, programas y proyectos operativos anuales, comprendidos en el sistema de programación presupuestaria, es indispensable la existencia de un Sistema Nacio-

nal de Planeación, a fin de configurar el contexto normativo global, sectorial y regional de los programas interinstitucionales e institucionales, integrados y coordinados en un programa operativo global del sector público, que proponga líneas prácticas de ejecución.

Debido a que el presupuesto por programas requiere para su óptimo funcionamiento de adecuaciones técnicas y estructurales, es necesario, por ende, que su implantación se efectúe como resultado de una renovada legislación que lo respalde.

Es por ello que entran en vigor a partir de 1977 un conjunto de disposiciones jurídico-administrativas, ya mencionadas en el capítulo anterior, cuyo objeto es fundamentar las modificaciones a los procesos de organización, planeación, programación, coordinación, ejecución y control de la Administración Pública Federal.

Implementar la programación presupuestaria en el sector público entraña la exigencia de una estrecha coordinación interinstitucional.

De ahí el porqué de las transformaciones orgánico-jurídicas del aparato administrativo, dirigidas a compatibilizar su funcionamiento global, sectorial e institucional en función de la fluidez y la congruencia del proceso programación-presupuestación.

La ejecución del presupuesto programático conlleva a desconcentrar

y descentralizar el ejercicio del gasto, en razón de los principios de flexibilidad y oportunidad de las erogaciones. Para ello, se ha diseñado el sistema de ejecución presupuestaria denominado Corresponsabilidad en el Ejercicio del Gasto Público, el cual pretende agilizar los trámites propios del manejo del presupuesto, a fin de que las entidades dispongan oportunamente de los recursos programados evitando la realización extemporánea y rígida del gasto.

La liberación del ejercicio del gasto que supone el proceso programación-presupuestación, es interdependiente a la creación de instrumentos y mecanismos de control y evaluación, que posibiliten el flujo de información fidedigna, representativa y pertinente en tiempo, lugar y cantidad que requiera el proceso de toma de decisiones para corregir desviaciones programáticas y asegurar el logro de los objetivos y metas preestablecidos. En este sentido, implica la integración del presupuesto por programas a la contabilidad gubernamental, así como el desarrollo de sistemas concomitantes de control y auditoría de las actividades programadas.

Mediante la contabilidad y auditoría del gasto y el control y seguimiento físico-financiero de programas y proyectos prioritarios, se debe reunir toda la información que se precisa durante la gestión programática, a efecto de optimizar mediante decisiones fundadas

en análisis bien informados, el aprovechamiento adecuado de los re cursos escasos asignados a los programas.

En la fase de evaluación el presupuesto por programas obliga a - precisar indicadores de eficiencia y eficacia, que faciliten tanto la - determinación de los efectos del gasto público en relación al total - de la actividad económica, como la definición del grado de efectivi - dad y productividad de los programas del sector público.

3. MARCO CONCEPTUAL

El Concepto de Planificación

Se afirma que el proceso de planificación consiste, primordialmen- te, en las siguientes fases:

- "Análisis de la situación;
- Formulación y selección de fines;
- Selección de normas de acción; y
- Evaluación participativa y comparativa de las consecuencias de la implementación del plan". (6)

La política económica constituye el entorno de este proceso, y debe instrumentarse partiendo de los medios disponibles hacia los fines - más deseables y asequibles. Planteadas estas condicionantes, el -

(6) De la Peña Sergio, Planeación Económica y Administración Públi - ca, en Cuestiones Económicas Nacionales, Comercio Exterior - 1970, p. 124

primer paso consiste en decidir cuales son los fines más deseables los cuales pueden ser agrupados en cuatro grandes apartados:

- 1) "Fines materiales individuales, por ejemplo, los bienes de consumo;
- 2) Fines materiales sociales, por ejemplo, la distribución equitativa del ingreso y del bienestar económico;
- 3) Fines inmateriales individuales, por ejemplo, igualdad de oportunidades en materia cultural; y
- 4) Fines inmateriales sociales, por ejemplo, justicia y libertad". (7)

La selección de fines se debe efectuar tomando en cuenta el medio ambiente económico y social y sus limitaciones. De ahí se obtienen criterios racionales para establecer objetivos y metas que estén al alcance de la capacidad productiva y, que asimismo, satisfagan crecientemente las demandas político sociales de las mayorías de población.

"En el proceso de planificación las decisiones sobre los medios tendrán a que se obtengan los beneficios máximos, esto es, a llenar los fines establecidos: como instrumento científico para contribuir a una visión de las condiciones y los efectos globales, se suelen usar

(7) De La Peña Sergio, ob. cit., p.124

modelos económicos". (8)

Una vez establecidos los conceptos anteriores, conviene presentar la siguiente definición de planificación:

"La planificación es la utilización más completa y racional del trabajo y de los recursos de toda índole de una nación, a la luz de la previsión científica y las tendencias del desarrollo económico y de acuerdo con las leyes de la evolución social". (9)

Expuesta esta definición resulta necesario aclarar que un proceso de planificación así entendido, no puede ser incorporado a nuestro país en virtud de su economía mixta.

En efecto, el crecimiento económico nacional se orienta mediante un proceso de planeación flexible, obligatorio para las entidades gubernamentales e indicativo y concertado para los organismos privados, pretendiendo encauzar el trabajo y las iniciativas de la población hacia el cumplimiento de los objetivos propuestos en el esquema general de planeación del sector público.

En el Plan Global de Desarrollo 1980-82, publicado en abril de --- 1980, la planeación se concibe en los siguientes términos:

(8) IBID. p. 124

(9) Touretsky citado por Sergio de la Peña, ob. cit., p. 121

"Concebir una estructura racional de análisis, que contenga los elementos informativos y de juicio, suficientes y necesarios, para fi-jar prioridades, elegir entre alternativas, establecer objetivos y metas en el tiempo y en el espacio, ordenar las acciones que per-mitan alcanzarlos con base en la asignación correcta de recursos, la co-ordi-na-ción de esfuerzos y la im-pu-ta-ción precisa de responsabi-lidades, y controlar y evaluar sistemáticamente, los pro-cedi-mien-tos, avances y resultados para poder introducir con oportunidad, los ca-m-bios necesarios". (10)

Del análisis del concepto de planeación se infiere que de la exis-tencia de un plan nacional a largo plazo (6 u 8 años), se derivan los planes sectoriales y regionales a mediano (2 ó 3 años) y corto plazo (1 año), que deben compatibilizar su ejecución en función del plan de largo plazo. De ahí que la planeación del sector público de-ba tener como marco un sistema nacional de planeación que pro-por-cione el esquema de programación sectorial, regional e insti-tuc-ional, a fin de contemplar articulada y sistemáticamente el cumpli-miento de las metas intermedias, visualizadas en su conjunto como objetivos de la planeación global.

Un sistema nacional de planeación constituye la pre-con-di-ción fun-da-men-tal para establecer y orientar un sistema de programación pre

(10) Secretaría de Programación y Presupuesto, Plan Global de Desarrollo Vol. I, p. 11, abril de 1980.

supuestaria que:

- * Permita a las entidades del sector público, la emisión de políticas y decisiones compatibles entre sí y congruentes con los objetivos nacionales;
- * Haga posible la implementación articulada y consistente de los planes, programas y proyectos del Estado; y
- * Favorezca la concertación e inclusión de las acciones de los sectores social y privado;

Todo ello con el fin de guiar y comandar la estructura y el comportamiento de la economía en su conjunto, hacia los fines nacionales sistemáticamente pretendidos.

La planeación se sustenta en los siguientes principios:

- Racionalidad. Implica la selección de criterios y alternativas que propicien el máximo aprovechamiento de los recursos disponibles, analizando comparativamente distintos modelos de comportamiento económico y administrativo para instrumentar el más oportuno y razonable.
- Previsión. En virtud de la planeación se debe contemplar el efecto producido por el plan en diferentes períodos de tiempo, considerando márgenes alternativos para acciones

emergentes y complementarias previamente contempladas como supuestos eventos factibles de acontecer: implica prever acciones deterministas frente a efectos aleatorios.

- Universalidad. La universalidad enmarca el proceso de planeación para todo el sector público, en todos los niveles de su administración y para todos los sectores económicos y sociales, a fin de propiciar una gestión pública coherente, integral y sistematizada.
- Unidad. Se refiere a la integración ordenada de planes y programas en un todo orgánico, evitando discordancia, contradicción y duplicidad de actividades y propósitos.
- Continuidad. La planeación es permanente, pueden variar los elementos del plan en función de nuevas oportunidades, estrategias y tácticas, pero el plan en sí, sin dejar de ser flexible, es un instrumento imprescindible para la gestión pública eficiente y eficaz: la acción de la planeación debe ser ininterrumpida.
- Inherencia. La planeación es inherente a todo proceso humano racional; para alcanzar objetivos es necesario programar acciones en secuencia que permitan llegar a metas finales. El Estado, para lograr el funcionamiento efectivo de sus entidades, debe normar el proceso económico nacional con base

en un plan general que contemple objetivos de largo plazo, en atención a prioridades y posibilidades, incluyendo la visión y realización de las metas de mediano y corto plazo.

El Concepto de Programación

La programación se puede definir como "un proceso detallado de alternativas concretas de acción que permite una jerarquización, en el tiempo y en el espacio, de las actividades que requieren realizarse y de las metas a alcanzar, de acuerdo con la disponibilidad de recursos humanos, materiales y financieros y en razón de los objetivos y políticas nacionales y sectoriales que deben cumplirse". (11)

Mediante la programación se establecen metas a corto y mediano-plazo, se seleccionan cursos alternativos de acción y se fijan los resultados pretendidos en términos cuantitativos, asignándose los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para realizar los planes, programas y proyectos, derivados del proceso de planeación global.

En el análisis del proceso de programación, juegan un importante papel los siguientes elementos:

* Objetivo. Es la expresión cualitativa de los logros que se

(11) Secretaría de Programación y Presupuesto, Dirección General de Contabilidad Gubernamental, Manual de Contabilidad de Egresos.

propone alcanzar el programa en un período determinado;

- * Meta. Es la cuantificación del objetivo que se pretende obtener en un tiempo señalado;
- * Costos. Representan la suma de los recursos consumidos, incluidos el tiempo y las oportunidades que se desaprovechan;
- * Alternativas. Son las rutas por abordar, analizadas mediante modelos que permiten distinguir un seguimiento óptimo de acciones, a fin de abatir costos y lograr mayores beneficios;
- * Modelos. Son representaciones simplificadas y estilizadas del mundo real. Su papel es calcular los costos en que en que se incurriría en cada alternativa y el grado en que se alcanzarían las metas; y
- * Criterios. Los criterios son reglas para seleccionar las mejores alternativas y ponderar los costos orientados a la mayor efectividad.

Con los elementos mencionados el proceso de programación teóricamente se puede describir a través de las siguientes fases:

- a) Formulación o fase conceptual. En la que se observan -- los aspectos importantes, se definen los límites del programa

ma y se fijan los objetivos y metas;

- b) Búsqueda o fase de investigación. En la cual se indagán las alternativas más óptimas para la realización del programa y el logro de los objetivos;
- c) Evaluación o fase analítica. En esta fase se construyen modelos con base en los cuales, se pronostican las consecuencias que probablemente habrán de seguir de cada alternativa;
- d) Interpretación o fase de enjuiciamiento. De los pronósticos obtenidos y las comparaciones efectuadas, se deducen las conclusiones y se seleccionan las mejores alternativas;
y
- e) Verificación o fase de control. Con base en los resultados reales, se retroalimenta el proceso con las medidas que conviene adoptar.

De lo anteriormente expuesto surgen las siguientes consideraciones:

- * Los modelos permiten la previsión;
- * La marcha de la programación con base en los modelos construidos propicia los criterios que permiten juzgar la validez de los modelos;
- * Cuando la programación resulta ser inexacta, es necesario

revisar y modificar los modelos; y

- * Cuando las inexactitudes se suceden con frecuencia es necesario adoptar nuevos modelos.

Conviene considerar las diferentes vertientes o ámbitos de la programación:

- 1) Niveles de aplicación de la programación: global, intersectorial, sectorial, subsectorial, regional, interinstitucional e institucional.
- 2) Dimensiones de la programación: económicas, sociales, políticas y físicas.
- 3) Horizonte de tiempo de la programación: corto, mediano y largo plazo.
- 4) Escala de la programación: cobertura espacial de su aplicación: nacional, regional y local.

Teóricamente la programación global del sector público debe tener un conjunto de programas ligados espacial o sectorialmente, lo que implica grupos de actividades homogéneas o interrelacionadas entre sí. Sin embargo, en la práctica se dan casos en que no todos los programas se coordinan y complementan unos a otros, en virtud de la gran variedad de funciones que la compleja estructura del sector público federal debe desempeñar. De ahí que la -

programación de las funciones jurídico-económico-administrativas del Estado se acompañe siempre de un grado relativo de dispersión programática.

Ciclo Programático de la Administración Pública Federal

Este ciclo comprende desde la fase de diagnóstico hasta la fase de evaluación y retroalimentación; contiene en forma esquemática algunos elementos teórico prácticos que tienen primordial importancia para el proceso programático del gasto público federal. El ciclo mencionado transcurre las siguientes etapas:

* Fase de diagnóstico:

- Diagnóstico de necesidades integrales;
- Aceptación y definición de demandas públicas;
- Determinación de requerimientos sectoriales;
- Especificación de oportunidades institucionales.

* Fase programática:

- Fijación de objetivos y metas;
- Establecimiento de unidades de medida cuantitativas de las metas;
- Estimación de los costos de los programas;
- Análisis y selección de alternativas;

- Formulación de presupuestos;
- Registro de asignaciones presupuestarias en sus niveles: - programa, subprograma, actividad, proyecto, capítulo, concepto, partida y unidad administrativa, con la debida fija--ción del calendario de metas y realizaciones.

* Entidades ejecutoras:

- Sectores;
- Entidades;
- Unidades administrativas.

* Ejecución de los programas y presupuestos:

- Registro de los compromisos adquiridos con la calendarización de los pagos a los proveedores y otros acreedores;
- Control de saldos en sus niveles de: programa, subprograma, actividad, proyecto, capítulo, concepto, partida y unidad administrativa responsable, a efecto de ejercer con --oportunidad, sin dispendios y sin lentitud, los saldos disponibles de acuerdo con su calendario.

* Información, control y evaluación del desarrollo de los programas:

- De la ejecución comparada con el programa original (análi

sis del desarrollo de los programas de acuerdo con normas de ejecución):

- Del alcance de las metas previstas en el calendario de realizaciones (análisis de lo logrado en relación con lo deseado);
- De las cantidades gastadas y los resultados obtenidos con esas erogaciones (detección de desviaciones durante la gestión de los programas);

* Retroalimentación de programas:

- Cuestionamientos en torno al avance de los programas y sus obstáculos, a efecto de corregir las desviaciones surgidas.
- Recomendación de medidas que conviene adoptar para el logro más eficiente y eficaz de las metas fijadas.

Ciclo General de la Programación Institucional

El ciclo que a continuación se enuncia se inserta y complementa con el anteriormente descrito, siendo inherente al proceso de toma de decisiones administrativas durante el desarrollo de los programas en el ámbito microadministrativo. El esquema considera, en forma general, las siguientes etapas:

- Planteamiento de los objetivos y metas;
- Pronóstico del volumen de trabajo-actividades, tareas y operaciones- mediante la aplicación de técnicas y metodologías administrativas (redes de actividades, camino crítico, gráficas de gantt, etc.);
- Determinación de los recursos necesarios: por medio del análisis de los recursos financieros, materiales, tecnológicos y humanos disponibles, para de ahí partir hacia la formulación de presupuestos razonables fundados en la selección de costos óptimos;
- Provisión de fondos: proporciona los recursos financieros;
- Contabilización: registra las operaciones financieras;
- Presentación de informes: reportes periódicos y sistemáticos:
 - * Del ejercicio de los recursos financieros;
 - * Del avance físico de los programas;
 - * De las medidas correctivas y optativas que conviene adoptar.

Niveles Programáticos

Concepto de Función

Función, en sentido programático, se puede definir como un conjun

to de actividades afines y coordinadas, que se realizan según nivel (global, sectorial, institucional), dimensión (política, económica, - administrativa), y escala (nacional, regional, local), para satisfa - cer objetivos públicos y sociales.

Una función es un propósito expreso inherente a los órganos polí - ticos, que debe cumplir el gobierno a través de la restación de - servicios públicos y la producción de ciertos bienes destinados a - satisfacer las demandas colectivas de la sociedad.

Por ejemplo, funciones en el nivel sectorial son: la comunicación, - la transportación, las obras públicas, la educación pública; de --- acuerdo con su dimensión las funciones pueden ser: industrializa - ción, fomento, vigilancia y reglamentación del comercio, política - económica, ciencia y tecnología; de acuerdo con la escala de su - aplicación, la función puede ser federal, estatal y municipal, en - razón de la jurisdicción de la Administración Pública en sus tres - órdenes de atribuciones.

Concepto de Programa

Un programa está compuesto por un conjunto de actividades con - cierto grado de homogeneidad respecto del producto o resultado fi - nal que, mediante la asignación de recursos humanos, materiales,

financieros y tecnológicos, se encamina a la producción de bienes y servicios conducentes a satisfacer total o parcialmente los objetivos señalados a una función, dentro del marco de la planeación de mediano y largo plazo.

En efecto, el programa en sí es un instrumento destinado a cumplir con efectividad las funciones del Estado. Para ello se le fi-jan objetivos y metas cuantificables expresadas en términos de productos finales a conseguirse; se establece la secuencia lógica de acciones integradas y de proyectos específicos coordinados; se asignan los recursos necesarios considerando un costo global y unitario determinado; y se encomienda la responsabilidad de su ejecución a una unidad administrativa de alto nivel dentro de la Administración Pública Federal.

Así, el contenido de un programa presupuestario debe ser el si-guiente:

- * Objetivos y metas que pretende alcanzar;
- * Definición y cuantificación de las acciones concretas con que se alcanzarán las metas y objetivos, expresando las uni-dades de medida representativas que permitan ponderar los resultados;

- * Determinación de la unidad administrativa encargada de realizar el programa, con el análisis de su capacidad de operación;
- * Plan de acción, describiendo como se implementará el programa e incluyendo el calendario de metas y actividades;
- * Determinación de los costos del programa:
 - Costo total del programa: es el valor total de los bienes y servicios utilizados en todas las actividades que comprende el programa;
 - Costo unitario de metas: es el valor de cada producto final por alcanzar, por ejemplo: el costo de cada tonelada de acero por producir;
 - Costo de la actividad: es el valor de los bienes y servicios utilizados en cada una de las actividades componentes de un programa;
 - Costo de los insumos: comprende el valor material -- que se asigna al cumplimiento de un programa, proyecto o actividad, por ejemplo: la mano de obra directa utilizada en cada uno de ellos, los servicios generales, las materias primas, etc.
- * Determinación de las fuentes de financiamiento del programa;

* Elaboración del calendario financiero.

Cabe hacer notar que no todos estos componentes figuran en el documento presupuestario, pero son requisitos para justificar el programa, vigilar su implementación, ponderar sus resultados y evaluar su ejecución.

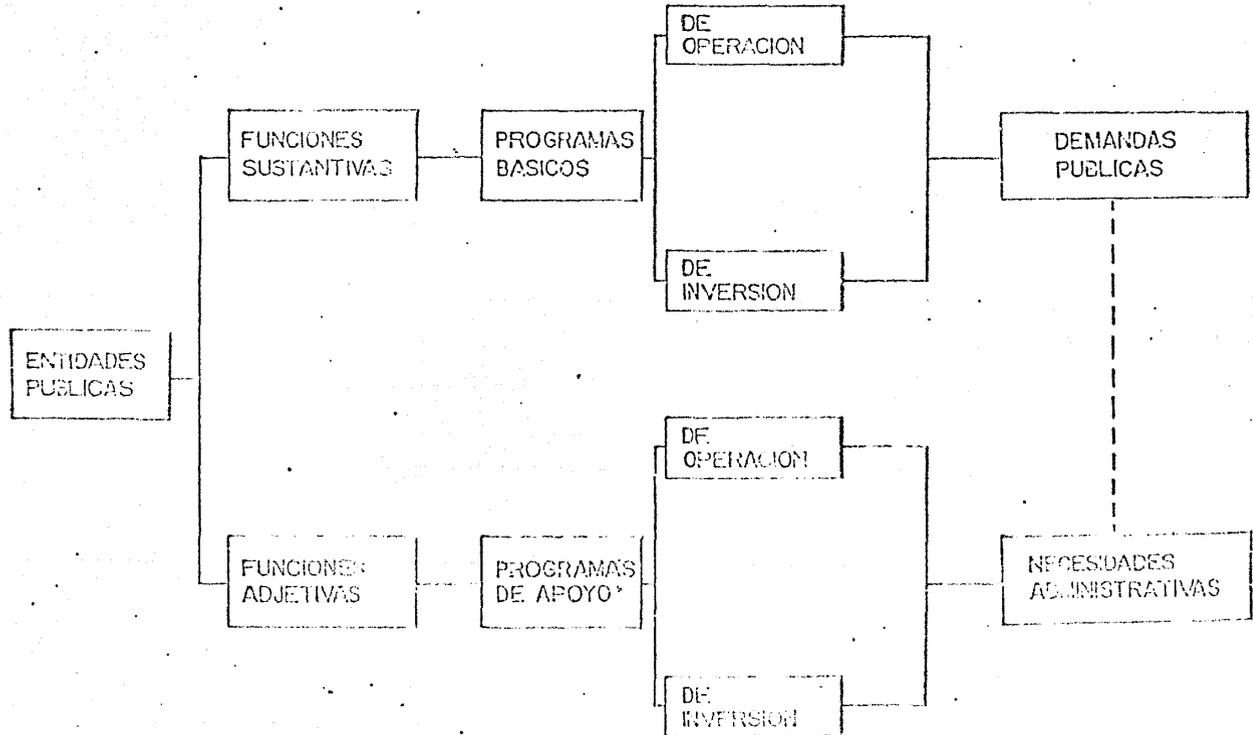
Clasificación de Programas

Los programas del sector público en México se clasifican de acuerdo con las funciones que pretenden cumplir, por lo cual existen fundamentalmente las siguientes clasificaciones de los programas adaptados a la Administración Pública Federal.

Atendiendo a su magnitud los programas se clasifican en:

- * Programas simples. Son de extensión limitada, por lo que no requieren subdivisiones en subprogramas. Se presentan cuando la función que va a satisfacer el programa es muy específica, por lo cual no es necesario crear más niveles programáticos. Por lo general, contienen una sola meta y son muy concretas sus actividades.
- * Programas complejos. Requieren del cumplimiento de varias metas parciales, las que se van a alcanzar mediante subprogramas específicos.

CLASIFICACION DE LOS PROGRAMAS



Atendiendo a su finalidad dentro del proceso de la administración pública, los programas se clasifican como sigue:

- * Programas de operación o funcionamiento. Son los destinados al funcionamiento normal de las entidades. La amplitud de su acción puede incidir, tanto en funciones sustantivas o básicas, como en funciones adjetivas o de apoyo, ya sea dirigiendo su acción a la satisfacción de demandas sociales o bien, hacia la satisfacción de necesidades microadministrativas. Generalmente se subdividen en subprogramas, actividades y tareas y se realizan mediante gastos corrientes o de operación.
- * Programas de inversión o de ampliación de capacidad. Son los medios por los cuales las entidades del sector público fijan metas necesarias para ampliar la cobertura del funcionamiento y desarrollo de sus acciones. Cumplen tanto funciones sustantivas como adjetivas y están estructurados por un conjunto armónico de proyectos básicos o de apoyo, a través de los cuales se busca satisfacer algún aspecto de desarrollo del sector público y de la economía nacional. Del programa de inversión, suelen derivarse subprogramas, proyectos, obras y trabajos.

Concepto de Subprograma

Es un agrupamiento más concreto de actividades y recursos que integran un programa complejo. Su propósito es facilitar la realización del programa, asignando actividades a las áreas operacionales más específicas para las cuales se fijan metas.

Su realización se encomienda a unidades administrativas ubicadas en el tercer nivel administrativo de la entidad, por ejemplo, directores generales y los responsables de las unidades que dependen directamente de los subsecretarios.

Concepto de Actividad

Una actividad comprende un conjunto de acciones coordinadas tendientes a cumplir objetivos y metas de un subprograma (en el caso de programas complejos), o programa (en el caso de programas simples) cuya responsabilidad se encomienda, por lo general, al cuarto nivel jerárquico de la entidad.

Concepto de Proyecto

Un proyecto se deriva de un programa de inversión o de ampliación de capacidad, y se constituye de obras realizadas para la formación de bienes de capital o de índole infraestructural por una

unidad productiva de la entidad.

El proyecto es una unidad financiera y administrativa, compuesta por diversas obras tendientes a producir un resultado final mediante el empleo de recursos de capital, cuya vigencia temporal termina con la obtención del producto final: un bien de capital, una planta industrial, un centro hospitalario, etc.

Concepto de Tarea

La tarea es la división mínima del trabajo administrativo. Se constituye de un conjunto de operaciones específicas conlucéntes a satisfacer uno o varios aspectos de una actividad. Las tareas se encomiendan a los niveles operativos más bajos de las entidades.

Concepto de Obra

Una obra es una parte o etapa en la construcción de un bien de capital específico que forma parte de un proyecto completo, puede ser un tramo de carretera, la construcción de una escuela como parte de un proyecto de fomento educativo, etc.

Unidades de Medida

Las unidades de medida deben ser inherentes a todos los programas, en virtud de que hacen posible el control y la evaluación del ejercicio programático del presupuesto sobre la base de signos objetivos e indicadores, que reflejan la eficiencia y la eficacia del desarrollo de los programas.

Existen básicamente los siguientes tipos de unidades de medida:

- a) Unidades de medida de volumen de trabajo: cuantifican el volumen de acciones a ejecutar para alcanzar los resultados -deseados, por ejemplo: número de consultas médicas realiza-das en un hospital público y no el número de enfermos da-dos de alta;
- b) Unidades de medida de producto final: presentan los resulta-dos de la gestión programática de la institución, al represen-tar la cantidad de bienes y servicios proporcionados a la co-munidad, por ejemplo: el número de pacientes dados de alta y no el número de consultas médicas realizadas;

c) Unidades de medida de las realizaciones: miden los efectos de los programas e indican la relación entre lo deseable y lo logrado por un programa en cuanto a satisfacer una necesidad pública, un requerimiento institucional, o algún aspecto de los fines de la política gubernamental. Por ejemplo: el número de personas con asistencia médica y el bajo índice de morbilidad, y no el número de consultas médicas realizadas ni el número de pacientes dados de alta.

Clasificación de las Metas

De acuerdo con los Catálogos de Programación-Presupuestación emitidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto, las metas programáticas de las entidades de la Administración Pública Federal, se clasifican como sigue:

- Meta de operación. "Es la expresión cuantitativa de los propósitos inmediatos y concretos de los programas y subprogramas, como consecuencia de la ejecución de las tareas normales de la entidad. Dentro de ellas se consideran las actividades menores de conservación y mantenimiento. (12)

Las actividades menores de mantenimiento y conservación, -

(12) Secretaría de Programación y Presupuesto, Dirección General de Política Presupuestal, Catálogo de Programación-Presupuestación, 1980

comprenden tareas que la entidad ejecuta normal y periódicamente para conservar su equipo productivo, de transporte, - etc, y que no se capitalizan.

- Meta de ampliación de capacidad. "Es la expresión cuantitativa de los resultados a obtener durante el ejercicio de aquellas actividades dirigidas a incrementar los activos fijos de la entidad, incluyendo las obras de infraestructura de servicio público. Incorporan nueva capacidad productiva al proceso de producción de bienes o prestación de servicios, conservación y mantenimiento". (13)

Las metas de ampliación de capacidad están referidas a la - ampliación física, elevando por consiguiente la capacidad de operación de la entidad.

- Meta de reforma administrativa. "Expresa cualitativa y cuantitativamente, los resultados a obtener durante el ejercicio - con aquellas actividades dirigidas a mejorar la eficiencia y - eficacia administrativa, que coadyuven al mejor cumplimiento de las metas de operación o de ampliación de capacidad".

(14)

Las entidades de la Administración Pública Federal al diseñar sus - programas, fijan el cronograma o calendario de metas cuyo avanza -

(13)IBID
(14)IBIDEM

ce y cumplimiento deben reportar bimestralmente a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Como ejemplos de metas y sus unidades de medida de producto final correspondientes se mencionan a continuación las siguientes:

<u>M e t a</u>	<u>Unidad de Medida</u>
Construir Carreteras	Km Construidos
Atender Enfermos	Enfermos Dados de Alta
Producir Acero	Toneladas Producidas
Formular Proyecto de Desarrollo	Proyecto
Establecer Módulo de Orientación	Módulo de Orientación
Formular Manuales	Manuales Formulados
Implantar Sistemas	Sistemas Implantados
Crear Unidades	Nuevas Unidades
Promover Seminarios	Evento
Transportar personas	Pasajero-Kilómetro
Impartir Clases	Hora-Clase

Indicadores del Comportamiento del Gasto Público

Con la implantación del COSEFF* en la Administración Pública Federal se establecieron los siguientes indicadores a fin de controlar, -

* Sistema de Control y Seguimiento Físico-Financiero.

evaluar y retroalimentar el ejercicio del gasto público:

* Indicadores de Eficacia

- Indicadores de Eficacia en la Programación

- . Eficacia en la Programación Financiera. Es igual al presupuesto original sobre el presupuesto modificado absoluto (original + ampliaciones + reducciones) por cien; el resultado de esta relación muestra en términos relativos el grado de eficacia en la programación financiera.
- . Eficacia Relativa en la Programación de Metas. Es igual a las metas programadas sobre las metas modificadas absolutas (ampliaciones + reducciones + programadas originalmente) por cien; el resultado refleja el grado porcentual de eficacia en la programación física, referente a la cuantificación de metas.

* Indicadores de Avance Físico y Financiero

- Indicadores de Avance en el Ejercicio Programático del Presupuesto.

- . Indicador de Avance Financiero. Se obtiene dividiendo el presupuesto ejercido entre el presupuesto modificado, multiplicando el resultado por cien; el porcentaje

obtenido representa el grado de avance que guarda la ejecución del presupuesto.

- Indicador de Avance Físico. Es igual a las metas realizadas entre las metas modificadas, multiplicando el resultado por cien; representa el grado de avance físico relativo a la realización de las metas programadas.

Indicadores Macroeconómicos del Gasto Público

Se utilizan como herramientas para el análisis en el proceso de evaluación de los efectos generados por el gasto y la inversión pública en el sistema económico.

La pertinencia de los diversos parámetros y métodos de medición de los alcances y beneficios, así como distorsiones del gasto público programado y realizado, se asocia a la capacidad analítica y de disposición oportuna de información de quienes tienen que hacer uso de estos instrumentos en el proceso de control y evaluación del gasto público.

Entre los indicadores macroeconómicos del gasto público comunmente utilizados se presentan a continuación las siguientes:

- Importancia Relativa del Gasto Público

$$\frac{\text{Gasto Público}}{\text{PIB}}$$

Gasto Público
Demanda Global

- Gasto Público Per Cápita

Gasto Público
número de habitantes

- Flexibilidad de los Gastos

Incremento del Gasto Público
Incremento en el PIB

- Elasticidad de los Gastos

Incremento del Gasto Público
Gasto Público
Incremento en el PIB
PIB

- Composición de la Inversión Pública

Inversión Relativa en Obras Públicas y Construcciones:

Inversión Pública en Obras y Construcciones
Inversión Pública

Inversión Relativa en Inmuebles:

Inversión Pública en Inmuebles
Inversión Pública

Inversión Relativa en Maquinaria y Equipo:

Inversión Pública en Maquinaria y Equipo
Inversión Pública

- Porcentaje de Financiación de la Inversión Pública

Ahorro Corriente
Inversión Pública

Ingresos Tributarios
Inversión Pública

Ingresos No tributarios
Inversión Pública

Deuda Pública Exterior
Inversión Pública

- Sector Público Federal y Comercio Exterior

Participación Relativa del Sector Público Federal en el total de las importaciones:

Importaciones del Sector Público Federal
Total de Importaciones del país

Participación Relativa del Sector Público Federal en el total de las exportaciones:

Exportaciones del Sector Público Federal
Total de Exportaciones del país

Al fundamentar el análisis del comportamiento del gasto y la inversión pública, y su contribución al proceso de acumulación de capital en el país, en los indicadores presentados, se obtienen elementos de juicio para ponderar la actividad del Sector Público Federal en aspectos tales como:

- * La capacidad y tamaño de su acción respecto al total de la actividad económica;
- * Su participación en el proceso de desarrollo del país;
- * Las repercusiones relativas de sus operaciones en los superá

vit o déficit de la balanza de comercio exterior;

- * Las características de la composición del proceso de inversión pública; y
- * La composición del financiamiento y el comportamiento de los niveles de la deuda pública.

Control y Evaluación del Presupuesto Programático

El control es la fase del proceso administrativo del gasto público, - que mediante un conjunto de actividades mide y examina los resultados obtenidos por los programas en diferentes períodos de tiempo, - para evaluarlos y proponer o decidir, en su caso, las medidas optativas y correctivas que sean necesarias para el cumplimiento más - óptimo de los objetivos y metas programadas.

Desde el punto de vista del nivel administrativo en que se inserta, - el control puede ser:

- Control estratégico. Mide la coherencia de los objetivos y - las políticas con el contexto, y la de planes, programas y - metas, con esos objetivos y políticas;
- Control de dirección. Examina la correspondencia de las de - cisiones con los planes, programas y metas, y la necesidad de variar éstos, es decir, reprogramar;

- Control operativo. Establece la correspondencia de los actos en relación con las instrucciones y las órdenes, así como la variación de los resultados con lo previsto.

Cabe hacer mención, que para realizar las actividades propias del control presupuestario, es requisito indispensable la coordinación y la comunicación entre sistemas administrativos de control de gestión y unidades administrativas ejecutoras de los programas, subprogramas, actividades o proyectos, a fin de que la información acerca de éstos, fluya con oportunidad y se puedan reordenar las instrucciones en el momento preciso. En suma, las entidades deben contar con sistemas de información presupuestal, que les permitan un control efectivo sobre los recursos y el logro de objetivos y metas a ellas encomendados.

La evaluación presupuestaria consiste en un análisis crítico de los resultados obtenidos en el período, a fin de determinar las causas de las desviaciones y sugerir medidas correctivas pertinentes. Esta fase del proceso administrativo del gasto público analiza los grados de eficiencia, eficacia, congruencia y selectividad de los programas, y proporciona los elementos de juicio necesarios para adoptar medidas tendientes a lograr los objetivos y metas fijados y optimizar el uso de los recursos, coadyuvando a retroalimentar el proceso de

la administración del presupuesto.

De esta manera, evaluar el gasto público significa examinar los resultados de los programas, actividades y proyectos, a la luz de - criterios conducentes a verificar la viabilidad de las alternativas - abordadas y comparar los resultados obtenidos con los recursos necesarios para alcanzarlos. Esta comparación se efectúa con base - en indicadores cuantitativos que expresan los recursos empleados - y las unidades de producto y/o servicio producidas. Para facilitar el análisis evaluativo, por tanto, es necesario que las metas hayan sido cuantificadas y disponer de indicadores representativos que reflejen el comportamiento programático del presupuesto.

El control y la evaluación del gasto público son procesos interde -pendientes e interactuantes, ya que para que exista la evaluación, - previamente debieron ser registrados y medidos los datos (control) - que posibilitarán su juicio crítico en el marco de criterios selec -cionados para el efecto (evaluación).

4. LAS CLASIFICACIONES DEL PRESUPUESTO PUBLICO EN ME- XICO.

La implantación del presupuesto programático en la Administración Pública Federal entraña la introducción de innovaciones en la presentación del Presupuesto de Egresos de la Federación, a efecto -

de facilitar su justificación y el análisis de sus consecuencias en términos de su participación en el desarrollo económico y social del país. En este sentido, la reforma presupuestaria del sector público federal implica la incorporación de nuevas formas de formulación y presentación del presupuesto, a fin de simplificar el análisis de sus cifras y hacerlo más explícito a la luz, tanto de los especialistas como del público general.

En términos generales, el presupuesto se concibe como un instrumento de planificación mediante el cual el Estado prevé anticipadamente el monto de sus erogaciones e ingresos para realizar sus acciones en un período anual. Así, como vehículo para la programación del sector público en sus diferentes vertientes de actividad económica y social, el presupuesto público consiste fundamentalmente, en el cálculo de la asignación de recursos para la gestión programática de las entidades, y de la captación de los ingresos que respalden y/o financien los programas gubernamentales; así como en la descripción clara de funciones y objetivos político-económico-sociales, que se pretenden cumplir mediante el ejercicio de los recursos financieros encauzados a la realización de esos propósitos y responsabilidades del Estado.

El ámbito de la presupuestación del sector público se dispone en el-

siguiente ordenamiento estructural:

* SECTOR PUBLICO

- Subsector Gobierno

- . Departamento del Distrito Federal
- . Gobiernos Estatales
- . Gobiernos Municipales
- . Gobierno Federal
 - .. Poderes y Secretarías de Estado
 - .. Ramos Generales
 - ... Erogaciones Adicionales (tiende a desaparecer)
 - ... Deuda Pública

- Subsector Paraestatal

- . Ramos no sujetos a control presupuestario
- . Ramos sujetos a control presupuestario
 - .. Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (28)*.

Cabe mencionar que de este universo de la programación del sector público, la presente investigación se circunscribe al gasto público-federal que realizan los ramos de la administración centralizada y-

* Considerando un hecho la integración de Pronósticos Deportivos - al control presupuestario del Gobierno Federal.

las 28 entidades de la administración paraestatal.

En este orden de ideas, las clasificaciones que sirven de marco a la presupuestación del gasto público federal, son las siguientes:

Clasificación Administrativa

Ramos Sujetos a Control Presupuestario

- 1 Legislativo
- 2 Presidencia de la República
- 3 Judicial
- 4 Gobernación
- 5 Relaciones Exteriores
- 6 Hacienda y Crédito Público
- 7 Defensa Nacional
- 8 Agricultura y Recursos Hidráulicos
- 9 Comunicaciones y Transportes
- 10 Comercio
- 11 Educación Pública
- 12 Salubridad y Asistencia
- 13 Marina
- 14 Trabajo y Previsión Social
- 15 Reforma Agraria

- 16 Pesca
- 17 Procuraduría General de la República
- 18 Patrimonio y Fomento Industrial
- 20 Asentamientos Humanos y Obras Públicas
- 21 Turismo
- 23 Erogaciones Adicionales*
- 24 Deuda Pública
- 25 Programación y Presupuesto
- 31 Petróleos Mexicanos
- 32 Comisión Federal de Electricidad
- 33 Compañía de Luz y Fuerza del Centro
- 34 Ferrocarriles Nacionales de México
- 35 Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Con
xos
- 36 Aeropuertos y Servicios Auxiliares
- 37 Ferrocarril del Pacífico
- 38 Ferrocarril Chihuahua al Pacífico
- 39 Ferrocarriles Unidos del Sureste
- 40 Ferrocarril Sonora-Baja California
- 41 Aeronaves de México
- 42 Compañía Nacional de Subsistencias Populares
- 43 Instituto Mexicano del Café

* Este ramo se encuentra en proceso de desagregación para asignar se en el presupuesto de cada entidad.

- 44 Productos Forestales Mexicanos
- 45 Forestal Vicente Guerrero
- 46 Fertilizantes Mexicanos
- 47 Productos Pesqueros Mexicanos
- 48 Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y la Vivienda Popular
- 49 Instituto Mexicano del Seguro Social
- 50 Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado
- 51 Lotería Nacional para la Asistencia Pública
- 52 Instituto Mexicano de Comercio Exterior
- 53 Diesel Nacional
- 54 Siderúrgica Nacional
- 55 Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril
- 56 Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas
- 57 Productora e Importadora de Papel
- 58 Pronósticos Deportivos*

La clasificación administrativa del presupuesto presenta el volumen de gasto asignado a cada una de las entidades para el cumplimiento de sus programas. Esta clasificación data del año de 1955 y, a la fecha, ha tenido importantes modificaciones, entre ellas la desaparición

* Está pendiente su incorporación al control presupuestario.

ción de los ramos 22 (inversiones) y 19 (Industria Militar), este último agregado al ramo 7 (Defensa Nacional). Asimismo, destaca también la paulatina desagregación del ramo 23 (erogaciones adicionales), cuyos recursos se manejarán a través de cada dependencia coordinadora de sector.

Clasificación Sectorial

La clasificación sectorial del gasto público proporciona la visión de la magnitud del gasto público, según los distintos sectores político-económico-administrativos.

Al agrupar entidades con funciones homogéneas y los niveles de gasto de los programas sectoriales, facilita el análisis de la programación del gasto sectorizable y su comportamiento. Asimismo, mediante la integración coherente de las áreas de actividad del Gobierno Federal, la clasificación sectorial del presupuesto, posibilita la formulación de planes, programas y proyectos coordinados, congruentes con los objetivos globales de la planeación nacional.

En la Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente al año de 1980, aparecen clasificados los siguientes sectores:

Sectores de Atención Especial:

- Agropecuario, Forestal y Pesca

Dependencias Centrales

- . SARH
- . SRA
- . SP

Organismos y Empresas

- . Productos Forestales Mexicanos
- . Forestal Vicente Guerrero
- . Productos Pesqueros Mexicanos

- Comunicaciones y Transportes

Dependencias Centrales

- . SCT
- . SAIOP

Organismos y Empresas

- . Ferrocarriles Nacionales de México
- . Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios -
Conexos
- . Aeropuertos y Servicios Auxiliares
- . Ferrocarril del Pacifico
- . Ferrocarril Chihuahua al Pacifico
- . Ferrocarriles Unidos del Sureste
- . Ferrocarril Sonora-Baja California

. Aeronaves de México

- Comercio

Dependencias Centrales

. SECOM

Organismos y Empresas

. CONASUPO

. INMECAFE

. IMCE

- Bienestar Social

Dependencias Centrales

. SEP

. SSA

. STPS

Organismos y Empresas

. IMSS

. ISSSTE

Sector Industrial:

- Energéticos

- Otros

Dependencias Centrales

. SEPAFIN

Organismos y Empresas

- . PEMEX
- . CFE
- . Compañía de Luz y Fuerza del Centro
- . FERTIMEX
- . DINA
- . Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril
- . SICARTSA
- . PIPSA
- . SIDENA

Sector Administración:

Dependencias Centrales

- . Presidencia de la República
- . SG
- . SRE
- . PGR
- . SPP
- . SHCP

Organismos y Empresas

- . Lotería Nacional
- . Pronósticos Deportivos*

Sector Asentamientos Humanos

Dependencias Centrales

* Está aún pendiente su integración al control presupuestario.

- . SAHOP

Organismos y Empresas

- . INDECO

Sector Defensa y Marina

Dependencias Centrales

- . SDN

- . SM

Organismos y Empresas

(ninguno)

Sector Turismo

Dependencias Centrales

- . SECTUR

Organismos y Empresas

(ninguno)

Sector Poderes

Ramos

- . Legislativo

- . Judicial

Sector Desarrollo Regional

- . CUC

- . PIDER

- . COPLAMAR

En el apéndice sectorial presentado se incluyen las entidades que realizan gasto directo del Gobierno Federal, sin incluir entidades beneficiarias de los subsidios y transferencias que se distribuyen en cada sector, ya que estas últimas entidades no están sujetas a control presupuestario.

Clasificación Funcional

La clasificación funcional del gasto público permite distinguir los volúmenes de gasto canalizados al ejercicio de las diversas atribuciones y funciones del Estado. Actualmente, esta clasificación presupuestaria se articula con la programática, posibilitando la integración coherente de las funciones gubernamentales con los planes, programas y proyectos, así como la visión de los recursos ejercidos en la realización de las funciones político-económico-administrativas del Estado.

Con la reforma presupuestaria puesta en marcha en el período 1976-82 se sustituyó -para fines operativos y programáticos- la clasificación funcional establecida en 1955, transformándose sustancialmente a efecto de convertirse en el marco de referencia que guía la apertura programática de las dependencias y entidades del Gobierno Federal.

Con la nueva estructura funcional diseñada en 1980 se considera la ampliación de las funciones del Estado mexicano en los últimos 20 años, haciendo más analíticas las funciones y subfunciones a fin de identificar claramente la pertenencia específica del gasto público para sufragar actividades concretas de los órganos gubernamentales.

Los cuatro grupos funcionales que abarca la clasificación funcional de 1980, son los siguientes:

I. Actividades Públicas Centrales

Comprende las atribuciones y funciones fundamentales del Estado mexicano, tales como:

- Legislación;
- Impartición de justicia y preservación de la seguridad pública;
- Gobernación del país;
- Representación de los intereses nacionales en el exterior;
- Defensa de la soberanía y seguridad del territorio nacional.

II. Orientación General de la Economía

Comprende atribuciones y funciones que el Estado ha venido acumulando en el devenir de su desarrollo político-económico-administrativo, convirtiéndose en el rector de la economía

nacional:

- Orientación, normatividad, coordinación, control, vigilancia y evaluación de la economía nacional;
- Formulación de la política hacendaria, monetaria y crediticia del país;
- Planeación, programación, presupuestación y evaluación de los recursos del sector público federal.

III. Orientación Sectorial de la Economía

Comprende el conjunto de actividades que se efectúan para administrar sectorialmente la economía del país, exceptuando la política hacendaria, monetaria, crediticia y la de ordenación territorial, tales como:

- Proceso administrativo del gasto público federal en cada sector específico;
- Programación y evaluación de la prestación de servicios y la producción de bienes;
- Administración, vigilancia y conservación de bienes de propiedad originaria y de los recursos no renovables, así como suelos para usos agrícolas y forestales.

IV. Servicios Sociales y Urbanos

Comprende las actividades conducentes al desarrollo urbano y

social fomentado por el Estado, así como las que inciden en la administración de las políticas para la prestación de servicios, exceptuando las políticas tributaria, crediticia, de gasto público y de ordenación del territorio nacional:

- Planeación de la oferta de servicios urbanos, educativos, culturales, recreativos, salud, asistencia pública y seguridad social;
- Programación, normatividad, orientación, vigilancia y evaluación de los servicios sociales y urbanos;
- Administración de monumentos, paseos, parques públicos e inmuebles de propiedad federal destinados al servicio público.

Cada uno de los anteriores grupos funcionales se desagrega en subgrupos, los cuales a su vez se subdividen, como ejemplos se citan los siguientes:

I. Actividades Públicas Centrales

Función

01 Administración General

Subfunción

01 Legislación

02 Conducción del Gobierno

03 Relaciones Exteriores

II. Orientación General de la Economía

Función

04 Planeación Económica y Social

Subfunción

01 Administración

02 Planeación Global

03 Programación del Sector Público

04 Administración de los Recursos Públicos

05 Control y Evaluación

06 Información Nacional

III. Orientación Sectorial de la Economía

Función

10 Fomento y Reglamentación de la Industria

Subfunción

01 Administración

02 Planeación y Programación

03 Reglamentación

04 Fomento de la Industria

IV. Servicios Sociales y Urbanos

Función

28 Fomento de la Educación

Subfunción

01 Administración

02 Planeación y Programación

03 Coordinación y Regulación

04 Supervisión y Evaluación

05 Promoción e Impartición de la Educación

Grupos y Subgrupos Funcionales

Los grupos y subgrupos funcionales de la clasificación funcional del presupuesto, son los siguientes:

ACTIVIDADES PUBLICAS CENTRALES

Administración General

Justicia y Seguridad Pública

Defensa y Seguridad Nacional

ORIENTACION GENERAL DE LA ECONOMIA

Planeación Económica y Social

Política Tributaria y Financiera

ORIENTACION SECTORIAL DE LA ECONOMIA

Fomento y Reglamentación Agropecuaria y Forestal

Producción Agropecuaria y Forestal

Fomento y Reglamentación de la Pesca

Producción Pesquera

Fomento y Reglamentación de la Industria

Energéticos y Explotación de Recursos no Renovables

Producción Manufacturera

Fomento y Reglamentación de las Comunicaciones y Transportes

Transporte y Comunicaciones

Fomento y Reglamentación del Comercio

Regulación del Mercado

Fomento y Reglamentación del Turismo

Operación Turística

Fomento y Regulación de la Ciencia y la Tecnología

Actividades Científicas y Tecnológicas

Servicios Financieros de Seguros y Fianzas

Promoción del Empleo y Bienestar del Trabajador

Otros Servicios Prestados por Entidades Paraestatales

SERVICIOS SOCIALES Y URBANOS

Salud Pública

Asistencia Social

Seguridad Social

Asentamientos Humanos

Fomento de la Educación

Difusión Cultural, Recreación y Deporte

GASTOS NO ASIGNABLES POR FUNCION

Convenios Unicos de Coordinación

Amortización, Intereses y Gastos de la Deuda del Sector Público Federal

Otros

Sectores y Grupos Funcionales

Los grupos de la clasificación funcional del gasto público se inscriben en los sectores de actividad económica y social como sigue:

SECTOR AGROPECUARIO, FORESTAL Y PESCA

Actividades Públicas Centrales

Orientación Sectorial de la Economía

Servicios Sociales y Urbanos

Gastos no Asignables por Función

SECTOR COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

Orientación Sectorial de la Economía

Servicios Sociales y Urbanos

Gastos no Asignables por Función

SECTOR COMERCIO

Orientación Sectorial de la Economía

SECTOR BIENESTAR SOCIAL

Orientación Sectorial de la Economía

Servicios Sociales y Urbanos

Gastos no Asignables por Función

SECTOR INDUSTRIAL

Orientación Sectorial de la Economía

SECTOR ADMINISTRACION

Actividades Públicas Centrales

Orientación General de la Economía

Orientación Sectorial de la Economía

SECTOR ASENTAMIENTOS HUMANOS

Actividades Públicas Centrales

Orientación General de la Economía

Orientación Sectorial de la Economía

Servicios Sociales y Urbanos

Gastos no Asignables por Función

SECTOR DEFENSA Y MARINA

Actividades Públicas Centrales

SECTOR TURISMO

Orientación Sectorial de la Economía

SECTOR PODERES

Actividades Públicas Centrales

NO SECTORIZABLES

Gastos no Asignables por Función

Las principales ventajas que se destacan con la nueva estructura funcional son, en suma:

- * Proporciona una sólida plataforma de apertura programática a las entidades del sector público federal;
- * Permite la articulación de todos los programas del Gobierno Federal en un todo integrado orgánicamente en consecuencia con el desarrollo de las técnicas de programación, presupuestación, informática, estadística y evaluación en el sector público;

- * Define claramente los límites y fronteras programáticas, estableciendo grupos y subgrupos en las que quedan adecuadamente insertos los diferentes programas gubernamentales;
- * Evita la dispersión metodológica en el diseño de los programas, al establecer las claves identificadoras y de apertura programática de las entidades del Gobierno Federal;
- * Permite identificar a cada entidad la naturaleza programática de las funciones que realiza y la fructo de los bienes y servicios que produce;
- * Es susceptible de adecuación y perfeccionamiento, a fin de hacer más transparente el ejercicio programático del presupuesto, buscando eliminar rubros de gasto público no asignables por función y no sectorizables.

Clasificación Económica

La clasificación económica del gasto público distingue cada renglón de las erogaciones en atención a la naturaleza de la transacción, para ello muestra los gastos dirigidos a sufragar operaciones corrientes, de inversión o de capital; así, refleja el monto de las erogaciones del Gobierno Federal destinadas a la atención del funcionamiento permanente de sus servicios administrativos (gasto corriente), así como las que realiza con el fin de acrecentar su patrimonio o capital social, sus activos de capital y la formación bruta de capital

en el país (gastos de capital).

La clasificación económica del gasto se acompaña invariablemente de su correspondiente clasificación de los ingresos tanto corrientes como de capital, y es con base en ella como se posibilita el análisis del superávit o déficit en cuenta corriente y de capital, el déficit o superávit financiero y el superávit o déficit presupuestario.

En cuanto a gasto esta clasificación contiene los siguientes renglones:

CUENTA CORRIENTE

Compra de Bienes y Servicios para Administración

* Servicios Personales

* Adquisiciones

* Gastos Generales

Gasto Directo de Administración

* Gastos por Servicio de la Deuda

Total Compra de Bienes y Servicios

Intereses de la Deuda

Comisiones de la Deuda

Transferencias

* Subsidios al Consumo, Ayudas, Seguridad Social y Otras -

Erogaciones Especiales

Erogaciones Derivadas de Ingresos por Cuenta de Terceros

Suman los Gastos Corrientes

CUENTA DE CAPITAL

Inversión Física (incluye mantenimiento y reparaciones)

- * Obras Públicas y Construcciones
- * Fomento y Conservación
- * Inversión Física Indirecta
- * Erogaciones Especiales para Inversión

Inversión Financiera

- * Adquisición de Inmuebles
- * Fideicomisos
- * Diversas Inversiones
- * Erogaciones Recuperables

Suman los Gastos de Capital

ENDEUDAMIENTO NETO

Amortización de la Deuda

- * Deuda Interna
- * Deuda Externa
- * Adeudos Años Anteriores

Suma el Pago de Pasivo

Esta clasificación permite fundamentalmente la evaluación de:

- "Los efectos económicos del gasto público sobre el crecimiento del producto nacional, en la medida en que refleja el vo-lumen de la inversión pública;
- La estabilidad monetaria, en la medida en que muestra el financiamiento y la política de transferencias y subsidios en el nivel de los precios;
- La ocupación de los factores productivos, en tanto mide los volúmenes de mano de obra que paga el sector público, y la demanda que está ejerciendo sobre los bienes y servicios que produce la economía en su conjunto;
- Por último, hace posible el análisis de la influencia del sistema fiscal sobre la distribución del ingreso, al reflejar la incidencia de la tributación, por una parte, y la orientación de los gastos corrientes y las transferencias, por otra".(15)

(15) Martner Gonzalo, Planificación y Presupuesto por Programas, p.109 Siglo XXI, 1979.

Clasificación por Objeto del Gasto

La clasificación por objeto del gasto enlista en forma clara y homogénea los bienes y servicios que el Gobierno Federal adquiere para desarrollar sus funciones. Esta clasificación es de una utilidad medular en el proceso programático del presupuesto, ya que por un lado hace explícita la composición de la demanda gubernamental, y adicionalmente coadyuva en la obtención de datos uniformes que permiten consolidar la información del costo del funcionamiento y desarrollo del sector público federal, así como de su impacto sobre la economía nacional.

Asimismo, identifica el volumen de recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros demandados por el gobierno, tanto del país como del exterior, a fin de cumplir con los propósitos programáticos del Estado. De esta manera, se convierte en un nomenclador de los bienes y servicios que el gobierno adquiere, a través del registro concreto y detallado de las operaciones presupuestales.

La clasificación por objeto del gasto se configura con 9 capítulos, los cuales contienen conceptos, que a su vez están integrados con partidas específicas del gasto; como se puede apreciar en el siguiente ejemplo:

Capítulo 5000 Bienes Muebles e Inmuebles

Concepto 5100 Mobiliario y Equipo de Administra--
ción.

Partida 5101 Mobiliario

A partir del ejercicio fiscal de 1981, esta clasificación se transformó con el fin de lograr una identificación más precisa de los con-
ceptos y partidas de gasto, así como una medición de los grandes-
agregados de gasto público a través de cada capítulo, facilitando --
con ello la toma de decisiones de política económica y fiscal.

Los capítulos de gasto de naturaleza bivalente, es decir, aquéllos -
que se consideran erogaciones corrientes cuando se utilizan en pro-
gramas de operación, o bien de capital cuando se efectúan en pro-
gramas de ampliación de capacidad son:

1000 Servicios Personales

2000 Materiales y Suministros

3000 Servicios Generales

Asimismo, los Capítulos de gasto de capital son:

5000 Bienes Muebles e Inmuebles

6000 Obras Públicas y Construcciones

7000 Inversiones Financieras

Los Capítulos 4000 Transferencias y 9000 Deuda Pública, contienen tanto gastos corrientes como de capital los cuales se incluyen en conceptos específicos:

4000 Transferencias

4100 Subsidios (gasto corriente)

4200 Aportaciones (gasto de capital)

9000 Deuda Pública

9100 Amortización (gasto de capital)

9200 Intereses (gasto corriente)

9300 Comisiones (gasto corriente)

9900 Adefas (gasto corriente y de capital)

El Capítulo 8000 Erogaciones Extraordinarias, por su mismo carácter imprevisible y contingente no contiene objeto específico de gasto, y sólo hasta que se destinan para sufragar una actividad concreta es posible identificar su connotación económica, corriente o de capital.

La clasificación por objeto del gasto satisface fundamentalmente, los siguientes requerimientos del proceso administrativo del gasto público:

* Permite medir los grandes agregados de gasto a través -

- * Clasifica el volumen de gasto asignado a cada dependencia y entidad expresado en la clasificación administrativa.

5. ALCANCES DE LA IMPLANTACION DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN EL SECTOR PUBLICO FEDERAL.

La dinámica de la implantación del presupuesto por programas en el sector público conlleva una preocupación constante por mejorar sus instrumentos y mecanismos, así como conseguir la mejor aplicación posible de las técnicas de la programación. Así, durante el período 1977-82, el proceso administrativo del gasto ha experimentado notables avances que le acercan cada vez más a convertirse en el instrumento racionalizador de los propósitos y actividades de la Administración Pública Federal.

De ahí que en materia presupuestaria se hayan fijado como prioridades de acción, el mejoramiento continuo de las técnicas programáticas y el avance ininterrumpido en la implantación total del presupuesto por programas. Algunos de estos alcances son:

- La vinculación del sistema nacional de planeación con el sistema presupuestario y de control y evaluación del sector público federal;
- Las reformas a las clasificaciones presupuestarias funcio

nal, por objeto del gasto y económica, aplicándolas desde la fase de formulación del presupuesto;

- La formulación del Presupuesto de Egresos de la Federación en los niveles de programa, subprograma y proyectos estratégicos y prioritarios, para su adecuado seguimiento y evaluación, definiendo los montos de la inversión pública bajo el manejo de cada dependencia coordinadora de sector;
- La desagregación y eliminación de los ramos generales del Presupuesto de Egresos, Inversiones y Erogaciones Especiales, a fin de precisar y transparentar la aplicación de esos recursos y las entidades responsables de su manejo;
- A partir del ejercicio fiscal de 1981 se estableció un Catálogo de Unidades de Medida del Sector Público Federal, con base en el cual se precisan y unifican los criterios tendientes a cuantificar los resultados obtenidos con los programas presupuestarios, facilitando y mejorando con ello, las fases de control y evaluación programática;
- Finalmente, el proceso de liberación del ejercicio del gasto público, sustentado en dos vertientes fundamentales que lo condicionan:

- * El mecanismo de Corresponsabilidad en el Ejercicio del -- Gasto; y
- * El Sistema de Control y Seguimiento Físico-Financiero.

Formulación del Presupuesto de Egresos de la Federación

En el marco del proceso de liberación del ejercicio del gasto, el cual significa una mayor descentralización de los trámites de autorización del gasto a efecto de poder ejercerlo de manera flexible y oportuna por parte de las entidades en función de conseguir mayores grados de eficiencia y eficacia en su manejo, la formulación del Presupuesto de Egresos de la Federación en los últimos 2 años, se realiza a través del siguiente proceso:

- A. Se integra el anteproyecto en forma agregada a través de las siguientes acciones:
 - A.1 Participativamente, las dependencias coordinadoras de sector y las entidades paraestatales, formulan los anteproyectos sectoriales e institucionales con sus estimaciones por programa y capítulo económico; las entidades presentan además sus previsiones sobre financiamiento y pago de deuda pública;

- A.2 A su vez, los Comités Promotores de Desarrollo (PIDER, CUC, COPLAMAR), elaboran las propuestas de cada En-ti-dad Federativa y las presentan a las coordinadoras de sector, con el fin de que dichas propuestas se contem--pl-en en los programas sectoriales e institucionales, pre-te-ni-endo con ello evitar el uso de las erogaciones espe--ciales (Ramo XXIII).
- A.3 Una vez integrada toda esta información, la coordinadora de sector formula el proyecto de presupuesto sectorial, --to-ma-ndo como base los anteproyectos de las entidades pa--raestatales bajo su coordinación, así como las propues--tas regionales y especiales remitiendo el proyecto a la --Secretaría de Programación y Presupuesto.
- A.4 La Secretaría de Programación y Presupuesto integra los diferentes presupuestos sectoriales y analiza las posibili-da-des financieras del Gobierno Federal de manera con---ju-nta con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, --en el seno de la Comisión Gasto-Financiamiento.
- A.5 Las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Ha--ci-en-da y Crédito Público, compatibilizan la información --de los anteproyectos en el seno de los Grupos Interinsti--tu-cionales para la Programación Sectorial.

- A.6 La Secretaría de Programación y Presupuesto afina el - anteproyecto, y lo presenta a la Comisión Gasto-Financiamiento y al Jefe del Ejecutivo Federal, de donde recibe observaciones e introduce los ajustes necesarios.
- B. Se integra el anteproyecto de presupuesto calendarizado, mediante los siguientes pasos:
- B.1 Las dependencias coordinadoras y las entidades paraestatales depuran, detallan y calendarizan el anteproyecto de presupuesto y lo envían a la Secretaría de Programación y Presupuesto.
- B.2 La Secretaría de Programación y Presupuesto examina - los anteproyectos calendarizados e integra el proyecto - de Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual - pone a consideración de la Comisión Gasto-Financiamiento y del Jefe del Ejecutivo Federal.
- B.3 Finalmente, una vez analizado y consolidado el documento por la Comisión Gasto-Financiamiento, el Jefe del - Ejecutivo aprueba el Presupuesto de Egresos y lo envía a la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación.

Corresponsabilidad en el Ejercicio del Gasto Público

El mecanismo de corresponsabilidad en el ejercicio del gasto público busca estimular la fase de ejecución del presupuesto, a fin de lograr mayor simplicidad y flexibilidad en el manejo de los recursos, haciendo congruente la ejecución con las demás fases del proceso presupuestario y, asimismo, evitando la realización de trámites moratorios de autorización, sustituyendo éstos por sistemas de control posterior para medir resultados.

Los aspectos sustanciales del proceso de corresponsabilidad en el ejercicio del gasto público son:

- La liberación del ejercicio del gasto, y
- La flexibilidad en el manejo de los recursos.

Implementación

El proceso se implementa mediante el otorgamiento de mayores facultades a las dependencias y entidades en cuanto a modificar su gasto en conceptos y partidas específicas, sin previa autorización - siempre que éstos pertenezcan a un mismo programa ya aprobado. - Asimismo, facilita la fase de formulación del presupuesto al eliminar el requisito de su presentación para discusión y aprobación en -

el nivel de partida. Por otra parte, los ramos generales de inver-
siones y erogaciones especiales, quedan incluidos en los presupues-
tos sectoriales, suprimiendo trámites centralizados que retardan la
ejecución de las inversiones y programas especiales.

Dentro del proceso de corresponsabilidad las dependencias de orien-
tación y apoyo global constituyen las instancias estratégicas encar-
gadas de fijar los objetivos globales, determinar las prioridades de
la programación global y dictar las normas y directrices en materia
programática y presupuestal.

Por su parte las dependencias coordinadoras de sector asumen la -
obligación de satisfacer los requerimientos de información de las de-
pendencias de orientación y apoyo global, así como vigilar a las en-
tidades agrupadas en su sector en lo relativo a la gestión programá-
tica del gasto. Asimismo, las coordinadoras de sector definen las
políticas de aplicación sectorial que norman el comportamiento pro-
gramático presupuestal de las entidades paraestatales.

De esta manera, las dependencias coordinadoras se responsabilizan
del proceso administrativo del gasto en el nivel sectorial, partici-
pando directamente en el análisis de los presupuestos institucionales
de su sector a efecto de conciliar su congruencia entre sí y con los

objetivos globales del sector público federal.

Mediante la corresponsabilidad en el ejercicio del gasto, la Secretaría de Programación y Presupuesto delega a las coordinadoras de sector la función de distribuir el total del presupuesto sectorial entre las entidades coordinadas, considerando la contribución de los programas institucionales en la medida del plan sectorial y con base en las prioridades nacionales.

Con el mecanismo de la corresponsabilidad los titulares de las dependencias coordinadoras tienen mayores facultades para tomar decisiones, detectar desviaciones y corregir la ejecución programática del gasto y, a su vez, son responsables del ejercicio del gasto público en su ámbito sectorial y del logro de las metas programadas en el sector.

En este orden de ideas, se establece una concepción integral de los presupuestos de cada sector que simplifica la identificación de la composición y destino del gasto público, agilizando el proceso programación-presupuestación al descentralizar trámites y decisiones inherentes al manejo y ejercicio del gasto.

Sistema de Control y Seguimiento Físico-Financiero

Al liberar el gasto público en las dependencias coordinadoras a fin de evitar rigidez y extemporaneidad en su manejo, la corresponsabilidad en el ejercicio del gasto requiere para su cabal implantación de sistemas complementarios de control y seguimiento de la ejecución del presupuesto que permitan la medición temprana, tanto de la economía y racionalidad con que se aprovechan los recursos, como de la productividad, selectividad y congruencia en el logro de objetivos y metas y el diseño programático físico y financiero sectorial e institucional.

Con el objeto de controlar y evaluar proyectos estratégicos y programas prioritarios de la Administración Pública Federal con base en la captación de información oportuna, pertinente y representativa, se estableció el Sistema de Control y Seguimiento Físico-Financiero (COSEFF), como instrumento de retroalimentación del proceso administrativo del gasto público federal.

De esta manera, el COSEFF capta información del proceso administrativo del gasto en los sectores central y paraestatal, de los programas de atención especial (PIDER, SAM, COPLAMAR) y de proyectos estratégicos y prioritarios del sector público federal.

Aspectos Sustantivos

En virtud del COSEFF es posible:

- Identificar avances y desviaciones en la programación física (metas) y financiera (ejecución del gasto);
- Aportar elementos objetivos de juicio para retroalimentar con medidas correctivas programas y proyectos de la Administración Pública Federal;
- Analizar el comportamiento de las fases de programación y ejecución, a efecto de reprogramar (si es necesario) metas y recursos, o incluso suspender la implementación de programas de difícil o poco probable realización eficaz;
- Alimentar con datos pertinentes y confiables el proceso de toma de decisiones de gasto e inversión, en los niveles global, sectorial, inter e intrasectorial, así como institucional;
- Procesar información cuantitativa y cualitativa, fidedigna, pertinente y representativa emanada de la operación del sistema, conducente a la identificación racional de las alternativas del proceso administrativo del gasto público en las áreas funcionales normativas de las dependencias de orientación y apoyo global, de las coordinadoras de sector y, en general, en los órganos institucionales de análisis presupuestario, control de gestión y evaluación.

programática física y financiera.

Seguimiento del Gasto Público

El seguimiento del gasto público efectuado por el COSEFF es de -- dos tipos:

- A. Global (nivel programa y subprograma); y
- B. Proyectos Prioritarios

El seguimiento global del gasto opera a través del siguiente proce-- so:

A.1 Consulta y análisis de la base de datos del Presupuesto de Egresos de la Federación:

- . Programas;
- . Presupuestos;
- . Ejercicios;

con el fin de obtener la relación que guardan lo pro-- gramado, lo presupuestado y lo realizado en cada pro-- grama sujeto a seguimiento.

A.2 Integración y clasificación de la información programá-- tica y presupuestal sujeta a seguimiento y evaluación:

- . Sector

.. Subsector

... Dependencia o Entidad

.... Programa

..... Subprograma

..... Clave Presupuestaria

- A.3. Elaboración de la información, a través de indicadores de eficacia y de avance físico-financiero, mediante los cuales se pueden determinar grados óptimos de ejecución o de desviación en el ejercicio programático: Físico (metas) y financiero (recursos).
- A.4. Detección de desviaciones, en virtud de la aplicación de los indicadores de avance físico y eficacia.
- A.5. Aplicación de la tabla de causas de desviaciones (contenida en el manual del COSEFI) a la información relevante captada y procesada, a fin de agrupar y explicar los motivos de desviación y seleccionar medidas correctivas.
- A.6. Establecimiento de mecanismos participativos y de comunicación a efecto de tomar decisiones correctivas, conducentes a retroalimentar el proceso administrativo del gasto en el programa sujeto a seguimiento y evaluación.

luación.

B. Seguimiento de Proyectos Prioritarios

Opera a través del siguiente proceso:

B.1 Consulta y análisis de los proyectos prioritarios del --
Presupuesto de Egresos de la Federación.

B.2 Captación de información de los proyectos prioritarios--
mediante tres formatos:

. Formato base, en el cual se anotan los datos -- -
cuantitativos esenciales del proyecto (calendario fí
sico-financiero).

. Formato de programación anual, en el que se inte
gra la información por bimestre y por etapa de --
ejecución del proyecto en términos de su avance -
físico y financiero.

. Formato de seguimiento bimestral, con el que se-
captan los datos bimestrales del grado de ejecu--
ción del proyecto.

B.3 Análisis de gráficas y cuadros contenidos en los forma
tos; aplicación de indicadores de eficacia y avance físi
co-financiero; y obtención de los grados de realización
del proyecto.

B.4 Detección de desviaciones; agrupación de las causas de

desviación; elaboración de hipótesis; y análisis comparativo de la hipótesis y la tabla de causas de desviación.

- B.5 Formación de mecanismos participativos de comunicación, a fin de determinar acciones correctivas para reorientar el proyecto, o decidir su terminación.

En resumen, el proceso de corresponsabilidad en el ejercicio del gasto público y el sistema de control y seguimiento físico-financiero que le es concomitante, propician las siguientes condiciones:

- * Apoya el cumplimiento de los programas prioritarios de cada sector al dotarlos de una mayor flexibilidad en el manejo de los recursos;
- * Aprovecha la experiencia de las entidades que conforman cada sector administrativo en relación con la asignación y manejo de los recursos, en función tanto de las actividades específicas de cada sector, como de las peculiaridades del funcionamiento de cada entidad del sector público federal.
- * Simplifica la administración del presupuesto al minimizar los trámites de autorización, permitiendo el manejo conjunto del gasto corriente y de inversión sobre la base de criterios sectoriales más especializados;
- * Refuerza la posición de las dependencias coordinadoras de-

sector, al integrar en ellas el proceso presupuestario de las entidades coordinadas, permitiendo un mayor control de la gestión de la administración paraestatal por parte de las dependencias del sector central, así como el me- jo- ra- mi- e- n- t- o de los sistemas de información institucionales, sectoriales y globales, contemplándolos de manera integro da y uniforme;

- * El sistema de control y seguimiento físico-financiero de programas y proyectos prioritarios del sector público fe- de- ra- l, que refuerza y complementa la instrumentación -- del mecanismo de corresponsabilidad, además de detec- ta- r con oportunidad desviaciones previene el mal uso de los recursos; a su vez, suministra la información que -- capta durante el seguimiento operativo de programas y - proyectos globales, sectoriales y de atención especial.

CAPITULO III

LA DESCENTRALIZACION DE LA CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

1. GENERALIDADES

La naturaleza descentralizada de las entidades paraestatales ha permitido el desarrollo de sistemas y procedimientos administrativos, tendientes a administrar con eficiencia y eficacia los recursos públicos a ellas encomendados. En este sentido, han sido inherentes a su funcionamiento sistemas contables y de auditoría consecuentes con tales fines, los cuales se instrumentaron, finalmente, hasta 1977 en la administración pública centralizada.

Así, entre las ventajas de la existencia de sistemas contables en el sector paraestatal, se pueden mencionar las siguientes:

- Las operaciones financieras generan registros contables y presupuestales que conserva cada entidad, propiciando con ello un debido control e información fresca para la toma de decisiones en los distintos niveles jerárquicos de la entidad;
- Se contabiliza de acuerdo con normas y principios de conta

bilidad aceptados por la contaduría pública, lo cual facilita el análisis de sus estados financieros y presupuestales, así como su fiscalización;

- La información contable se apoya en manuales de políticas contables y en catálogos de cuentas;
- Existen sistemas de costos para actividades de servicio, -- transformación y distribución de bienes;
- La información contable se registra en forma acumulativa por entidad, permitiendo conocer la situación financiera actual, así como estableciendo bases de comparación unifor-mes.

Por lo antes expuesto, se puede afirmar que un gran número de entidades paraestatales han contado tradicionalmente con sistemas - adecuados de control, lo cual mantiene relación tanto con la importancia de los bienes y servicios públicos que producen, como con - los montos presupuestales que manejan, los cuales, en los últimos años, han ascendido a poco más del 50% del total del Presupuesto - Federal de Egresos.

Por su parte, las dependencias de la administración pública centra-

lizada habían venido funcionando hasta 1976 sin sistemas internos de contabilidad. En efecto, todavía en 1976 el único órgano contabilizador de la administración centralizada era la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que mediante la Contaduría de la Federación recibía los informes contables y presupuestarios de aproximadamente mil diversas oficinas recaudadoras, pagadoras y almacenes, a fin de obtener el monto de la recaudación, los gastos presupuestales y los movimientos registrados en los distintos almacenes del sector público federal.

La Contaduría de la Federación formulaba la información contable, presupuestal y financiera del Gobierno Federal, con la cual se estructuraba la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, que anualmente se entrega para su posterior fiscalización al Poder Legislativo. Asimismo, formulaba un estado mensual de ingresos y gastos de cierta utilidad para las autoridades hacendarias.

Sin embargo, dicho sistema centralizado impedía el flujo oportuno de información hacia las dependencias centrales, debido a la demora en la recepción de los documentos comprobatorios, así como a la centralización de los registros contables y presupuestarios, además de que cada dependencia seguía procedimientos propios para controlar su presupuesto.

Ya para 1971, se contemplaba una reorganización del sistema de - contabilidad gubernamental centralizado, poniendo énfasis en los si guientes aspectos:

- a) "Simplificar y agilizar las funciones contables;
- b) "Permitir un adecuado control interno a priori;
- c) "Controlar el ejercicio de las asignaciones presupuesta -- rias;
- d) "Generar información para su uso, por los organismos eje cutivos de planeación y control". (16)

Sin embargo, no es sino hasta el año de 1976, cuando se comienza a instrumentar el proceso de descentralización y reforma de la con tabilidad gubernamental con base en la Ley de Presupuesto, Conta bilidad y Gasto Público, de diciembre del mismo año, en la cual - se hace explícita en el artículo 7º, la obligación de que cada enti- dad debe contar con los sistemas administrativos de apoyos y con- trol, que le permitan:

- Manejar con efectividad su proceso administrativo de gasto público;

(16) Secretaría de la Presidencia, Dirección de Estudios Administra tivos, Bases para el Programa de Reforma Administrativa del - Poder Ejecutivo Federal, 1971-76, P. 164

- Contar con un sistema de información presupuestal adecuado, para el seguimiento de los actos programáticos y las operaciones financieras que éstos implican;
- Llevar registros y producir con la periodicidad requerida estados e informes contables, financieros, programáticos y económicos a fin de retroalimentar y controlar la programación presupuestaria; y
- Comparar el avance programático real y las ampliaciones o reducciones presupuestarias requeridas para obtener las metas señaladas en cada programa, así como detectar y corregir con oportunidad las desviaciones surgidas.

En tal sentido, y considerando que la contabilidad es una función de apoyo indispensable para el mejor aprovechamiento de los recursos de toda índole de las entidades, se diseñaron los sistemas contables en los ramos de la administración pública central, a fin de incorporar a ellos las mismas ventajas que dichos sistemas revisten en las entidades paraestatales. Así, a partir de 1977, las oficinas recaudadoras, las pagadurías y los almacenes entregan sus cuentas al órgano de contabilidad establecido en cada dependencia, en donde se registran, revisan, aclaran y en su caso

se corrigen, a efecto de proporcionar información detallada, surgida en el momento y el lugar mismo en que se verifican las operaciones presupuestarias, tendiente a orientar la toma de decisiones programáticas, así como a alimentar los diferentes sistemas de información del sector público federal. Esa misma información se rinde sistemática y periódicamente a la Dirección General de Contabilidad Gubernamental de la Subsecretaría de Evaluación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, para su consolidación y formulación de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

2. IMPORTANCIA DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL.

La descentralización de la contabilidad gubernamental formalizada en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, conlleva las siguientes condiciones favorables para la administración eficiente y eficaz de los programas del sector público federal:

- Canaliza información oportuna, al llevar cada entidad sus propios registros contables, patrimoniales y presupuestales en su propio centro contabilizador;
- Cada entidad conserva la documentación comprobatoria de sus operaciones financieras y contables;

- Permite un control de los activos, pasivos, ingresos, costos, gastos, asignaciones y compromisos, en cada una de las entidades;
- Las transacciones se contabilizan oportunamente, a la luz de criterios más objetivos por el conocimiento directo que se tiene de ellas;
- Mejora los sistemas de información de cada entidad, facilitando el control sobre el aprovechamiento de recursos y la salvaguarda patrimonial.

La información financiera gubernamental emanada de la operación del sistema descentralizado de contabilidad, debe satisfacer los siguientes requisitos a efecto de considerarla confiable:

- 1) Que la contabilidad que le da origen se planee de acuerdo con la naturaleza de los servicios y productos que resultan de la gestión de cada entidad, de tal forma que facilite la medición y la evaluación de las acciones administrativas, en función del óptimo aprovechamiento de los recursos del país.
- 2) Que se clarifiquen los conceptos de patrimonio, gasto e inversión, con el objeto de determinar sin ambigüedad el activo del-

sector público federal.

- 3) Que se reconozcan las operaciones en el momento en que surgen los compromisos, encerrando los movimientos presupuestarios en el período en que éstos ocurren.
- 4) El punto anterior requiere de la eliminación del "principio de caja", según el cual se contabiliza hasta el momento de la salida efectiva del dinero, sustituyendo tal principio por el del "levantado", en virtud del cual una vez comprometido el gasto se contabiliza.
- 5) Que los manuales de contabilidad sean uniformes, a fin de facilitar la coordinación entre subsistemas contables, así como la - - consolidación de la contabilidad del sector público federal.
- 6) Que cada subsistema contable de la Administración Pública Federal, aplique y contabilice con oportunidad y precisión todos los - movimientos que surjan a sus respectivas cuentas.
- 7) Que las entidades que realizan programas de transformación de bienes y servicios, diseñen e implanten sistemas de costos con el objeto de evidenciar la relación entre los recursos empleados - y los beneficios obtenidos.

Debido a este proceso de descentralización de los controles contables sobre el gasto público, la información financiera del sector público federal durante los últimos 5 años ha experimentado notables cambios, abandonando procedimientos más lentos de control, así como secuencias en los flujos de datos, inútiles para la toma de decisiones tanto macroeconómicas, como programáticas y de optimización de recursos en los distintos niveles de la Administración Pública Federal.

En efecto, la contabilidad gubernamental juega un papel esencial en el campo de las decisiones administrativas tendientes a la ejecución oportuna y racional del gasto público y asimismo, su función no se limita a facilitar el control y la evaluación del gasto y el ingreso público, sino que se extiende al campo de las grandes decisiones de política económica.

Para cumplir los propósitos programáticos es necesario, por tanto, contar con sistemas de información que permitan la evaluación de los resultados obtenidos con los gastos erogados. El único medio para conocer cuantitativamente esos logros es la contabilidad, ya que no es posible desarrollar un sistema de programación presupuestaria, sin el apoyo permanente e intenso de los sistemas de contabilidad, informática y estadística.

El presupuesto programático, como instrumento que racionaliza las decisiones, requiere para su debido funcionamiento de la información oportuna y verídica que produce la contabilidad, la cual a su vez, alimenta de datos a los sistemas nacionales de planeación, informática, estadística y evaluación.

En consecuencia, el proceso de descentralización de la contabilidad gubernamental, sustenta y complementa la implantación del presupuesto por programas; ambos procesos son interdependientes e interactuantes y de su desarrollo como instrumentos dependerá el que, en el mediano plazo, el ejercicio del gasto público quede sujeto a una disciplina presupuestaria más estricta, a fin de evitar desviaciones y desperdicios por parte de los responsables de la ejecución de los planes, programas y proyectos gubernamentales.

3. OBJETIVOS DE LA CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

* De funcionamiento:

- Producir información para su análisis, destinada:
 - . Al Congreso, al rendir la Cuenta Anual de la Hacienda Pública;
 - . Al Gabinete Económico, la Comisión Gasto-Financia--

- miento y niveles superiores de la Administración Pública Federal, para establecer políticas sobre el ingreso, el endeudamiento y el gasto público;
 - A los administradores públicos, para la toma eficaz y eficiente de decisiones, y la ejecución óptima de los planes, programas y proyectos gubernamentales;
 - Al pueblo, sobre el origen y el empleo de los recursos públicos.
- Llevar un registro preciso, sistemático y permanente de las operaciones financieras del Gobierno Federal.
- Permitir la programación con base en información financiera, presupuestal y económica del Gobierno Federal.
- Controlar mediante sus registros, la movilización de los recursos asignados a los programas de las entidades del sector público federal.
- Facilitar la evaluación programático-presupuestal, antes, durante y después del ejercicio, a través de la presentación de resultados de la gestión y su comparación con lo programado.

* Objetivos de desarrollo del sistema:

A corto y mediano plazo:

- Desarrollar las unidades de contabilidad adecuadas en cada entidad, para el efectivo funcionamiento del sistema descentralizado.
- Desconcentrar la contabilidad de las unidades que así lo requieran, tomando en cuenta el no crear demasiadas subunidades, a efecto de preservar la simplicidad y la coordinación de los subsistemas contables.
- Fortalecer y mejorar los sistemas de información presupuestal en cada entidad del sector público.
- Depurar los inventarios de activo fijo y otros valores amortizables, a fin de calcular las depreciaciones y amortizaciones correlativas a la implantación del sistema de contabilidad de costos.
- Incorporar criterios adecuados de depreciación y amortización a la incipiente contabilidad de costos que se implementa en la administración centralizada.

A largo plazo:

- Instrumentar sistemas y procedimientos de contabilidad programática en el sector público, que permitan medir con mayor precisión, tanto cuantitativa como cualitativa, la efectividad de los programas del Gobierno Federal, en relación al total de la actividad económica del país, y en dirección de la evaluación de los beneficios sociales immanentes a la ejecución del gasto público, la colocación de deuda y la captación de ingresos ordinarios.

4. MARCO JURIDICO

Las principales disposiciones legales aplicables a la contabilidad gubernamental, son las siguientes:

- Artículo 74 Constitucional;
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículo 32, Fracciones VIII y X;
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Artículos: 1º, 2º, 28, 29, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49 y 50;
- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, Artículos: 3º Fracciones VII y IX; 7 Fracción VII; 11, 14, 16 y 17;
- Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación;
- Ley de Ingresos de la Federación;

- Disposición administrativa relativa a la ubicación de la contabilidad de la recaudación de Ingresos, de la Deuda Pública y Tesorería en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, según oficio del 10 de enero de 1977, emitido por la Secretaría de Programación y Presupuesto;
- Decreto publicado en el Diario Oficial el 8 de agosto de 1978, por el que se crean diversas unidades administrativas en la Secretaría de Programación y Presupuesto, entre ellas, la Dirección General de Contabilidad Gubernamental;
- Decreto publicado en el Diario Oficial el 23 de enero de 1981, por el que la Secretaría de Programación y Presupuesto, formulará el programa conforme al cual, las dependencias de la administración pública centralizada, se responsabilizarán directamente de las funciones relacionadas con el pago por concepto de remuneraciones a los trabajadores adscritos a cada una de ellas;
- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debido a la particularidad de las funciones que desempeña le corresponde llevar, ade

más de la contabilidad de los egresos de su propio ramo, la contabilidad de la recaudación, de la administración de los fondos federales y de la deuda pública; ciñéndose a las siguientes disposiciones contenidas en su Reglamento Interior:

Artículo 7º. De las atribuciones del Oficial Mayor de la dependencia:

Fracción II. "Establecer los sistemas de contabilidad de los ingresos federales, de los movimientos de fondos y de la deuda pública, así como consolidar los estados de resultados de las operaciones relativas a los conceptos antes mencionados, en coordinación con las unidades administrativas de la Secretaría".

Artículo 65. "Compete a la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto:

Fracción V. "Establecer los sistemas de contabilidad de los ingresos federales, de los movimientos de fondos y de la deuda pública federal, en coordinación con las unidades administrativas de la Secretaría, responsables de dichas funciones .

Fracción VI. "Consolidar los estados de resultados de las operaciones de ingresos federales, de los movimientos de fondos y de

la deuda pública federal".

Artículo 68. "Compete a la Dirección de Presupuesto:

Fracción II. "Proponer los sistemas de contabilidad de los ingresos federales, de los movimientos de fondos y de la deuda pública federal .

Fracción III. "Consolidar los estados de resultados de las operaciones de ingresos federales, de los movimientos de fondos y de la deuda pública federal".

Por lo antes expuesto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, instrumenta y controla los subsistemas de contabilidad de ingresos, movimientos de fondos y deuda pública, sujetándose a las recomendaciones que la Secretaría de Programación y Presupuesto le haga - a fin de coordinar la integración y consolidación de los estados e - informes contables, que requiera la elaboración de la Cuenta Pública Federal.

La permanencia de dichas funciones contables y de control en la - Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se debió fundamentalmente a los siguientes criterios:

- Aprovechar la estructura, experiencia e interés de control

que existe en cada área involucrada;

- Evitar los cambios innecesarios y la duplicidad de actividades;
- Obtener uniformidad en los procedimientos de contabilización y en el manejo e integración de la información;
- Mantener los órganos de contabilización adecuados en su ubicación debida.

La Secretaría de Programación y Presupuesto, como entidad normativa y globalizadora del presupuesto y la contabilidad, en atención al marco jurídico vigente tiene genéricamente, las siguientes atribuciones:

- * Emite lineamientos relativos al ejercicio del presupuesto y la contabilidad de las entidades;
- * Emite los catálogos de cuentas para el registro de las operaciones del sector público federal;
- * Dicta las normas, los procedimientos y los manuales, sobre la forma y términos en que las entidades deban llevar su contabilidad, rendir sus cuentas y proporcionar estados e informes;
- * Examina periódicamente el sistema de contabilidad de cada entidad, y ordena, en su caso, las modificaciones que ten

gan lugar.

Tales atribuciones las cumple la Secretaría de Programación y Presupuesto, por conducto de las dependencias que la integran de acuerdo con su Reglamento Interior publicado en el Diario Oficial el 28 de febrero de 1980; de entre tales unidades administrativas cabe citar a las Direcciones Generales de: Política Presupuestal, Sectoriales de Presupuesto, de Control y Auditoría Gubernamental y de Contabilidad Gubernamental, por cuanto corresponde al ejercicio y control del gasto público federal.

Para precisar las funciones de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, conviene detallar el siguiente Artículo del Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto:

Artículo 25. "La Dirección General de Contabilidad Gubernamental, tendrá las siguientes atribuciones:

- I. "Consolidar los estados financieros y demás información financiera, presupuestal y contable que emanen de las entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como integrar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y recibir, para ser sometida al Presidente de la República, la del Departamento del Distrito Federal.

- II. "Instruir a las entidades que realicen gasto público federal, so
bre la forma y términos en que deban llevar sus registros -
auxiliares y contabilidad.
- III. "Emitir, y en su caso, autorizar los catálogos de cuentas que
utilicen las entidades que realicen gasto público federal.
- IV. "Definir, conjuntamente con las unidades administrativas com-
petentes de la Secretaría, la forma y términos en que las en
tidades deben rendir a la Secretaría sus informes y cuentas -
para fines de contabilización y consolidación.
- V. "Establecer las normas técnicas y criterios que se requieran-
para promover la desconcentración de la contabilidad guberna
mental.
- VI. "Establecer la metodología necesaria para desarrollar los prin
cipios de la contabilidad de costos y programática en la Ad -
ministración Pública Federal.
- VII. "Examinar periódicamente el funcionamiento del sistema y los
procedimientos de contabilidad de cada entidad y, autorizar, -
en su caso, su modificación o simplificación.
- VIII. "Constituir y tramitar las responsabilidades que afecten a la -

Hacienda Pública Federal y a la del Departamento del Distrito Federal, así como proponer las medidas administrativas que procedan.

- IX. "Autorizar copias certificadas de la documentación relativa a la cuenta pública y al fincamiento de responsabilidades.
- X. "Autorizar la cancelación de adeudos a cargo de terceros y a favor de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, después de haberse agotado las gestiones legales necesarias para su cobro;
- XI. "Emitir los principios generales que regulen la depuración de las cifras del balance de la Hacienda Pública Federal;
- XII. "Atender los requerimientos que sobre la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal formule la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.
- XIII. "Llevar a cabo el análisis y evaluación de la información financiera gubernamental."

5. SUBSISTEMAS DE CONTABILIDAD

El sistema de contabilidad de la Hacienda Pública Federal, consta de los siguientes subsistemas:

- * Ingresos, establecido en el área de la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- * Administración de fondos federales, ubicado en el Área de la Tesorería de la Federación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- * Deuda pública, implantado en el área de la Dirección General de Crédito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y
- * Egresos, implementado en cada ramo del sector central y paraestatal en presupuesto.

La información procesada en estos subsistemas, es enviada a la Dirección General de Contabilidad Gubernamental de la Secretaría de Programación y Presupuesto para su validación, consolidación e integración en los estados contables, financieros, económicos y programáticos que se presentan en la Cuenta Pública anual. Asimismo, dicha Dirección tiene atribuciones para examinar las normas y procedimientos de los subsistemas contables de ingresos, -

administración de fondos federales y deuda pública, escuchando la opinión de la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, órgano encargado de normar y coordinar la operación de los tres subsistemas mencionados.

Cabe destacar, que los subsistemas de contabilidad funcionan con independencia unos de otros, así como que tienen un carácter transitorio, en el sentido de que se prevén modificaciones en sus estructuras, cuando éstas hayan cumplido los propósitos inmediatos, incorporando con posterioridad los cambios favorables que se consideren necesarios, todo ello atendiendo su desconcentración sin lesionar la simplicidad y coordinación entre órganos contables, - así como evitando duplicación innecesaria de funciones.

Es importante señalar también, la existencia de un subsistema -- virtual de pagos instrumentado por la Dirección General de Pa--gos de la Secretaría de Programación y Presupuesto; este órgano tiene como objetivo la filiación y el pago al personal público adscrito a los ramos de la administración centralizada y a los pensionistas del erario federal. Sin embargo, en virtud del proceso de desconcentración de pagos implementado por la corresponsabilidad en el ejercicio del gasto, a partir de 1981 cada ramo centra

lizado instrumenta su propio sistema de pagos al personal; con ello, han disminuido las operaciones contables en el subsistema virtual - de pagos, las cuales inciden fundamentalmente en los subsistemas - de egresos y administración de fondos federales, así como en lo re^lativo a impuestos en el subsistema ingresos.

Por otra parte, cabe recordar, que los Poderes Legislativo y Judi^cial, así como el Departamento del Distrito Federal, tienen sus - - propias Tesorerías, por lo que el manejo de sus fondos es indepen^diente del subsistema establecido en la Tesorería de la Federación. En el caso del Departamento del Distrito Federal, éste formula su propio presupuesto, su Ley de Ingresos, así como su "Cuenta Públi^cca", sujetándose a los lineamientos establecidos en materia de con^tabilidad y control presupuestal por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Subsistema Ingresos

Objetivo Específico:

"Registrar adecuada y oportunamente las operaciones de recauda^lción derivadas de la ejecución de la Ley de Ingresos de la Federa^cción, con el fin de proporcionar información articulada, confiable y

oportuna a las autoridades de la Subsecretaría de Ingresos, para un mejor control de sus actividades sustantivas". (17)

Instrumentación:

Este subsistema de contabilidad registra y controla la ejecución de la Ley de Ingresos, a través de los centros contables establecidos en las oficinas recaudadoras coordinadas por las Administraciones Fiscales Regionales: éstas concentran la información debidamente integrada en la Unidad Central de Contabilidad y Recaudación en el área de la Subsecretaría de Ingresos.

La contabilidad de la recaudación constituye un elemento esencial de control para la administración tributaria, ya que la Subsecretaría de Ingresos, con base en los registros contables establecidos, obtiene la información que requiere para el cumplimiento de sus propósitos y la evaluación de las políticas dictadas, remitiendo a su vez, los informes que le son requeridos, a la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, para efectos de la integración de los estados que se incluyen en la Cuenta Pública Federal.

(17) Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, Manual de Contabilidad Tomo I.

Subsistema Administración de Fondos Federales

Objetivo Específico:

"Lograr que el Tesorero de la Federación, disponga de información oportuna y fidedigna, emanada de sus propios registros contables, para obtener elementos de juicio necesarios a fin de orientar sus acciones y evaluar el comportamiento de las políticas dictadas y de las operaciones realizadas, promoviendo su optimización, así como lograr la integración de la información financiera, contable y estadística que habrá de incluirse en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal". (18)

Instrumentación:

Las transacciones por concentración, ministración o transferencia de fondos, y las demás cuya administración y control le corresponden a la Tesorería de la Federación, se reflejan en este subsistema contable; en él se concilian y verifican los saldos y las acumulaciones, precisándose las disponibilidades de efectivo en el Banco de México y en cada una de las oficinas auxiliares de la Tesorería.

(18) Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, Manual de Contabilidad Tomo II.

Asimismo, comprende el registro y control de los movimientos -- que se operan en los fondos presupuestarios a disposición de los ramos, así como los derivados de la concentración de ingresos a disposición de Tesorería, conciliando éstos con los movimientos registrados en los subsistemas de Ingresos, Egresos y Deuda Pública.

Subsistema Deuda Pública

Objetivo Específico:

"Proporcionar información detallada, confiable y oportuna a las autoridades hacendarias, para una mejor administración de los pasivos obtenidos por el Gobierno Federal". (19)

Instrumentación:

La Dirección General de Crédito autoriza el programa financiero y el calendario de pagos de la deuda pública; a su vez, la Dirección de Deuda Pública, obtiene la información que necesita, para orientar sus acciones y evaluar las políticas que dicta, del Depar

(19) IBID

tamento de Control y Documentación de la Deuda Pública, órgano responsable de efectuar el registro contable de las operaciones de la deuda pública, así como de la confirmación de los comprobantes y la verificación del cumplimiento de las disposiciones fiscales aplicables.

Se formula diariamente en la Tesorería de la Federación la Póliza Contable de ingresos, que constituye el primer registro contable del financiamiento. Corresponde al Jefe de Oficina de Contabilidad de la Deuda Pública, revisar la validez del registro de la Póliza de Ingresos; la información complementaria de la Póliza se consigna en documentos por separado.

La Dirección de Deuda Pública envía con la periodicidad establecida la información que, conforme a los formatos e instructivos respectivos, requiera la Dirección de Programación, Organización y Presupuesto, a efecto de integrar los estados e informes de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Subsistema Egresos

Objetivos Específicos:

"Lograr que los distintos niveles de la estructura administrativa -

de las dependencias del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, dis-
pongan de Información oportuna, veraz, completa y útil, emanada -
de sus propios registros en el lugar y momento en que acontecen -
los hechos, para la toma eficiente y eficaz de decisiones". (20)

"Dinamizar el proceso de registro y contabilización de las opera-
ciones, para que los responsables del desarrollo de los programas,
cuenten con la información necesaria y puedan con la mayor oportu-
nidad y eficacia, realizar las actividades procedentes para garan-
tizar el cumplimiento de las metas propuestas". (21)

Instrumentación:

El subsistema egresos está constituido por los subsistemas conta-
bles establecidos en cada dependencia del sector centralizado en --
presupuesto: Secretarías de Estado, Presidencia de la República, -
Procuraduría General de la República y Poderes Legislativo y Judi-
cial.

* Sector Paraestatal.

Las entidades paraestatales sujetas a control realizan sus activida

(20) Secretaría de Programación y Presupuesto, Dirección General -
de Contabilidad Gubernamental, Manual de Contabilidad Gubernal
mental del Subsistema Egresos.

(21) IBID.

des contables y de control presupuestal, de acuerdo con la norma sectorial y global determinada por las dependencias coordi nadora y globalizadora, atendiendo el marco normativo vigente. - de ahí que la instrumentación de los subsistemas contables de - egresos del sector paraestatal, merezca consideraciones especia- - les que serán tratadas en puntos posteriores de esta investigación.

* Coordinación del Subsistema

El sistema de contabilidad de cada dependencia funciona en forma independiente, pero en coordinación con la Tesorería de la Fede- ración y las Direcciones Generales de Presupuesto (sectoriales): - Agropecuario y Pesca; Energéticos e Industrial; Administración y - Finanzas; Desarrollo Social; así como con la Dirección General - de Política Presupuestal.

Las Direcciones Generales de Presupuesto y la Dirección General de Política Presupuestal registran y controlan los documentos pre supuestarios de las dependencias: Ordenes de Pago, Cuentas por - Liquidar Certificadas, Avisos de Pago y Documentos Múltiples, a fin de integrar y actualizar los archivos centrales del presupues- to, que deben ser conciliados con los registros de la Tesorería - de la Federación, así como con los llevados por cada dependencia

(por capítulo o por programa, etc.).

* Contabilización de Transferencias

Las dependencias coordinadoras de sector, de acuerdo con el con texto normativo de la contabilidad del gasto, deben llevar al re- gistro detallado, por beneficiario, de las transferencias de recur sos que efectúen a través de la asignación de subsidios y aporta- ciones, realizando periódicamente conciliaciones de registros con las entidades coordinadas que reciben las transferencias. Asimis mo, las coordinadoras de sector son las responsables de conta- bilizar las inversiones y fideicomisos que se otorgan a las entida des coordinadas.

* Cuentadantes

La Tesorería de la Federación, las Pagadurías, la Dirección Ge- neral de Pagos, y sus propios almacenes, son cuentadantes de las dependencias; a su vez, los órganos de contabilidad de cada de-- pendencia emiten informes bimestrales a la Dirección de Cuenta-- Pública Federal dependiente de la Dirección General de Contabili-- dad Gubernamental, para efectos de la formulación de la Cuenta-- Pública anual.

del sector central, todo ello en función de ejercer un control preventivo y correctivo sobre la ejecución del gasto. Asimismo, la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, autoriza los libros de contabilidad que las dependencias están obligadas a llevar: diario general, mayor general y de inventarios y balances: cada dependencia debe conservar en su poder y en buen estado los libros y registros de contabilidad, y la información financiera correspondiente.

* Contabilidad del Ejercicio

Cada dependencia debe efectuar el "asiento contable de apertura" con base en las cifras que muestre la balanza final del ejercicio inmediato anterior.

El primer registro contable del ejercicio del presupuesto, es el del importe de las partidas de la asignación presupuestaria original en la cuenta de control presupuestal 5701 "Presupuesto por Ejercer", utilizando clave presupuestaria completa. También se maneja la clave pormenorizada en el registro de las cuentas 5702 "Presupuesto Ejercido" y 5811 "Presupuesto Comprometido"; para la presentación de estados e informes presupuestarios se pueden utilizar otros niveles menos pormenorizados de agregación

* Contabilidad de los Pagos por Servicios Personales

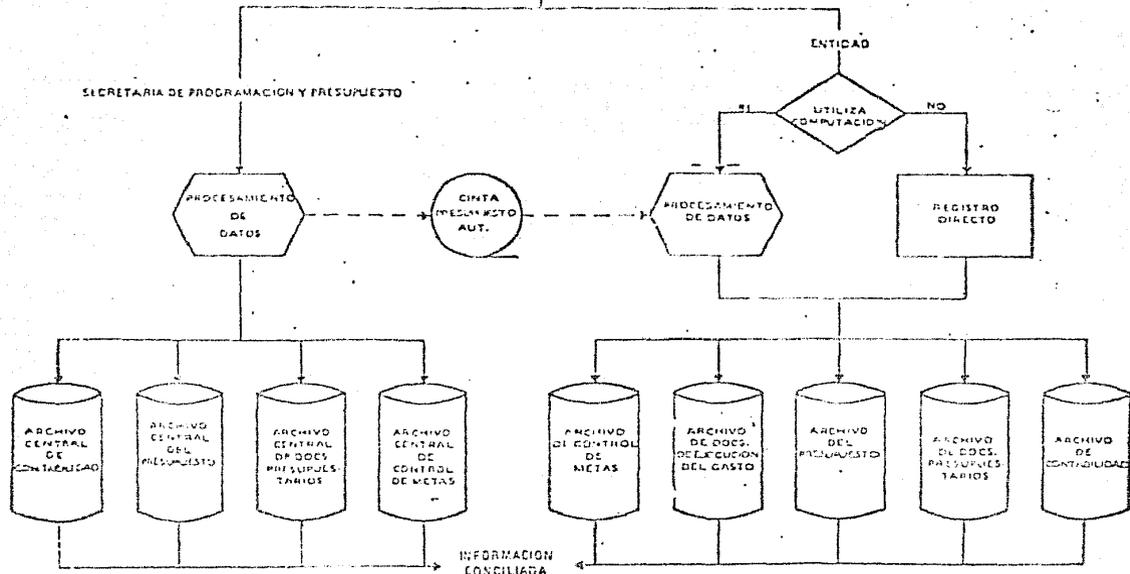
Con la descentralización de las funciones de pago, las dependencias deben realizar las siguientes operaciones contables:

- Registro del ejercicio presupuestal de las partidas de servi
cios personales;
- Registro del efecto de tal ejercicio sobre las cuentas de ac
tivo o resultados, según corresponda;
- Registro de los descuentos que se efectúan a cada trabaja-
dor, para ser liquidados posteriormente a sus beneficiarios;
- Registro de los cheques expedidos y de las operaciones que
de esta función se deriven.

6. INTEGRACION DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS A LA --- CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL.

Con el nuevo contexto jurídico y conceptual del presupuesto y la --
contabilidad gubernamental, mencionado anteriormente, la contabili
dad se convierte en un medio que produce sistemática y oportuna --
mente, información cuantitativa de las transacciones que realiza el
Gobierno Federal, traducándose en un eficaz instrumento para la --
administración eficiente y el control preventivo y correctivo de los

FASES DE OPERACION
APERTURA DE REGISTROS



programas-presupuesto de las entidades públicas.

En tal sentido, una de las políticas contables fundamentales establecidas, es la del registro simultáneo del presupuesto, y su aplicación contable, para lo cual, cada entidad aplica el ejercicio de sus partidas según correspondan a cuentas de control presupuestal, inventarios, de balance y de resultados.

Dada la singularidad de las transacciones de la Administración Pública Federal, se consideró la necesidad de llevar la contabilidad de acuerdo con el principio del devengado para el Distrito Federal, y del pagado para las operaciones que se realizan en las delegaciones u órganos desconcentrados del interior de la República.

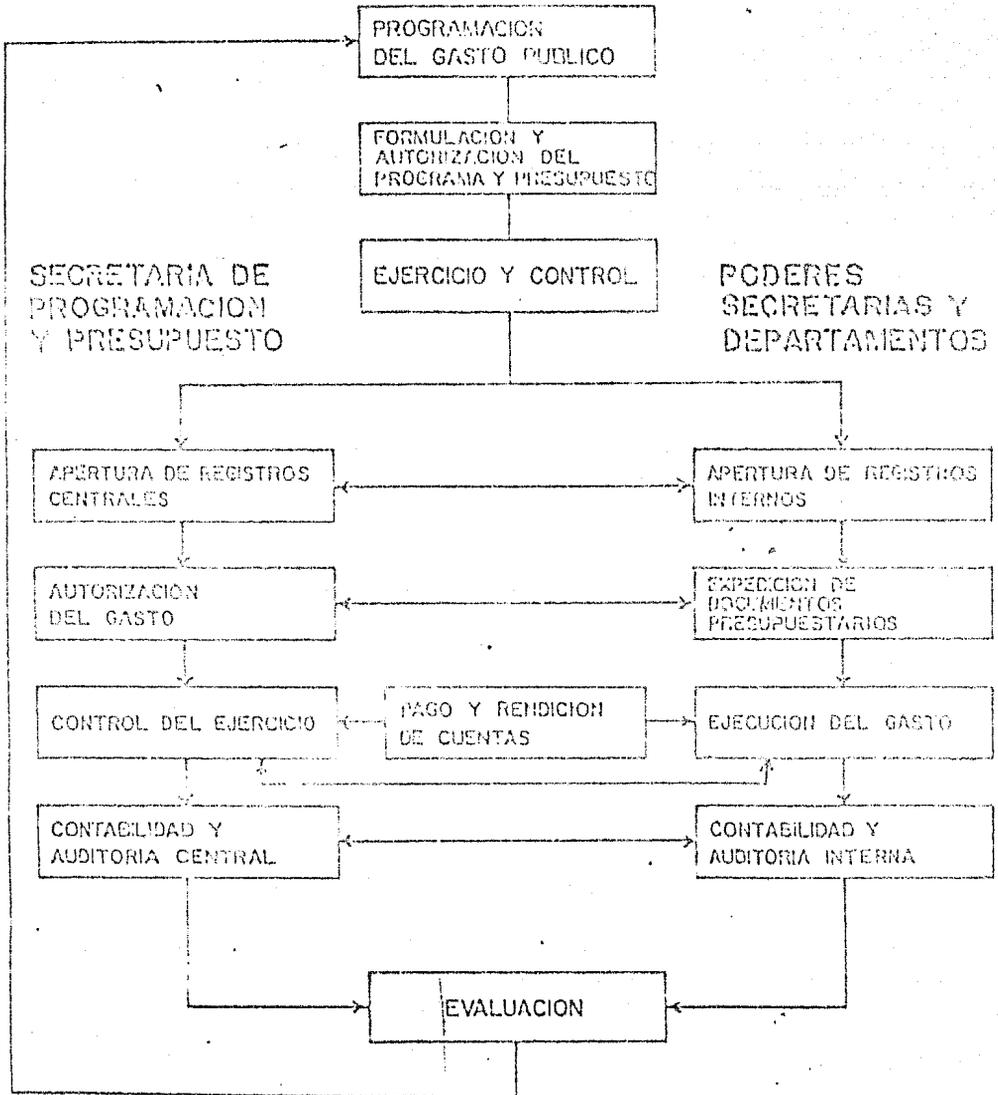
De esta manera, la implantación del sistema contable integrado al ejercicio del presupuesto programático se realizó de manera paulatina; llevándose en el año de 1977 la contabilización en los niveles de agregación de: programa, subprograma y partida presupuestal; y desde el año de 1978, se viene efectuando el registro contable de las operaciones de gasto en forma pormenorizada: Año, Entidad, Programa, Subprograma, Proyecto, Unidad, Partida, Dígitos Identificadores y Dígito Verificador.

Asimismo, se estableció que cada entidad efectúe su contabilidad -

con base en las acumulaciones de años anteriores, a fin de ev
enciar, controlar y salvaguardar los activos y patrimonio de las en
tidades y conocer su situación financiera real, sobre la base de in
formación oportuna y veraz.

De conformidad con su marco de atribuciones en materia de nor--
matividad del proceso administrativo del gasto público, y a fin de
que las entidades proporcionen la información suficiente y necesa-
ria, acerca de la forma y términos en que disponen de los recur-
sos asignados a cada una de ellas, la Secretaría de Programación
y Presupuesto, emitió el catálogo de cuentas para los distintos ra
mos de la administración centralizada y los Poderes Legislativo y
Judicial; con ello se ha ido logrando la unificación de criterios, y
el allanamiento de problemas relacionados con la consolidación de
los estados e informes que se integran en el proceso de elabora-
ción de la Cuenta Pública Federal que le compete realizar a la -
Dirección General de Contabilidad Gubernamental. Dicho catálogo,
se ha ido enriqueciendo conforme avanza el proceso de descentra-
lización y reforma de la contabilidad del sector público, tomando
en cuenta las peculiaridades de las transacciones de los distintos -
ramos del sector central en presupuesto. De ahí que el último -
catálogo de cuentas emitido contenga un mayor número de crite--

ESQUEMA GENERAL DEL PROCESO DE EJECUCION Y CONTROL DEL GASTO PUBLICO



rios contables y de cuentas, que se derivan de la continua retroali-
mentación del proceso contable en las entidades.

El catálogo de cuentas mencionado se presenta a continuación:

ACTIVO DE ERARIO

- 2111 Inversiones.
- 2113 Pluriactivos.
- 2114 Deudores del Erario.
- 2120 Inversiones del Gobierno a través de Instituciones Finan-
cieras Intermediarias.
- 2121 Entregas Presupuestales a Unidades, Pendientes de Com-
probar.
- 2144 Patrimonio de Organismos Descentralizados.
- 2145 Patrimonio de Empresas de Propiedad del Gobierno Fede-
ral.

ACTIVO DE ADMINISTRACION

- 3110 Bancos.
- 3111 Caja.
- 3115 Responsabilidades.

- 3116 Fondo Presupuestario Disponible en Tesorería.
- 3117 Deudores Diversos.
- 3121 Presupuesto por Asignar.
- 3138 Créditos Sujetos a Resolución Judicial.
- 3183 Créditos Reconocidos por Cheques de Remuneraciones Ro
bados o Extraviados.

PASIVO DE ADMINISTRACION

- 3311 Obligaciones Relacionadas con los Servicios Postal y Te-
legráfico.
- 3312 Descuentos y Percepciones a Favor de Terceros.
- 3313 Acreedores por Operaciones Ajenas al Presupuesto.
- 3317 Depósitos Diversos.
- 3327 Cuentas por Pagar.
- 3329 Acreedores Diversos.
- 3341 Cheques Expedidos para el Pago de Remuneraciones.
- 3367 Depósitos para la Habilitación de Máquinas Franqueado o -
ras.
- 3369 Provedores.
- 3390 Cuentas por Liquidar Certificadas.

CUENTAS DE ADMINISTRACION, DE ACTIVO O PASIVO
SEGUN LA NATURALEZA DE SU SALDO

- 3504 Servicio Internacional de Giros Postales.
- 3505 Servicio Internacional de Giros Telegráficos.
- 3507 Servicio Telegráfico Internacional.
- 3525 Fondo para Pasivos Devengados No Pagados.
- 3527 Remesas de Efectivo Entre Unidades de la Misma Enti--
dad.
- 3529 Servicio Prestado Pendiente de Cobro.

CUENTAS DE INVENTARIO

- 4101 Almacenes.
- 4102 Remesas de Efectos de Almacén.
- 4103 Elaboraciones.
- 4104 Construcciones en Proceso.
- 4105 Semovientes.
- 4106 Bienes Inmuebles Nacionales.
- 4107 Obras a Cargo de la Comisión del Río Balsas.
- 4108 Obras a Cargo de la Comisión del Río Grijalva.
- 4109 Líneas Férreas en Construcción.
- 4110 Líneas Férreas.

- 4112 Maquinaria, Herramientas y Aparatos.
- 4113 Mobiliario y Equipo.
- 4114 Colecciones Científicas, Artísticas y Literarias.
- 4115 Armamento.
- 4116 Vehículos Terrestres, Marítimos y Aéreos.
- 4127 Obras a Cargo de la Comisión del Papaloapan.
- 4128 Obras a Cargo de la Comisión del Río Fuerte.
- 4133 Comisión de Estudios de la Cuenca del Pánuco.
- 4134 Comisión de Aguas del Valle de México.
- 4135 Comisión para el Aprovechamiento de las Aguas Salinas.
- 4139 Comisión del Lago de Texcoco.
- 4140 Comisión Plan Nacional Hidráulico.
- 4141 Oficinas Distritos de Riego.
- 4142 Comisión del Tepalcatepec.
- 4143 Comisión Lerma-Chapala-Santiago.
- 4145 Remesas de Bienes Muebles.
- 4146 Agropecuarios Especies Menores, Piscícolas, Forestales y de Zoológico.
- 4147 Mercancías en Tránsito.

CUENTAS DE CONTROL PRESUPUESTAL

- 5701 Presupuesto por Ejercer.

5811 Presupuesto Comprometido.

CUENTAS DE RESULTADOS

5503 Beneficios de la Hacienda Pública.

5504 Pérdidas de la Hacienda Pública.

5509 Vales - Respuesta del Servicio Postal.

5702 Presupuesto Ejercido.

5704 Costo de Operación de Programas.

5707 Costo de Operación de Programas de Años Anteriores.

5708 Presupuesto Ejercido de Años Anteriores.

5751 Concentraciones a Tesorería.

5752 Ministraciones de Tesorería.

CUENTAS DE PATRIMONIO

5706 Resultados del Ejercicio.

5802 Traslado de Cuentas.

5803 Transferencias del Ramo XXII.

5804 Transferencias del Ramo XXIII.

5805 Transferencias de la Dirección General de Pagos.

5902 Patrimonio.

5903 Transferencias de Patrimonio.

5904 **Resultados de Ejercicios Anteriores.**

CUENTAS DE ORDEN

- 6101 Almacenes de Estampillas del Timbre y de Correos.
- 6103 Remesas de Estampillas del Timbre y de Correos.
- 6104 Estampillas de Correos Emitidas.
- 6145 Servicio Prestado a Entidades Pendiente de Regularizar.
- 6146 Servicio Prestado a Entidades Regularizado.
- 6260 Adefas por Pagar de Gasto Corriente.
- 6261 Adefas Pagadas de Gasto Corriente.
- 6262 Adefas por Pagar de Gasto de Capital.
- 6263 Adefas Pagadas de Gasto de Capital.
- 6281 Observaciones por Falta de Justificación o Comprobación.
Relacionadas con la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, a partir de 1950.
- 6282 Operaciones Observadas por Falta de Justificación o Comprobación, Relacionadas con la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, a partir de 1950.
- 6406 Almacenes de Vales Postales.
- 6408 Remesas de Vales Postales.
- 6409 Vales Postales Emitidos.

- 6-417 Máquinas Franqueadoras Oficiales Habilitadas.
- 6-418 Habilitación de Máquinas Franqueadoras Oficiales.
- 6804 Cheques Extraviados en Tránsito Postal.
- 6805 Reposición de Cheques Extraviados en Tránsito Postal.

Las cuentas consideradas en el catálogo enunciado constituyen el fundamento de los sistemas de contabilidad de cada ramo, correspondiéndole a cada entidad el proponer nuevas cuentas que lo amplíen para adecuarse a su peculiar funcionamiento, pero necesariamente en razón de los lineamientos que autorice la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, a efecto de evitar la práctica de conceptos que diversifiquen el registro de las operaciones, y dificulten la consolidación contable y financiera en el proceso de formulación de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Con base en los registros y aplicaciones contables en las cuentas enunciadas, cada entidad está en posición de:

- * Proporcionar información del ejercicio presupuestal, las asignaciones y modificaciones presupuestarias y los costos incurridos en la ejecución de los programas desarrollados;
- * Fijar las bases para la toma de decisiones sobre actos a corto plazo y planes a mediano y largo plazo;

- * Indicar cuando las actividades no marchan adecuadamente;
- * Actuar e intervenir cuando sea necesario, teniendo una base sólida para decidir lo que debe hacerse; y
- * Recurrir a una plataforma apropiada de comparación de -cifras con respecto a años anteriores, a fin de proyectar futuros programas.

Análisis de Cuentas

En este punto del trabajo se realiza un estudio esquemático de - algunas de las cuentas contenidas en el catálogo antes enunciado, - con el fin de poner de relieve las características fundamentales - de la información presupuestal y contable, que procesan las depen- dencias del sector central en presupuesto. Dichas cuentas son:

2111 Inversiones. Es una cuenta de naturaleza deudora, clasifi- cada en el Activo de Erario; su saldo representa el importe a -- precio de compra de las acciones, bonos, títulos o partes de ca- -pital de empresas privadas e instituciones financieras.

Se cargan en esta cuenta las inversiones que realiza el Gobierno- Federal en los conceptos mencionados. La enajenación de accio- -nes, bonos, títulos o partes de capital de empresas privadas e - instituciones financieras, se abonan a esta cuenta en el subsiste-

ma ingresos.

2113 Fideicomisos. Es una cuenta de naturaleza deudora, clasificada en el Activo de Erario; su saldo representa el valor de los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento de la industria, agricultura, minería, etc. y para organizar empresas que exploten recursos naturales.

Se cargan en esta cuenta las cantidades que el Gobierno Federal entregue en fideicomiso, con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación. Los abonos a esta cuenta, por las cantidades - que se recuperen o devuelvan a la Federación, se abonan en el subsistema ingresos.

2144 Patrimonio de Organismos Descentralizados. Es una cuenta de naturaleza deudora, clasificada en el Activo de Erario, su saldo representa las inversiones del Gobierno Federal en organismos sujetos a control presupuestal.

Se cargan en esta cuenta, las inversiones que realiza el Gobierno Federal en organismos sujetos a control, a través de las dependencias coordinadoras de sector, con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación. La enajenación de las inversiones en organismos, se registra abonándose en el subsistema ingresos.

2145 Patrimonio de Empresas Propiedad del Gobierno Federal. -

Es una cuenta de naturaleza deudora, clasificada en el Activo de Erario; su saldo representa las inversiones del Gobierno Federal en empresas sujetas a control presupuestal.

Se cargan a esta cuenta las inversiones que realizan las coordinadoras de sector en empresas paraestatales controladas, con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación. Los abonos a esta cuenta, por la enajenación de las mismas Inversiones se registran en el subsistema ingresos.

3116 Fondo Presupuestario Disponible en Tesorería. Es una cuenta de naturaleza deudora, clasificada en el Activo de Administración; su saldo representa las disponibilidades de recursos pendientes de ejercer en órdenes de pago y nombramientos.

Se cargan en esta cuenta, básicamente las siguientes operaciones:

- Radicación de órdenes de pago;
- Revalidación presupuestal de las percepciones que quedan vigentes para que se ejerzan en el año;
- Movimientos de altas de personal en el transcurso del año;
- Rectificaciones al "Costo de Operación de Programas", por concentraciones o regularizaciones que afecten el ejercicio

presupuestal de años anteriores.

Asimismo, se efectúan una serie de asientos contables de ajuste - para rectificar o cancelar operaciones con cargo a esta cuenta, - por ejemplo:

Se corre el asiento registrando en rojo, para cancelar total o parcialmente órdenes de pago, constancias de nombramiento y bajas - de personal.

Los abonos a esta cuenta se efectúan por:

- + La relación de cuentas por liquidar certificadas que haya cu---bierto la oficina pagadora, con cargo a la cuenta 3390 Cuentas por Liquidar Certificadas;
- + El importe del total de la nómina correspondiente al año;
- + El importe de los pagos de ADEFAS;
- + Pago de adeudos a terceros por adquisición de bienes de almana-cén y activo fijo, por los cuales no se expidió cuenta por liquidar certificada;
- + Pago de adeudos a terceros por servicios recibidos y gastos incurridos, por los cuales no se expidió cuenta por liquidar certifica-da;
- + Cancelación del fondo y rectificación del presupuesto del año -

anterior, debido a que el pasivo no fue cubierto en el plazo estipulado por la Secretaría de Programación y Presupuesto y se pagará con cargo al presupuesto del año en que se efectúe el pago;

+ Al cierre del ejercicio, se abona la parte del fondo no utilizado, con cargo a la cuenta 3121 Presupuesto por Asignar.

3121 Presupuesto por Asignar. Es una cuenta de naturaleza deudora, clasificada en el Activo de Administración; su saldo representa la asignación presupuestaria aún no dispuesta en la entidad.

Se cargan en esta cuenta, con abono a las cuentas 3116 y 5701, fundamentalmente las siguientes operaciones:

- Autorización del presupuesto original;
- Ampliaciones líquidas al presupuesto;
- + Reducciones líquidas (en rojo);
- + Rectificaciones por ADEFAS o cancelaciones de pasivo por estimaciones de más (en rojo);
- Al cierre del ejercicio por la parte del fondo no utilizado con abono a la cuenta 3116 "Fondo Presupuestario Disponible en Tesorería".

Los abonos a esta cuenta con cargo a las cuentas 3116 y 5701, son por:

- + Radicación de órdenes de pago;
- + Revalidación Presupuestal de las percepciones que quedan vigentes para que se ejerzan en el año;
- + Movimientos de altas de personal en el transcurso del año;
- + Rectificaciones al "Costo de Operación de Programas" por concentraciones y regularizaciones que aumenten el ejercicio presupuestal de años anteriores;
- Cancelaciones parciales o totales de órdenes de pago, constancias de nombramiento, así como rectificaciones al presupuesto del año anterior (en rojo).
- + Al cierre del ejercicio, por el importe del presupuesto autorizado no ejercido, con cargo a la cuenta 5701 Presupuesto por Ejercer".

Al cierre del ejercicio, esta cuenta queda saldada.

3327 Cuentas por Pagar. Es una cuenta de naturaleza acreedora, clasificada en el Pasivo de Administración; su saldo representa el monto de los adeudos a terceros por servicios recibidos o gastos incurridos, y por los cuales no se ha expedido cuenta por liquidar certificada.

Se cargan en esta cuenta, con abono a las cuentas 3116 y 3390, -

las siguientes operaciones:

- Expedición de cuentas por liquidar certificadas, para liquidar -- adeudos por servicios recibidos y gastos incurridos, previamente abonados en esta cuenta;
- Pago de adeudos a terceros por servicios recibidos y gastos incurridos, de los cuales no se expidió cuenta por liquidar certificada, previamente abonados en esta cuenta; incluye pago de ADEFAS;
- Cancelación del fondo y rectificación del presupuesto del año anterior debido a que el pasivo no fue cubierto en el plazo estipulado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, y se pagará con cargo al presupuesto del año en que se efectúe el pago.

Los abonos a esta cuenta con cargo a las cuentas 5704 y 5707, -- son por:

- + Adeudos a terceros por servicios recibidos y gastos incurridos -- y por los cuales no se ha expedido cuenta por liquidar certificada;
- + Al fin del ejercicio, por los gastos estimados y devengados por los cuales no se han expedido cuentas por liquidar certificadas;
- + Al fin del ejercicio, por los servicios personales devengados y -- por los cuales no se ha expedido cheque;
- Cancelación del pasivo por haberse estimado los gastos de más -- (en rojo).

3369 Proveedores. Es una cuenta de naturaleza acreedora, clasificada en el Pasivo de Administración; su saldo representa los -- adeudos a terceros por compras de bienes de almacén y activo fi jo, y por los cuales no se han expedido cuentas por liquidar certi ficadas.

Se cargan en esta cuenta, con abono a las cuentas 3116 y 3390, - las siguientes operaciones:

- Expedición de cuentas por liquidar certificadas para liquidar -- adeudos de bienes de almacén y activo fijo, previamente abonados en esta cuenta;
- Pago de adeudos a terceros por adquisiciones de bienes de alma cén y activo fijo, por los cuales no se expidió cuenta por liquidar certificada, previamente abonados en esta cuenta, incluye pago de ADEFAS;
- Anticipos a proveedores de mercancías de importación o foráneos;
- Rescisión de contratos para adquirir bienes o mercancías de im portación y foráneos;
- Cancelación del fondo y rectificación al presupuesto del año an terior, debido a que el pasivo no fue cubierto en el plazo estipula do por la Secretaría de Programación y Presupuesto y se pagará - con cargo al presupuesto del año en que se efectúe el pago.

En esta cuenta se llevará mayor auxiliar por proveedor.

3390 Cuentas por Liquidar Certificadas. Es una cuenta de naturaleza acreedora, clasificada en el Pasivo de Administración; su saldo representa las cuentas por liquidar certificadas pendientes de pago.

Se cargan a esta cuenta con abono a la cuenta 3116 "Fondo Presupuestario Disponible en Tesorería", la relación de cuentas por liquidar certificadas que haya cubierto la oficina pagadora.

Se abonan a esta cuenta las cuentas por liquidar certificadas:

- Expedidas para liquidar erogaciones, de las cuales no se haya creado pasivo con anterioridad;
- Expedidas para liquidar adeudos por servicios recibidos o gastos incurridos, con cargo a la cuenta 3327 "Cuentas por Pagar";
- Expedidas para liquidar adeudos por adquisiciones de bienes de almacén y activo fijo, con cargo a la cuenta 3369 "Proveedores".
- Expedidas por las cantidades que el Gobierno Federal entregue como créditos directos, fideicomisos e inversiones financieras en la adquisición de valores;
- Por las transferencias que otorgue el Gobierno Federal a través de las coordinadoras de sector, con cargo al Presupuesto de Egre

dos de la Federación mediante subsidios y aportaciones.

4101 Almacenes. Es una cuenta de naturaleza deudora, clasificada en el Activo de Inventario; su saldo representa el importe de los bienes de consumo en existencia.

Los cargos a esta cuenta son:

- Por el importe de las adquisiciones de bienes de consumo con recursos presupuestales;
- Por la recepción de remesas de artículos de consumo en el almacén, provenientes de otro de la misma entidad;
- Por el costo de los artículos terminados, elaborados en la propia entidad;
- Por la recepción de transferencias de bienes de otras entidades;
- Por el importe de los desperdicios aprovechables;
- Por el importe de los bienes de consumo recibidos en donación;
- Por el importe de los sobrantes en inventarios físicos;
- Por la recepción de bienes de importación o foráneos a su costo total.

Se aplican abonando a esta cuenta las siguientes operaciones:

- + Salidas de almacén de artículos de consumo;

+ Envío de remesas de artículos de consumo a otros almacenes de la misma entidad;

+ Envío de transferencias de bienes a otras entidades;

- Devoluciones de artículos de consumo no utilizados (este asiento contable se corre en rojo),

+ Bienes otorgados en donación por la entidad;

+ Bienes que causan baja en el almacén por caso fortuito o inutilización.

Esta cuenta se lleva en auxiliares por artículos.

5701 Presupuesto por Ejercer. Es una cuenta de naturaleza acreedora, clasificada en Cuentas de Ejercicio Presupuestal; su saldo representa el importe del presupuesto por comprometer o ejercer.

Se cargan a esta cuenta las siguientes operaciones:

- Por la revalidación presupuestal de las percepciones al personal que quedan vigentes para que se ejerzan en el año en curso;

- Por los movimientos de altas de personal en el transcurso del año;

+ Por la cancelación total o parcial de constancias de nombramiento y/o asignación de remuneraciones y bajas de personal (este --- asiento contable se corre en rojo).

- De los pedidos fincados por adquisiciones de bienes de almacén y activo fijo;
- Por los avisos de alta de artículos de consumo y bienes de activo fijo cuando no se haya registrado el pedido;
- De los contratos celebrados por obras y servicios;
- Por el importe de gastos y costos necesarios para el funciona-miento de la Administración Pública o para la prestación de ser-vicios;
- Por el importe de cantidades que el Gobierno Federal entregue como créditos directos fideicomisos e inversiones financieras en la adquisición de valores;
- Por las transferencias que otorgue el Gobierno Federal a través de las coordinadoras de sector, con cargo al Presupuesto de Egre-sos de la Federación mediante subsidios y/o aportaciones;
- + Por los reintegros que deberán efectuar a la Tesorería de la Fe-deración los organismos descentralizados y empresas de participa-ción estatal, del importe de los subsidios y/o aportaciones no ero-gados al 31 de diciembre (este asiento se corre en rojo);
- Por erogaciones imprevistas realizadas por acuerdo superior;
- De las rectificaciones a "Costo de Operación de Programas" por concentraciones y regularizaciones que aumenten el ejercicio pre-supuestal de años anteriores;

+ De las rectificaciones al presupuesto del año anterior, cuando las ADEFAS no se paguen en el plazo estipulado o cancelación del pasivo por haberse estimado los gastos de más (este asiento se corre en rojo);

- Por los compromisos contraídos con carta de crédito comercial irrevocable para la adquisición de bienes y mercancías de importación o foráneos;

- Por los gastos que cubre el proveedor por cuenta de la entidad;

- Por otros gastos inherentes a la adquisición de bienes o mercancías tales como fletes, acarreos, seguros, etc.;

+ Por la rescisión de contratos para compra de bienes o mercancías de importación o foráneos (este asiento se corre en rojo);

- Por los anticipos a contratistas para la ejecución de obras públicas con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación;

+ Por los anticipos a contratistas, no amortizados al cierre del ejercicio y devueltos a la Tesorería de la Federación (este asiento se corre en rojo);

- Al fin del ejercicio por los gastos estimados y devengados por los cuales no se han expedido cuentas por liquidar certificadas.

Se abonan en esta cuenta las siguientes operaciones:

+ Por el presupuesto original autorizado en el ejercicio;

- + Por las ampliaciones líquidas al presupuesto;
- Por las reducciones líquidas al presupuesto (este asiento se corre en rojo);
- + Por las ampliaciones presupuestarias compensadas;
- Por las reducciones presupuestarias compensadas (en rojo);
- + De las rectificaciones a "Costo de Operación de Programas" por concentraciones y regularizaciones que aumenten el ejercicio presu puestal de años anteriores;
- De las rectificaciones al presupuesto del año anterior, cuando - las ADEFAS no se paguen en el plazo estipulado o cancelación del pasivo por haberse estimado los gastos de más (en rojo);
- + Al cierre del ejercicio por la cancelación del presupuesto com-- prometido no devengado, con cargo a la cuenta 5811 "Presupuesto - Comprometido".

En esta cuenta se llevará un auxiliar por cada partida presupes-- tal.

5811 Presupuesto Comprometido. Es una cuenta de naturaleza -- acreedora, clasificada en las Cuentas de Ejercicio Presupuestal; su saldo representa el importe de los compromisos incurridos no li-- quidados.

Se cargan a esta cuenta las siguientes operaciones:

- Por el importe de lo que corresponde al año en curso del total de la nómina;
- + De los descuentos en nómina por reintegros a partidas presupuestales del año en curso (en rojo);
- Por los avisos de alta de bienes de almacén y activo fijo cuando se haya registrado el pedido;
- Del importe de los recibos de estimación o avance de obra;
- Por el importe de gastos y costos necesarios para el funcionamiento de la Administración Pública o para la prestación de servicios;
- Por los compromisos contraídos con carta de crédito comercial irrevocable para la adquisición de bienes y mercancías de importación o foráneos, cuando se haya registrado el pedido;
- Por los gastos inherentes a la adquisición de bienes o mercancías tales como fletes, acarreos, seguros, etc., cuando se haya registrado el compromiso;
- Por los anticipos a contratistas para la ejecución de obras públicas con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación;
- + Por los anticipos a contratistas, no amortizados al cierre del ejercicio y devueltos a la Tesorería de la Federación (en rojo);
- Al fin del ejercicio por los servicios personales devengados y por los cuales no se ha expedido cheque;

- Al cierre del ejercicio, por la cancelación del presupuesto com prometido no devengado, con abono a la cuenta 5701 "Presupuesto por Ejercer".

Se abonan en esta cuenta las siguientes operaciones:

+ Por la revalidación presupuestal de las percepciones al perso -
nal que quedan vigentes para que ejerzan en el año en curso;

+ Por los movimientos de altas de personal en el transcurso del -
año;

- Por la cancelación total o parcial de constancias de nombramien -
to y/o asignación de remuneraciones y bajas de personal (en rojo);

+ De los pedidos fincados por adquisiciones de bienes de almacén
y activo fijo;

+ De los contratos celebrados por obras y servicios.

Al cierre del ejercicio esta cuenta queda saldada.

5702 Presupuesto Ejercido. Es una cuenta de naturaleza acreedo -
ra, clasificada en Cuentas de Resultados; su saldo representa el -
presupuesto devengado en el ejercicio.

Se carga en esta cuenta, únicamente al cierre del ejercicio, el -
presupuesto devengado, con abono a la cuenta 5706 "Resultados -

del Ejercicio”.

Se abonan en esta cuenta las siguientes operaciones:

- + Por el importe de gastos y costos necesarios para el funcionamiento de la Administración Pública o para la prestación de los servicios;
- + Por el importe de lo que corresponde al año en curso del total de la nómina;
- De los descuentos en nómina por reintegros a partidas presupuestales del año en curso (en rojo);
- + Por los avisos de alta de bienes de almacén y activo fijo;
- + Del importe de los recibos de estimación o avance de obra;
- + Por los servicios recibidos y gastos incurridos y por los cuales no se ha expedido cuenta por liquidar certificada;
- + Por el importe de cantidades que el Gobierno Federal entregue como créditos directos, fideicomisos e inversiones financieras en la adquisición de valores;
- + Por las transferencias que otorgue el Gobierno Federal a través de las coordinadoras de sector, con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación mediante subsidios y aportaciones;
- Por los reintegros que deberán efectuar a la Tesorería de la Federación los organismos descentralizados y empresas de participa

ción estatal, del importe de los subsidios y/o aportaciones no erogados al 31 de diciembre (en rojo);

- Por erogaciones imprevistas realizadas por acuerdo superior;

+ Por los compromisos contraídos con carta de crédito comercial irrevocable para la adquisición de bienes y mercancías de importación o foráneos;

+ Por los gastos que cubre el proveedor por cuenta de la entidad;

+ Por otros gastos inherentes a la adquisición de bienes y mercancías tales como fletes, acarreos, seguros, etc.

- Por la rescisión de contratos para compra de bienes o mercancías de importación o foráneos (en rojo);

+ Por los anticipos a contratistas para la ejecución de obras públicas con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación;

- Por los anticipos a contratistas, no amortizados al cierre del ejercicio y devueltos a la Tesorería de la Federación (en rojo);

+ Al fin del ejercicio por los servicios personales devengados y por los cuales no se ha expedido cheque;

+ Al fin del ejercicio por los gastos estimados y devengados, por los cuales no se han expedido cuentas por liquidar certificadas.

Esta cuenta se lleva con auxiliares para cada partida presupuestal.

5706 Resultados del Ejercicio. Es una cuenta de Patrimonio, de naturaleza deudora o acreedora, según su saldo; su saldo representa el resultado de las operaciones del ejercicio, será deudor si hay disminución de patrimonio, y acreedor si hay aumento al mismo.

En esta cuenta se cargan las siguientes operaciones:

- Por el traspaso del saldo al cierre del ejercicio, de la cuenta-5704 "Costo de Operación de Programas";
- Por el traspaso del saldo al cierre del ejercicio, de la cuenta-5751 "Concentraciones a Tesorería";
- Por el traspaso del saldo al cierre del ejercicio, de la cuenta-5504 "Pérdidas de la Hacienda Pública";
- Por el traspaso del saldo acreedor, a la cuenta 5904 "Resultados de Ejercicios Anteriores".

Las operaciones que afectan como abonos a esta cuenta son las siguientes:

- + Por el traspaso del saldo al cierre del ejercicio, de la cuenta-5702 "Presupuesto Ejercido";
- + Por el traspaso del saldo al cierre del ejercicio, de la cuenta-5752 "Ministraciones de Tesorería";

+ Por el traspaso del saldo deudor, a la cuenta 5904 "Resultados de Ejercicios Anteriores".

5902 Patrimonio. Cuenta de naturaleza acreedora, clasificada en Cuentas de Patrimonio; su saldo representa el importe de los bienes y derechos propiedad del Gobierno Federal, con que cuenta la entidad.

Se cargan en esta cuenta las siguientes operaciones:

- Por los saldos acreedores que la entidad reciba de la extinta Contaduría de la Federación;
- Del importe de los ajustes autorizados por la Dirección General de Contabilidad Gubernamental cuando los saldos acreedores de la entidad sean mayores que los segregados por la extinta Contaduría de la Federación;
- Del importe de los ajustes autorizados por la Dirección General de Contabilidad Gubernamental cuando los saldos deudores de la entidad sean menores que los segregados por la extinta Contaduría de la Federación;
- Por el importe de los bienes inventariables transferidos a otra entidad que se vayan formalizando mediante el acta respectiva;
- Del valor de los bienes inventariables, otorgados por la entidad

en donación;

- Del importe de los bienes inventariables que causen baja por --
otros conceptos.

Se abonan en esta cuenta las siguientes operaciones:

+ Por los saldos deudores que la entidad reciba de la extinta Con
taduría de la Federación;

+ Del importe de los ajustes autorizados por la Dirección General
de Contabilidad Gubernamental cuando los saldos deudores de la -
entidad sean mayores que los segregados por la extinta Contaduría
de la Federación;

+ Del importe de los ajustes autorizados por la Dirección General
de Contabilidad Gubernamental cuando los saldos acreedores de la
entidad sean menores que los segregados por la extinta Contaduría
de la Federación;

+ Por el importe de los bienes inventariables recibidos de otra en
tidad que se vayan formalizando mediante el acta respectiva;

+ Del valor de los bienes inventariables que se reciban en la enti
dad por donación;

+ Del valor asignado a los animales nacidos en los diferentes cen
tros de cría, o del que se les asigne con motivo de cambio de --
edad conforme con el tabulador de la Dirección General de Bienes

Muebles de la Secretaría de Comercio;

+ Por el importe de los desperdicios aprovechables;

+ Por el importe de los sobrantes en los inventarios físicos.

5704 Costo de Operación de Programas. Es una cuenta de naturaleza deudora, clasificada en Cuentas de Resultados; su saldo representa el importe de los gastos incurridos en el ejercicio.

Se cargan en esta cuenta las siguientes operaciones:

- Por el importe de las asignaciones destinadas a todo tipo de retribuciones y remuneraciones, ordinarias, listas de raya, honorarios, compensaciones, emolumentos, gastos, participaciones, raciones, sobrehaberes, viáticos, gratificaciones, etc.

+ Por los descuentos en nóminas por reintegros a partidas presupuestales año en curso (en rojo).

- Por los servicios, recibidos, alquileres, energía, telegráfico y telefónico.

- Por el importe de cuotas y derechos, por el traslado de correspondencias, efectos, oficinas, fletes, pasajes y gastos incurridos con motivo de los servicios prestados.

- Por los gastos de movilización de fondos del erario, las diferencias del tipo de cambio, las primas de seguros y demás gastos -

por servicios bancarios.

- Por los gastos originados por los actos culturales, los costos de publicaciones de carácter informativo y los gastos de propaganda en general.

- Por el importe de diversas prestaciones de carácter social, cultural y de seguridad social.

- Por la conservación y reparación de los inmuebles al servicio de la Federación.

- Por el costo de trabajos o materiales, necesarios para mantener un buen estado los bienes muebles.

- Por los servicios recibidos y gastos incurridos y por las cuales no se ha expedido cuenta por liquidar certificada.

- Por las transferencias que otorgue el Gobierno Federal a través de las coordinadoras de sector con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, mediante subsidios y/o aportaciones.

+ Por los reintegros que deberán efectuar a la Tesorería de la Federación los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, del importe de los subsidios y/o aportaciones no erogados al 31 de diciembre (en rojo).

- Por las adquisiciones de bienes de consumo en forma directa.

- Por las erogaciones imprevistas, que se realicen por acuerdo superior y que se consideren de índole confidencial.

- Por el importe de los artículos de consumo, que se reciben del almacén.
- + Por las devoluciones al almacen de artículos de consumo no utilizados (en rojo).
- Por cualesquiera otro tipo de gastos no especificados en los cargos anteriores, necesarios para el funcionamiento de la administración.
- Al fin del ejercicio por los servicios personales devengados y por los cuales no se ha expedido cheque.
- Al fin del ejercicio por los gastos devengados estimados, por los cuales no se han expedido cuentas por liquidar certificadas.

Al fin del ejercicio, se abona en esta cuenta el traspaso del saldo deudor, con cargo a la cuenta 5706 "Resultados del Ejercicio":

Esta cuenta se lleva en subcuentas por cada programa y sub-subcuentas por concepto de gasto, por ejemplo: sueldos, otras remuneraciones, adquisición directa de materiales y suministros, consumos de almacen; servicio postal, servicio telefónico, luz, agua; asesoría, estudios e investigaciones y servicio comercial y bancario, mantenimiento, conservación e instalación, difusión e información; traslado e instalación de personal, servicios oficiales y diversos; erogaciones imprevistas y otros gastos.

Asimismo, se llevan auxiliares de control por:

- . Beneficiarios de subsidios, aportaciones, seguridad social;
- . Tipo de bien en la adquisición directa de materiales y en consumos de almacén.
- . Concepto de gasto en erogaciones imprevistas.

Registro Contable de las Operaciones Presupuestales del Gasto Público.

Al integrar el presupuesto a la contabilidad, las cuentas de balance y resultados, contenidas en el catálogo de cuentas antes enunciado, contemplan en forma integral, el registro de todas las fases del ejercicio del presupuesto, partiendo de su autorización, su disponibilidad de acuerdo al calendario de pagos, el registro de los compromisos, costos incurridos, almacenes y proveedores, así como el nivel de gasto de cada ciclo de operación, en el nivel de desagregación de programa, subprograma, actividad, partida y unidad administrativa responsable. De esta manera, se suprimió el criterio de registrar el presupuesto en cuentas de orden, como se hacía tradicionalmente, antes de la implantación del presupuesto por programas y la contabilidad descentralizada.

Para registrar las transacciones del gasto público las entidades se sujetan, genéricamente, al siguiente esquema:

REGISTRO CONTABLE DE LAS OPERACIONES
PRESUPUESTALES DEL GASTO PUBLICO

DOCUMENTO FUENTE	OPERACION	DEBE	HABER
1. Estado de Resultados.	1. Traspaso del saldo acreedor de la cuenta Resultados del Ejercicio a la cuenta Resultados de Ejercicios anteriores. (Anual)	Resultados del Ejercicio (5706)	Resultados de Ejercicios Anteriores (5904).
2. Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados.	2. Registro del presupuesto aprobado. (Anual)	Presupuesto por Asignar (3121).	Presupuesto por Ejercer (5701).
3. Ampliación líquida presupuestaria.	3. Registro de la ampliación presupuestaria. (Eventual)	Presupuesto por Asignar (3121).	Presupuesto por Ejercer (5701).
4. Reducción líquida presupuestaria.	4. Registro de la reducción presupuestaria. (Eventual)	(Presupuesto por Asignar) 3121.	(Presupuesto por Ejercer) 5701.
5. Ordenes de pago.	5. Radicación de órdenes de pago en Tesorería. (Constante)	Fondo Presupuestario Disponible en Tesorería (3116)	Presupuesto por Asignar (3121)
6. Ordenes de pago canceladas.	6. Cancelación de órdenes de pago. (Eventual)	(Fondo Presupuestario Disponible en Tesorería) 3116.	(Presupuesto por Asignar) 3121.
7. Constancias de nombramiento.	7. Envío de constancias de nombramiento a la Dirección General de Pagos. (Constante)	Fondo Presupuestario Disponible en Tesorería (3116); Presupuesto por Ejercer (5701).	Presupuesto por Asignar (3121); Presupuesto Comprometido (5811).

DOCUMENTO FUENTE	OPERACION	DEBE	HABER
8. Constancias de nombramiento canceladas.	8. Cancelación total o parcial de constancias de nombramiento. (Eventual)	(Fondo Presupuestario Disponible en Tesorería) 3116. (Presupuesto por Ejercer) 5701.	(Presupuesto por Asignar) 3121. (Presupuesto Comprometido) 5811.
9. Ordenes de pedido para la adquisición de bienes de almacén y activo fijo.	9. Registro de pedidos de almacén y activo fijo. (Constante)	Presupuesto por Ejercer (5701).	Presupuesto Comprometido (5811).
10. Contratos de obras y servicios.	10. Registro de los contratos de obras y servicios. (Constante)	Presupuesto por Ejercer (5701).	Presupuesto Comprometido (5811).
11. Nómina de sueldos de gasto corriente.	11. Pago de sueldos a través de la Dirección General de Pagos por concepto de gasto corriente. (Constante)	Costo de Programas (5704); Presupuesto Comprometido (5811).	Fondo Presupuestario Disponible en Tesorería (3116); Presupuesto Ejercido (5702).
12. Listas de raya.	12. Registro del importe de las listas de raya. (Constante)	Costo de Programas (5704); Presupuesto por Ejercer (5701).	Cuentas por Liquidar Certificadas (3390); Presupuesto Ejercido (5702).
13. Retenciones y descuentos a favor de terceros.	13. Registro de retenciones y descuentos a favor de terceros mediante: SSSSE Sueldos Pensiones Alimenticias Aseguradora Halalga (Semanal, Decenal, Quincenal, extraordinario)	Fondo para Pasivos Devengados no Pagados (3325).	Descuentos y Percepciones a Favor de Terceros (3312).
14. Descuentos inabituales, orden de devolución	14. Registro de la devolución de descuentos inabituales (Eventual)	Descuentos y Percepciones a Favor de Terceros (3312).	Fondo para Pasivos Devengados no pagados (3325)

DOCUMENTO FUENTE	OPERACION	DEBE	HABER
15. Cuentas por liquidar certificadas.	15. Expedición de cuentas por liquidar certificadas para el pago de diversos gastos. (Constante)	Costo de Programas (5704); Presupuesto por Ejercer (5701)	Cuentas por Liquidar Certificadas (3390); Presupuesto Ejercido (5702)
16. Recibos por compra de acciones a empresas privadas.	16. Compra de acciones a empresas privadas. (Constante)	Inversiones (2111); Presupuesto por Ejercer (5701).	Cuentas por Liquidar Certificadas (3390); Presupuesto Ejercido (5702)
17. Aportaciones del Gobierno Federal para fideicomisos.	17. Registro de las aportaciones para fideicomiso. (Constante)	Fideicomisos (2113); Presupuesto por Ejercer (5701).	Cuentas por Liquidar Certificadas (3390); Presupuesto Ejercido (5702).
18. Títulos de organismos descentralizados sujetos a control presupuestal.	18. Compra de títulos de organismos descentralizados sujetos a control presupuestal. (Eventual)	Patrimonio de Organismos Descentralizados (2144); Presupuesto por Ejercer (5701).	Cuentas por Liquidar Certificadas (3390); Presupuesto Ejercido (5702)
19. Acciones, bonos y títulos de empresas sujetas a control presupuestal.	19. Adquisición de acciones, títulos y bonos de empresas sujetas a control presupuestal. (Eventual)	Patrimonio de Empresas Propiedad del Gobierno Federal (2145); Presupuesto por Ejercer (5701).	Cuentas por Liquidar Certificadas (3390); Presupuesto Ejercido (5702)
20. Facturas, órdenes de pedido, notas de entrada, etc.	20. Recepción de artículos de consumo adquiridos con cargo al presupuesto. (Constante)	Almacenes 4101; Presupuesto Comprometido (5811)	Proveedores (3369) Presupuesto Ejercido (5702).

DOCUMENTO FUENTE	OPERACION	DEBE	HABER
21. Nota de Remisión	21. Recepción de artículos de consumo provenientes de otro almacén de la misma entidad. (Constante)	Almacenes (4101)	Remesas de Efectos de Almacén, Subcuenta Almacén T (4102)
22. Nota de Entrada	22. Recepción de artículos terminados, elaborados en la entidad. (Constante)	Almacenes (4101)	Elaboraciones (4103)
23. Aviso de Alta	23. Recepción de artículos de consumo provenientes de alguna entidad. (Eventual)	Almacenes (4101)	Transferencias de Patrimonio (5903)
24. Nota de Entrada y Acta de Donación	24. Recepción de artículos donados por la compañía "x". (Eventual)	Almacenes (4101)	Patrimonio (5902)
25. Nota de Salida.	25. Transferencia de bienes de la entidad a la entidad "y". (Eventual)	Transferencias de Patrimonio (5903)	Almacenes (4101)
26. Acta de Baja de la Dirección General de Bienes Muebles.	26. Baja de bienes de consumo por liquidación. (Eventual)	Patrimonio (5902)	Almacenes (4101)
27. Recibos de estimación de obra	27. Registro de la explotación de la cuenta por liquidar certificada para el pago a contratistas. (Constante)	Construcciones en Proceso (4104); Presupuesto por Ejercer (5701).	Cuentas por Liquidar Certificadas (3190); Presupuesto Ejercido (5702).
28. Aviso de Terminación de Obra.	28. Registro del edificio construido y terminado. (Eventual)	Bienes Inmuebles Nacionales (4106)	Construcciones en Proceso (4104).

DOCUMENTO FUENTE	OPERACION	DEBE	HABER
29. Facturas, nóminas, recibos, etc.	29. Registro de los pasivos por servicios recibidos y gastos incurridos, (Constante)	Costo de Programas (5704); Presupuesto por Ejercer (5701).	Cuentas por Pagar (3327); Presupuesto por Asignar (5702).
30. Cuenta por pagar certificada.	30. Expatriación de cuentas por liquidar certificadas, para el pago de adeudos por servicios recibidos y gastos incurridos, previamente abonados a la cuenta 3327 Cuentas por Pagar. (Eventual)	Cuentas por Pagar (3327).	Cuentas por Liquidar Certificadas (3390).
31. Facturas, nóminas, recibos, etc.	31. Pago de adeudos por servicios recibidos y gastos incurridos, por los cuales no se exhibió cuenta por liquidar certificada; previamente abonados en la cuenta 3327 Cuentas por Pagar. (Eventual)	Cuentas por Pagar (3327).	Fondo Presupuestario Disponible en Tesorería (3116)
32. Facturas, recibos, etc.	32. Pago a proveedores por adquisición de bienes de inventario por los cuales no se exhibió cuenta por liquidar certificada. (Constante)	Proveedores (3369)	Fondo Presupuestario Disponible en Tesorería (3116).
33. Cheque enviado por la Tesorería de la Federación para la creación del fondo rotatorio.	33. Registro del Cheque para el fondo rotatorio y rotatorio. (Eventual)	Bancos (3110)	Acreedores Diversos (3329)

DOCUMENTO FUENTE	OPERACION	DEBE	HABER
34. Recibos de donativos.	34. Recepción de donativos en efectivo. (Eventual)	Bancos (3110)	Acreditados Diversos (3112)
35. Recibos de anticipos a cuenta de sueldos a empleados.	35. Registro de anticipos a cuenta de sueldos a empleados. (Eventual)	Deudores Diversos (3117)	Bancos (3110)
36. Presupuesto comprometido no devengado.	36. Cancelación del presupuesto comprometido no devengado. (Anual)	Presupuesto Comprometido (5811)	Presupuesto por Ejercer (5701)
37. Fondo presupuestario no utilizado.	37. Cancelación del fondo presupuestario no utilizado. (Anual)	Presupuesto por Asignar (3121).	Fondo Presupuestario Disponible en Tesorería (3116)
38. Presupuesto autorizado no ejercido.	38. Cancelación del presupuesto autorizado no ejercido. (Anual)	Presupuesto por Ejercer (5701).	Presupuesto por Asignar (3121).
39. Ajuste de resultados del ejercicio.	39. Traspaso del saldo de la cuenta 5704 Costo de Programas. (Anual)	Resultados del Ejercicio (5706)	Costo de Programas (5704)
40. Ajuste de resultados del ejercicio.	40. Cancelación del presupuesto devengado. (Anual)	Presupuesto Ejercido (5702)	Resultados del Ejercicio (5706)

Dentro de este esquema de contabilización, la cuenta Costo de Operación de Programas reviste una importancia primordial, en virtud de su gran utilidad para la aplicación efectiva de las técnicas programáticas en el sector público.

En tal sentido la información de los costos incurridos sirve fundamentalmente como indicador financiero:

- * Para medir y evaluar la eficiencia en relación con los recursos canalizados a cada programa; y
- * Como base para la formulación, revisión y aprobación de planes y programas futuros.

Con el nuevo sistema de registro y contabilización las adquisiciones que se realizan no son cargadas al costo de programas al entrar al almacén, sino que lo afectan en el momento en el que los materiales y suministros son utilizados.

Sin embargo, el sistema de costos en la Administración Pública Federal se ha ido estableciendo paulatinamente, en función de la capacidad técnico-operativa de las dependencias; con el desarrollo del sistema de costos se cumplirá con el espíritu y los propósitos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, en el sentido de mejorar el funcionamiento integral de las dependencias y entida

des, a través de la utilización eficiente y eficaz de los recursos - de gasto e inversión, con base en la selectividad racional de las - mejores alternativas programático-presupuestales.

Estado del Costo de Operación de Programas

Por la importancia específica de la cuenta "Costo de Operación de Programas", se presenta a continuación el formato que contiene - la integración de los conceptos que la afectan, el cual emite la - Dirección General de Contabilidad Gubernamental.

Explicación del Formato:

- A) Número y nombre de la entidad.
- B) Fecha de corte.
- C) Número progresivo y total de hojas utilizadas.
- D) Programas en orden progresivo.
- E) Se anotan los importes de los conceptos de gasto que integran - cada programa; se obtienen sumas parciales de las columnas - utilizadas, que deben ser iguales a la cifra de las columnas - del total y a cada una de las subcuentas correspondientes.

* En la columna consumos de almacén, se anota el importe de los artículos que se reciben del almacen, de acuerdo - con las salidas correspondientes.

* El importe de las erogaciones imprevistas se debe clarificar, según el concepto de gasto que se realice, utilizando la columna indicada únicamente para asentar otro tipo de gasto, diferente a los comprendidos en las demás columnas.

F) El total de esta columna debe ser igual al importe de la cuenta 5704 Costo de Operación de Programas;

G), H) e I) Nombre y firma de funcionarios responsables.

El estado de la cuenta "Costo de Operación de Programas" lo deben rendir las dependencias en forma bimestral.

ENTIDAD: _____ (A)
ESTADO DEL COSTO DE OPERACION DE PROGRAMAS
 (B) AL _____ DE _____ DE _____

(C) HOJA No. _____ DE _____

CONCEPTOS DE GASTOS QUE INTEGRAN EL PROGRAMA														TOTAL DEL PROGRAMA
SERVICIOS PERSONALES				SERVICIOS GENERALES				TRANSFERENCIAS		OTROS GASTOS		TOTAL DEL PROGRAMA		
PERSONAL	SEGUNDO SOCIAL	ASIGNACION SUICIDA	DESEMPEÑO DE ALICUOTA	ALIMENTACION	ESTRUC. DE LA OFICINA	ESTRUC. DE LA INVESTIGACION	ESTRUC. DE LA COM. Y SALUD	ESTRUC. DE LA MANTEN. E INSTALACION	ESTRUC. DE LA OPERACION	TRASPASO E INVENTARIO DE BIENES	TRASPASO DE BIENES		OTROS GASTOS	OTROS GASTOS

SUMAS: _____ (E) _____ (F) _____ (G)

7. INFORMES PRESUPUESTALES Y CONTABLES QUE PROPORCIONA LA CONTABILIDAD DEL GASTO PÚBLICO.

Como se ha venido mencionando, la contabilidad es una actividad de apoyo para el control de la gestión programática, que necesariamente debe conducir a los administradores públicos a decidir racionalmente lo que debe hacerse para el mejor aprovechamiento del gasto público. De ahí que, para cumplir con su objeto, la contabilidad de los egresos públicos debe producir, con la periodicidad adecuada los informes oportunos, veraces y representativos, relativos a la ejecución de los programas sustantivos y de apoyo del Gobierno Federal.

La información que se capta en los centros contabilizadores de egresos de las dependencias y entidades, tiene dos destinos:

- * Información para uso externo; e
- * Información para uso interno.

Información para Uso Externo

Las dependencias que solicitan datos para efectuar sus actividades de control y evaluación son:

- * La dependencia coordinadora de sector;

* La Dirección General de Política Presupuestal;

* Las Direcciones Sectoriales de Presupuesto:

Agropecuario y Pesca

Energéticos e Industrial

Administración y Finanzas

Desarrollo Social

* La Dirección General de Contabilidad Gubernamental.

Informes que Capta y Proporciona la Coordinadora de Sector

A la dependencia coordinadora de sector le deben rendir las entidades paraestatales sujetas a su coordinación, la información -- concerniente a la comparación del costo erogado y el presupuesto ejercido, y la justificación, en su caso, de las desviaciones entre las metas logradas y las programadas por las entidades.

Asimismo, las entidades paraestatales deben rendir a la Secretaría de Programación y Presupuesto, a través de la dependencia coordinadora correspondiente, la siguiente información en materia de subsidios y aportaciones:

- Información financiera y de avance físico para su revisión, aprobación y envío a la Secretaría de Programación y -- Presupuesto;

**RESUMEN DEL EJERCICIO PROGRAMATICO
DEL PRESUPUESTO (DEVENGABLE)**

ENTIDAD:
PROGRAMA:
SUBPROGRAMA:

INFORME CORRESPONDIENTE
AL MES DE
DE 19

DCM 3-05

(MILES DE PESOS)

C O N C E P T O	ACUMULADO AL MES ANTERIOR	MOVIMIENTOS DEL MES	ACUMULADO AL MES
GASTO CORRIENTE			
COSTO DE VENTA (BIENES Y SERVICIOS)			
1000 SERVICIOS PERSONALES			
2000 MATERIALES Y SUMINISTROS			
3000 SERVICIOS GENERALES			
5000 DEUDA PUBLICA (INTERESES)			
COSTO DE OPERACION			
1000 SERVICIOS PERSONALES			
2000 MATERIALES Y SUMINISTROS			
3000 SERVICIOS GENERALES			
5000 DEUDA PUBLICA (INTERESES)			
GASTO DE CAPITAL			
5000 BIENES MUEBLES E INMUEBLES			
6000 OBRAS PUBLICAS (POR CONTRATO)			
7000 INVERSIONES FINANCIERAS			
8000 DEUDA PUBLICA (CAPITAL)			
SUMA EL GASTO PROGRAMATICO			

- La calendarización de los recursos financieros a ellas encomendados, así como de las metas por programa y subprograma, en el transcurso del mes de enero de cada año fiscal;
- Balance General y Estado de Resultados, al cierre del ejercicio, dictaminados por el Auditor Externo de la entidad, acompañados del "Informe Largo" y la "Carta de Su gerencias", en su caso.
- En un plazo no menor a 5 días anteriores a la celebración del Consejo de Administración, los informes que se someterán a la consideración de ese órgano colegiado.

A efecto de que las entidades paraestatales proporcionen los informes requeridos por la Secretaría de Programación y Presupuestos, esta dependencia emitió los lineamientos contables para el registro y control por parte de las entidades, de los subsidios y aportaciones que se les canalizan por conducto de las dependencias coordinadoras de sector; dichos criterios de registro se presentan a continuación:

ENTIDADES PARAESTATALES
Registro Contable del Presupuesto
de Flujo de Efectivo en Cuentas de Orden

DOCUMENTO FUENTE	OPERACION	DEBE	HABER
1. Documentos de captación de recursos propios y créditos a la entidad.	1. Ingresos. Por los recursos propios que se captan durante el ejercicio (incluyendo créditos).	Numerario Ingresado	Numerario Disponible
2. Cuentas por Liquidar Certificadas.	2. Ingresos. Por los recursos federales.	Subsidios y Aportaciones Recibidos	Subsidios y Aportaciones Disponibles
3. Facturas, nóminas, recibos, etc.	3. Egresos. Gastos realizados con recursos propios (incluyendo créditos).	Numerario Disponible	Numerario Erogado
4. Cuentas por Liquidar Certificadas.	4. Egresos. Gastos efectuados con recursos federales.	Subsidios y Aportaciones Disponibles	Subsidios y Aportaciones Erogados
5. Saldos de las cuentas para cancelar.	5. Cancelación del saldo acreedor.	Numerario Disponible Numerario Erogado	Numerario Ingresado
6. Reintegros a la Tesorería de la Federación.	6. Al reintegrar la entidad a la Tesorería de la Federación los recursos no erogados al 31 de diciembre.	Subsidios y Aportaciones Erogados Subsidios y Aportaciones Disponibles.	Subsidios y Aportaciones Recibidos
7. Saldos de las cuentas para cancelar.	7. Cancelación de cuentas sin saldo.	Subsidios y Aportaciones Erogados	Subsidios y Aportaciones Recibidos

Información que Capta la Dirección General de Política Presupues-
tal.

La Dirección General de Política Presupuestal de la Secretaría de Programación y Presupuesto, solicita información de las entidades con la periodicidad que convenga, que le permita conocer y conciliar los saldos que reporta el ejercicio presupuestario, a fin de controlar y evaluar el uso de los recursos asignados a las entidades.

En ese sentido le interesa saber, en los niveles de agregación o desagregación de las claves presupuestarias que convenga a sus fines de autorización y control (por programa, unidad administrativa, capítulo, concepto, partida, etc.), entre otros, los siguientes aspectos del ejercicio:

- . Presupuesto original autorizado;
- . Presupuesto modificado (ampliaciones y reducciones);
- . Saldos pendientes de radicar por medio de órdenes de pago;
- . Montos presupuestarios ejercidos en servicios personales por constancias de nombramiento;
- . Ejercicios presupuestales con Orden de Pago, Aviso de Pago, Cuenta por Liquidar Certificada y Documento Múltiple;

ESTADO DE RESULTADOS

ENTIDAD

INFORME CORRESPONDIENTE AL MES DE

DE

(MILLONES DE PESOS)

DGP: B - 06

CONCEPTOS	ACUMULADO AL MES ANTERIOR	MOVIMIENTOS DEL MES	ACUMULADO AL MES
VENTAS NETAS DE BIENES Y/O SERVICIOS			
A NACIONALES			
A EXTRANJEROS			
COSTO DE LOS BIENES Y/O SERVICIOS VENDIDOS			
RESULTADO BRUTO			
GASTOS DE OPERACION			
RESULTADO DE OPERACION			
PRODUCTOS FINANCIEROS			
OTROS PRODUCTOS			
GASTOS FINANCIEROS			
OTROS GASTOS			
RESULTADO ANTES DE IMPUESTOS			
IMPUESTO SOBRE LA RENTA			
PARTICIPACION DE TRABAJADORES EN UTILIDADES			
RESULTADO DEL EJERCICIO ANTES DE SUBSIDIOS			
SUBSIDIOS DE INVERSIONES NO CAPITALIZABLES			
SUBSIDIOS DE OPERACION			
RESULTADO NETO DEL EJERCICIO			
MODIFICACIONES A RESULTADOS DE EJERCICIOS ANTERIORES			
RESULTADO REGISTRADO EN EL EJERCICIO			

**BALANCE PROFORMA DE EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL
DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y FIDEICOMISOS 1981
INFORME MENSUAL**

ENTIDAD:

DGP B 02

NUMERO:

(MILES DE PESOS)

ACTIVO	AL 31 - DIC - 70	AL DE 1980	VARIACION
CIRCULANTE			
EFEKTIVO EN CAJA Y BANCOS			
INVERSIONES EN VALORES A CORTO PLAZO			
CUENTAS Y DOCUMENTOS POR COBRAR A CORTO PLAZO CLIENTES (NETO)			
CUENTAS Y DOCUMENTOS POR COBRAR A CORTO PLAZO A DEUDORES			
DIFEROS DIFERIDOS			
ADICIONALES A PROVEEDORES Y CONTRATISTAS			
A FINALES DIFERIDOS			
A CONTRATISTAS			
RESERVA DE INVENTARIO			
MATERIAS PRIMAS Y MATERIALES PARA OPERACION			
PROPIEDADES Y EQUIPO			
PROPIEDAD TERMINADA			
MERECEDAS PARA VENTA			
RECEPCIONES Y ACCESORIOS			
RENTAS POR PAGAR			
RENTAS POR COBRAR			
OTROS			
PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO (NETO)			
TERRENOS			
EDIFICIOS, INSTALACIONES, MAQUINARIA Y EQUIPO (NETO)			
SALDO DE CREDITO			
DE PROVEEDORES ACUMULADA			
MAQUINARIA Y EQUIPO EN TRANSITO			
OBRAS EN PROCESO			
ALMACEN DE MATERIALES PARA CONSTRUCCION			
OTROS			
ACCIONES, VALORES CUENTAS Y DOCUMENTOS POR COBRAR A LARGO PLAZO (NETO)			
INVERSIONES EN ACCIONES DE OTRAS EMPRESAS (NETO)			
SUBSIDIARIAS			
NO SUBSIDIARIAS			
CUENTAS Y DOCUMENTOS POR COBRAR A LARGO PLAZO A CLIENTES			
CUENTAS Y DOCUMENTOS POR COBRAR A LARGO PLAZO A DEUDORES DIVERSOS			
INVERSIONES EN VALORES A LARGO PLAZO			
OTROS			
CARGOS DIFERIDOS (NETO)			
PAGOS ANTICIPADOS			
GASTOS PERDIDAS DIFERIDAS (NETO)			
OTROS			
TOTAL DEL ACTIVO			
PASIVO			
CUENTAS Y DOCUMENTOS POR PAGAR A CORTO PLAZO			
A CONTRATISTAS Y PROVEEDORES			
NACIONALES			
EXTRANJEROS			
A ACREEDORES			
NACIONALES			
EXTRANJEROS			
A INSTITUCIONES DE CREDITO			
NACIONALES			
SECTOR PRIVADO			
SECTOR PUBLICO			
EXTRANJERAS			
SECTOR PRIVADO			
SECTOR PUBLICO			
INTERNACIONALES			
BONOS Y OBLIGACIONES			
MUNDA NACIONAL			

ENTIDAD:

PASIVO Y CAPITAL CONTABLE / PATRIMONIO	AL 31 - DIC - 79	S I M B O	AL 1980	S I M B O	VARIACION	S I M B O
MONEDA EXTRANJERA CUENTAS Y DOCUMENTOS POR P. GAR. A LARGO PLAZO A CONTRATISTAS Y PROVEEDORES NACIONALES EXTRANJEROS A CORTOS PLAZOS NACIONALES EXTRANJEROS A INSTITUCIONES DE CREDITO NACIONALES SECTOR PRIVADO SECTOR PUBLICO EXTRANJERAS SECTOR PRIVADO SECTOR PUBLICO INTERNACIONALES BONOS Y OBLIGACIONES MONEDA NACIONAL MONEDA EXTRANJERA OTROS PASIVOS PROVISIONES PARA PENSIONES, JUBILACIONES E INDEMNIZACIONES OTRAS PREVISIONES OTROS CONCEPTOS DE OTROS PASIVOS TOTAL DEL PASIVO						
CAPITAL CONTABLE CAPITAL SOCIAL CAPITAL NO SUSCRITO CAPITAL RESERVADO SECTOR PUBLICO GOBIERNO FEDERAL INSTITUCIONES NACIONALES DE CREDITO ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMP. DE PART. EST. OTRO SECTOR PUBLICO SECTOR PRIVADO NACIONAL EXTRANJERO CAPITAL NO EXHIBIDO CAPITAL EXHIBIDO SECTOR PUBLICO GOBIERNO FEDERAL INSTITUCIONES NACIONALES DE CREDITO ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMP. DE PART. EST. OTRO SECTOR PUBLICO SECTOR PRIVADO NACIONAL EXTRANJERO RESERVAS DE CAPITAL RESULTADOS ACUMULADOS DE EJERCICIOS ANTERIORES RESULTADO REGISTRADO EN EL EJERCICIO OTROS CONCEPTOS SUBSIDIOS DE INVERSION DEL EJERCICIO						
PATRIMONIO PAT. PROALIAS A CONT. ADQA DEL GOB FED. MAS O MENOS RA.E.A. RESULTADOS REGISTRADOS EN EL EJERCICIO SUBSIDIOS DE INVERSION DEL EJERCICIO OTROS CONCEPTOS						

RESUMEN DEL EJERCICIO PRESUPUESTAL FINANCIERO (DEVENGABLE)

ENTIDAD:

HOJA DE

REPORTE CORRESPONDIENTE AL MES DE

DE 19

GGP-3-04

ORIGEN DE RECURSOS				APLICACION DE RECURSOS			
	ACUMULADO AL MES ANTERIOR	MOVIMIENTOS DEL MES	ACUMULADO AL MES		ACUMULADO AL MES ANTERIOR	MOVIMIENTOS DEL MES	ACUMULADO AL MES
INGRESOS PROPIOS				GASTO CORRIENTE			
0011				1000			
0022				1000			
INGRESOS POR APOYO FEDERAL (no capitalizable)				3000			
0031				9000			
0041				GASTO DE CAPITAL			
O T R O S				1000			
0051				1000			
DISMINUCION DE ACTIVO				1000			
0061				1000			
0062				1000			
0063				1000			
0064				1000			
0065				1000			
0066				1000			
0067				1000			
0068				1000			
ALIMENTOS DE PASIVO				1000			
0071				1000			
0072				1000			
0073				1000			
0074				1000			
ALIMENTOS DE CAPITAL /PATRIMONIO				1000			
0081				1000			
0082				1000			
0083				1000			
0084				1000			
TOTALES :				TOTALES :			

- . Calendarios financiero y de avance físico;
- . Informes sobre las metas programadas y su justificación;
- . Estados de Resultados y Balance de entidades coordinadas.

La periodicidad de la información varía, atendiendo las necesidades de control, y puede ser requerida en forma mensual, bimestral, trimestral, cuatrimestral, semestral o anual, en función de la normatividad que se adopte, en cada ejercicio fiscal.

Información para Uso de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental.

Para fines de evaluación, integración y consolidación en el proceso de elaboración de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, solicita de las entidades información financiera y contable, la cual comprende:

- . Estado de Situación Financiera (bimestral);
- . Estado de Resultados (bimestral);
- . Estado de Resultados de Ejercicios de Años Anteriores (bimestral);
- . Hoja de Trabajo (anual);
- . Estado del Ejercicio del Presupuesto (anual);

- . Estado del Ejercicio del Presupuesto (bimestral);
- . Estado de la Cuenta Fondo Presupuestario Disponible en Tesorería (bimestral);
- . Estado de la Cuenta Costo de Operación de Programas (bimestral);
- . Relación de saldos a cargo y/o a favor con otras, entidades (bimestral);
- . Análisis del saldo de la Cuenta Descuentos y Percepciones a favor de Terceros (anual);
- . Informe del Movimiento de la Cuenta Traslado de Cuentas (anual);
- . Informe de los cuentalantes pendientes de rendir información (anual).

Asimismo, las entidades proporcionan datos y reportes pormenorizados por programa, subprograma, actividad, proyecto, unidad administrativa, capítulo, concepto y partida presupuestaria; esta última información la deben rendir mensualmente.

Con estas bases informativas, la Dirección General de Contabilidad Gubernamental está en posición de dar a conocer mediante la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, la forma como se ejerció el presupuesto del año anterior por parte de las entidades, y

si éste se realizó de acuerdo con las políticas y los objetivos generales que se persiguen, poniendo énfasis en las metas programadas y realizadas, así como en los recursos originalmente asignados y realmente gastados.

Explicación de los Anexos

* Estado de Situación Financiera.

- A) Número y nombre de la entidad.
- B) Fecha de corte.
- C) Número progresivo y total de hojas utilizadas.
- D) Cifras tomadas de la Hoja de Trabajo, cuyos importes - deben ser los mismos de las cuentas o grupos de cuentas a que correspondan.
- E) Nombres y firmas de los funcionarios competentes.

* Estado de Resultados.

- A) Número y nombre de la entidad.
- B) Fecha de iniciación y corte del período que se cubre.
- C) Número progresivo y total de hojas utilizadas.
- D) Cifras tomadas de la Hoja de Trabajo; los importes consignados deben ser iguales a los de las cuentas o grupos de cuentas a que corresponden.

E) Nombres y firmas de los funcionarios competentes.

* Hoja de Trabajo.

A) Número y nombre de la entidad.

B) Fecha de Corte.

C) Número progresivo y total de hojas utilizadas.

D) Número de la cuenta, el cual debe seguir el orden de Ac - rivo, Pasivo, Patrimonio y Resultados.

E) Nombre de la Cuenta.

F) Saldo inicial: en la columna de deudor se asientan los saldos de las cuentas que al comenzar el ejercicio mos - traban saldo deudor, y en la de acreedor, los saldos de las cuentas que al iniciar el ejercicio, mostraban saldo - acreedor.

G) Movimientos: se asienta el importe total de los cargos y abonos que tuvo cada cuenta.

H) Saldo: se asienta el saldo deudor o acreedor que resul - te de la suma algebraica de saldos iniciales y movimien - tos.

I) Ajustes Previos: se asientan la cancelación del saldo de - la cuenta 5811 "Presupuesto Comprometido" y el ajuste -

ENTIDAD _____ (A)
(NOMBRE) (NOMBRE)

ESTADO DE RESULTADOS

(B) Del _____ Al _____ Del _____
DIA MES DIA MES DIA MES
(Miles de Pesos)

(C) Hoja N° _____ de _____

PRESUPUESTO EJERCIDO

\$

(RELACION POR PROGRAMAS)

(D)
\$ _____

MENOS:

COSTO DE PROGRAMAS

\$

(RELACION POR PROGRAMAS)

\$ _____

RESULTADO DEL EJERCICIO

\$ _____

\$ _____

(E)

RESPONSABLE DE LA UNIDAD DE CONTABILIDAD

DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION

OFICIAL MAYOR

UNIDAD ^(A) _____
HOJA DE TRABAJO
 Al _____ de _____ de _____
 (Del mes de _____)

(C) Hoja No. _____ de _____

Cuenta	CANTIDAD	DESCRIPCION	VALOR	CANTER VALORES	VALORES PAGADOS	CANTER VALORES	VALORES ACREDITADOS	CANTER DE VALORES	VALOR
(D)	(E)	(F)	(G)	(H)	(I)	(J)	(K)	(L)	(M)
(O) TOTALES									

(P) _____
 DIRECTOR ESCUELA _____

de la cuenta 3116 "Fondo Presupuestario Disponible en Te_{so}rería", de manera que éste coincida con el importe del presupuesto devengado no pagado al 31 de diciembre.

- J) Saldos Previos: se anota el saldo deudor o acreedor que -
resulte de la suma algebraica de saldos y ajustes previos.
- K) Ajustes Presupuestarios: se registran los ajustes para cancelar las cuentas 5701 "Presupuesto por Ejercer" y 3121-
"Presupuesto por Asignar".
- L) Saldos Ajustados: se asientan los nuevos saldos una vez -
efectuadas, las sumas algebraicas de saldos previos y -
ajustes presupuestarios.
- M) Ajustes de Resultados: se cancelan las cuentas de resultados, abonando las deudoras y cargando las acreedoras, -
por el importe de sus saldos contra la cuenta 5706 "Re--
sultados del Ejercicio".
- N) Se anotan los saldos que tenga cada cuenta después de obtener el resultado del ejercicio.
- O) Suma de las columnas cuidando que den totales correctos.
- P) Nombres y firmas de los funcionarios competentes.

* Estado del Ejercicio del Presupuesto.

- A) Número y nombre de la entidad.

- B) Fecha de corte.
- C) Número progresivo y total de hojas utilizadas.
- D) Clave presupuestaria completa.
- E) Asignación por clave presupuestaria del presupuesto original.
- F) Ampliaciones y adiciones, por clave presupuestaria, que modifiquen el presupuesto original.
- G) Reducciones, por clave presupuestaria, que modifiquen el presupuesto original.
- H) Se asienta el resultado de la suma algebraica de la asignación original, las ampliaciones y las reducciones a la fecha de corte del estado.
- I) Se anotan los importes de los documentos expedidos para afectación (órdenes de pago, cuentas por liquidar certificadas, etc.).
- J) Se anotan los importes que cancelan los documentos que son expedidos para afectación.
- K) Se asienta el resultado de restar a la columna "Asignación Modificada" la de afectaciones y sumarle la de cancelación de afectaciones.
- L) En la columna del pagado se asienta el importe del presupuesto ejercido pagado al 31 de diciembre; en la del de -

ven^gado, el importe del presupuesto devengado y no paga^do al 31 de diciembre; y en la columna de "Total", se -
anota el resultado de la suma algebraica de los importes
de las columnas de pagado y devengado, el cual debe ser
igual al saldo de la cuenta 5702 "Presupuesto Ejercido" -
(se anota a nivel de partida).

- M) Se asienta el importe que resulte de la suma algebraica
de la columna "asignación modificada", y la columna -
"total" del presupuesto ejercido.
- N) Se presentan sumas de partidas por subprogramas y su^m-
mas de subprogramas por programas.
- O) El total de las columnas "presupuesto por asignar", "pre^s-
supuesto ejercido" y "presupuesto por ejercer", debe ser
igual al saldo de las cuentas del mismo nombre que apa^r-
recen en la Hoja de Trabajo en las columnas de "sal^dos
previos".
- P) Nombres y firmas de los funcionarios competentes.

Notas sobre este estado.

Las cifras que se anotan en las columnas de "ampliacion^e-
nes", "reducciones" y "asignación modificada" deben es^t-
tar conciliadas con las cifras que tengan la Dirección Geⁿ-
eral de Política Presupuestal y las Direcciones de Presu^p-

puesto Sectoriales.

Las columnas "afectaciones" y "cancelación de afectaciones" deben de coincidir con las cantidades que se reporten como total en el estado de la cuenta 3116 "Fondo Presupuestario Disponible en Tesorería".

* Estado de la Cuenta "Fondo Presupuestario Disponible en Tesorería.

- A) Número y nombre de la entidad.
- B) Fecha de corte.
- C) Número progresivo y total de hojas utilizadas.
- D) Se anota la clave del documento de afectación con el que se constituyó el fondo a favor de la entidad.
 - 01 Orden de Pago;
 - 02 Aviso de Pago;
 - 03 Constancia de Nombramiento;
 - 04 Otros (se especifica).
- E) Se anota el nombre del documento.
- F) Importe total correspondiente a cada tipo de documento.
- G) Importe total correspondiente a las cancelaciones de cada tipo de documento.
- H) Se anota el importe de los pagos efectuados por cuenta -

de la entidad, en la Tesorería de la Federación y en sus pagadurías, de acuerdo con sus cuentas rendidas.

- I) Se anota el resultado de la suma algebraica de las columnas "Documento de Afectación Importe", la de "Cancelación" y la de "Pagado".
- J) Se anota el total por cada una de las columnas; el total de la última columna debe ser igual al saldo que en la Hoja de Trabajo muestra la cuenta 3116 "Fondo Presupuestario Disponible en Tesorería".
- K) Nombres y firmas de los funcionarios competentes.

Información que Capta la Coordinación General de Documentación y Análisis.

La Coordinación General de Documentación y Análisis de la Secretaría de Programación y Presupuesto, requiere información tendiente a formular los cuadros y anexos estadísticos que se proporcionan a la Presidencia de la República, a fin de formular los Informes Presidenciales de Gobierno; esta información sirve, asimismo, para evaluar el funcionamiento de la Administración Pública Federal, de manera global, sectorial e institucional.

Al efecto, los datos estadísticos y programáticos que capta dicha-

Coordinación, son recabados por las coordinadoras de sector de sus entidades sectorizadas, y después de integrados y tamizados por las dependencias son enviados a la Secretaría de Programa - ción y Presupuesto.

Tales datos son fundamentalmente trimestrales y comprenden:

- Asignaciones presupuestarias originales por programa, subprogrma y proyectos estratégicos y prioritarios; y unidades admnistrativas responsables;
- Modificaciones a dichas asignaciones por programa, subprogrma, proyectos estratégicos y prioritarios, y unidades administrativas responsables;
- Avances de la ejecución programática del presupuesto, expresados en términos de la cantidad de metas y recursos financieros - programados, en comparación con las metas conseguidas y los - recursos erogados; y
- Evaluación programático-presupuestal, acerca de la forma y términos en que se efectuó el manejo y la aplicación de los recursos financieros canalizados a cada programa.

Información para Uso Interno de las Entidades.

Debido a los procesos de modernización e implantación de los sistemas, procedimientos y mecanismos de participación internos, para coordinar y controlar la gestión en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la mayoría de éstas generan oportunamente información para uso de la dependencia de orientación y apoyo global, lo mismo para las áreas controladoras del presupuesto, que para las de contabilidad.

Sin embargo, es preciso también, que esa información programática, presupuestal y contable se utilice internamente en cada dependencia y entidad, ya que carecería de sentido el contar con sistemas adecuados de captación, procesamiento y disposición de información, si ésta no es utilizada para sustentar y orientar la toma de decisiones en función tanto del óptimo rendimiento de los recursos, como de la eficacia en el logro de los resultados propuestos -en términos de metas cuantitativas- por cada programa.

Así, los informes surgidos de los sistemas de información presupuestal y contable de las entidades deben también dirigirse a los niveles decisorios estratégicos, tácticos y operativos de las

entidades a efecto de mejorar la realización de las funciones de coordinación, dirección, control y evaluación de sus áreas sustantivas y adjetivas especializadas, para que éstas cumplan con un grado cada vez mayor de eficiencia, eficacia y congruencia administrativas con los objetivos y metas programáticos a ellas encomendados.

En tal sentido se pueden distinguir básicamente los siguientes niveles decisorios en cuanto a gasto público en una entidad:

* **Estratégico:**

- . Titular de la entidad (Secretario o equivalente);
- . Responsables de programa (Subsecretarios o equivalente);
- . Responsables de las unidades administrativas encargadas de la ejecución de los programas y subprogramas (Directores Generales o equivalente);
- . Oficial Mayor o equivalente.

* **Táctico:**

- . Responsable de la programación (unidad de programación o equivalente);
- . Responsable de control presupuestal (unidad de presupues

to, control presupuestal o equivalente).

* Operativo:

- . Responsable del ejercicio del presupuesto (unidad de control de pagos o equivalente);
- . Responsables de adquisiciones y almacenes (unidades de adquisiciones y almacenes o equivalentes).

Información para el Titular de la Entidad

El titular de la entidad, además de sus facultades para dictar las directrices y políticas generales, fijar los objetivos y metas, tomar decisiones fundamentales, y dirigir y coordinar el funcionamiento de la entidad, tiene invariablemente la atribución de realizar el control estratégico que mide la coherencia en la aplicación efectiva de las políticas y lineamientos por él dictados, en relación con el ejercicio programático de la institución. De ahí que, a fin de realizar sus actos estratégico-directivos con efectividad, requiera esencialmente de la siguiente información programático-presupuestal:

- . Disponibilidad en las partidas presupuestales;
- . Avances en el ejercicio del gasto en cada programa, en el nivel de desagregación de subprograma;

- . Avances en el cumplimiento de los períodos de ejecución de los programas; y
- . Desviaciones entre lo programado y lo realizado, tanto en cantidad de metas como en costo del presupuesto ejercido y tiempo de realización.

Generalmente, esta información se presenta en el seno de la Comisión Interna de Administración y Programación, considerando factores de claridad, sencillez y utilidad de la misma información, para evitar dispersiones y congestión de datos. Para ello, se deben seleccionar estadísticas e indicadores que resuman la trascendencia de los principales datos sometidos al juicio del Titular de la entidad. En muchos casos, como complemento de esta información, el Titular verifica físicamente los avances en la consecución de las metas programadas al visitar proyectos y obras (cuando se trata de programas de inversión), o también mediante la autoevaluación de los programas, realizada por cada responsable de estos últimos.

Información para los Responsables de los Programas

Los responsables de la ejecución de los programas tienen a su cargo la asignación de los recursos dirigidos al logro de las me

tas, con el objeto de cumplir con los objetivos funcionales encomendados a la entidad. Para que orienten sus actividades de dirección y coordinación es necesario que conozcan:

- . El avance en la consecución de las metas previstas;
- . Las desviaciones presentadas entre lo programado y lo -- realizado, tanto en cantidad de metas como en costo del presupuesto ejercido y tiempo de realización;
- . La estimación de las metas por lograr y de los recursos disponibles para conseguirlas;
- . La disponibilidad en partidas presupuestarias en el nivel de desagregación por programa, subprograma, unidad administrativa, proyecto de inversión y actividad;
- . El avance en el gasto efectuado, en el nivel de detalle -- mencionado en el punto anterior;
- . El cumplimiento real de los períodos de ejecución de los programas por parte de las unidades administrativas a -- su cargo.

Las responsables de programa requieren que la información que se les presente contenga los datos que reflejen los hechos de mayor importancia, para la realización exitosa del programa; esa información debe ser la del último del mes y acumulando lo sucedi

do en los meses anteriores.

Información para los Responsables de Unidades Administrativas.

Los responsables de las unidades administrativas que tienen a su cargo la ejecución de los programas, deben dirigir y coordinar las distintas actividades para llegar a las metas previstas de manera eficiente, eficaz y congruente con las directrices estratégicas. Para efectuar sus actos administrativos deben conocer:

- . La disponibilidad que tienen en las partidas presupuestales, por programa, subprograma, unidad administrativa que les corresponde y actividad;
- . El avance del gasto de cada unidad administrativa;
- . El avance en la ejecución de las metas programadas;
- . La comparación de lo programado y lo realizado, en cuanto a metas, recursos y tiempo de ejecución de los programas a ellos encomendados.

Esta información les deberá permitir adoptar criterios inmediatos, para decidir las medidas alternativas que procedan durante el ejercicio programático.

Información para el Oficial Mayor.

El Oficial Mayor o su equivalente en la administración para esta

tal (Gerente General de Administración) realiza funciones de or-ganización, administración logística y control de gestión, por lo que interviene en la provisión de todos los elementos que concur-ren en el desarrollo de los programas. Por la importancia de su función es imprescindible que conozca:

- . Los estados financieros de la entidad, que reflejen el pa-trimonio a su custodia, necesario para el ejercicio de -- los programas autorizados.
- . El monto del presupuesto original, las ampliaciones y re-ducciones a éste y la disponibilidad de las partidas presupuestales;
- . La situación que guarda el ejercicio del presupuesto, en el avance del gasto realizado por cada programa, a todos los niveles de desagregación programática;
- . El estricto cumplimiento de los períodos de ejecución de los programas, principalmente en los proyectos de inver-sión, y que éstos sean comenzados y finalizados en el -- tiempo previsto.
- . Las desviaciones en la cantidad de metas logradas, el -- presupuesto ejercido para la consecución de éstas, y el tiempo efectivo de realización;
- . El estado del ejercicio del presupuesto, para verificar --

que se ejerza con oportunidad, o de lo contrario proponer acciones para una mejor utilización de los recursos asignados;

- . La información de costos y condiciones de compra o de contratación, a fin de vigilar la aplicación correcta de los gastos de la entidad.

Dicha información se debe presentar al Oficial Mayor o equivalente en la administración paraestatal en el momento que la solicite, a efecto de ejercer una vigilancia continua sobre la eficiente aplicación del gasto programado y de las metas previstas.

Información para las Unidades de Programación y Presupuestación

Estas unidades, en muchos casos adscritas a la Oficialía Mayor, requieren información contable y programática a efecto de retroalimentar el proceso programación-presupuestación de la institución, y proyectar el futuro cimentándolo sobre datos veraces y exactos.

Estas unidades precisan en general de la misma información antes mencionada, y en la cual se represente:

- . La situación financiera de la entidad;
- . Los avances programáticos en cuanto a gasto, costos y -

metas; y

- Los montos del presupuesto ejercido en cada programa, y cantidad de metas conseguidas en cada uno de ellos.

Información para el Responsable del Control del Presupuesto.

El responsable del control del presupuesto precisa información permanente en todos los niveles de detalle, a fin de supervisar el presupuesto autorizado. Por ello, es importante que disponga constantemente de los siguientes datos:

- Monto del presupuesto autorizado y modificaciones;
- Ordenes de pago radicadas en las pagadurías que efectúan la liquidación a proveedores y acreedores de la institución;
- Disponibilidad presupuestaria por capítulo, concepto y partida presupuestal, de los programas, subprogramas y unidades administrativas; y
- El total del presupuesto ejercido, llevando especial control en lo relativo a proyectos de inversión.

Información para el Responsable del Ejercicio del Presupuesto

Para efectuar el control operativo del gasto programado, el responsable del ejercicio del presupuesto, necesita disponer constantemente de los siguientes datos:

- . Importe del presupuesto autorizado a cada uno de los programas, subprogramas, unidades administrativas, proyectos de inversión y partidas presupuestales;
- . Modificaciones presupuestarias (ampliaciones o reducciones);
- . Disponibilidad en partidas de acuerdo con el calendario de pagos, para estar en condiciones de radicar órdenes de pago en forma oportuna.
- . Saldo que guardan las órdenes de pago radicaladas;
- . Calendario de gastos;
- . Compromisos fincados pendientes de cubrir; y
- . Comportamiento del presupuesto ejercido y el saldo del presupuesto por ejercer, así como el saldo del presupuesto pendiente de pago.

Información para el Control de Recursos Humanos y Materiales.

Con el objeto de establecer una debida coordinación y coherencia en la aplicación de políticas racionales de gasto, los responsables de la administración de los recursos humanos y materiales, los cuales regularmente dependen de manera directa de la Oficina Mayor, requieren también de información que les permita realizar sus funciones de administración y control. En este sen

tido, es importante que dispongan continuamente de los siguientes datos:

* Responsable de la administración de recursos humanos:

- . Calendario financiero y disponibilidad de las partidas del capítulo 1000 (Servicios Personales).

* Responsables de la administración de recursos materiales:

Jefe de Adquisiciones

- . Calendario financiero y disponibilidad de las partidas de los capítulos 2000 (Materiales y Suministros) y 3000 (Servicios Generales);
- . Programa anual de adquisiciones supervisado por la Secretaría de Comercio, y calendario de adquisiciones de conformidad con las necesidades reales de los programas encomendados a la entidad;
- . Resultados de los inventarios practicados en los almacenes, verificados por el órgano de auditoría interna de la entidad.

Jefes de Almacén

- . Programa anual de adquisiciones supervisado por la Secretaría de Comercio, a fin de que emitan opinión acerca de los bienes programados para adquirir por la entidad con-

base en los niveles de existencias, las capacidades y especificaciones de almacenamiento y los costos que esto implica;

- Saldo de la cuenta 4101 "almacenes", la cual se debe llevar en auxiliares por tipo de bien existente en el almacén, en el lugar en que se efectúan físicamente las operaciones de altas y bajas o entradas y salidas, es decir en el mismo almacén; éste a su vez debe reportar diariamente los movimientos contables registrados, al órgano central de contabilidad de la entidad.
- Resultados de los inventarios practicados en los almacenes verificados por el órgano de auditoría interna de la entidad.

Información, Comunicación y Control entre Areas de la Entidad.

No sobra mencionar, que la eficiencia, eficacia y oportunidad en la asignación y ejercicio del gasto público, están dadas en función tanto de la efectividad de los sistemas de registro y control de información contable y programática, como de la coordinación y comunicación constantes entre las unidades adjetivas de apoyo y control de gestión (programación, presupuesto, contabilidad, control presupuestal, auditoría), las unidades administrativas sustan-

tivas responsables de la ejecución de los programas, y los órga-
nos de apoyo logístico (adquisiciones, almacenes): todo ello, a --
fin de lograr un control estricto, sistemático y continuo sobre la
gestión programática, y la administración racional de los recur--
sos de toda índole de la entidad, buscando evitar duplicidades cos-
tosas y desperdicios aún frecuentes en muchas instituciones pú -
blicas.

Otro factor coadyuvante para promover una mayor racionalidad -
en la gestión de las entidades lo constituyen los "programas mí-
nimos" de auditoría interna que, con base en la Ley de Presupues-
to, Contabilidad y Gasto Público, fija para las entidades la Secre-
taría de Programación y Presupuesto con el objeto de mejorar -
el aprovechamiento de los recursos del sector público federal, -
así como para ejercer una constante vigilancia preventiva sobre
los actos administrativos de los funcionarios públicos.

Por lo expuesto se puede afirmar que la contabilidad del gasto -
público, no sólo es un medio que produce registros históricos --
acerca de las transacciones de las instituciones públicas, sino --
también reviste una importancia fundamental para el desarrollo -
eficiente, eficaz, congruente, honesto y oportuno de la gestión fi-
nanciera del Gobierno Federal, al permitir el control, la vigilan

cia, la supervisión, la evaluación a priori y a posteriori, así como la retroalimentación, que deben mejorar la instrumentación - del proceso programación-presupuestación.

En consecuencia, sin las actividades de registro y control de la contabilidad no es posible desarrollar los sistemas de información presupuestal y de comunicación administrativa, que permitirán la implantación más acabada de los sistemas de planeación, - programación, presupuestación, control, informática, estadística y evaluación en el sector público federal.

8. NORMAS PARA EL CONTROL DEL EJERCICIO DEL GASTO PUBLICO FEDERAL.

Concomitante al proceso de descentralización de la contabilidad gubernamental, la paulatina liberación del gasto público, supone la delegación por parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto de mayores facultades a las dependencias coordinadoras de sector para que efectúen el manejo de sus recursos de manera ágil y oportuna, pero sujetándose, a su vez, a una disciplina presupuestaria tendiente a evitar sobregiros en partidas, así como desviaciones y rigidez en la aplicación de los gastos programados.

De ahí que, con el fin de propiciar mayor flexibilidad en la gestión programático-presupuestal de las entidades, y que éstas cumplan con eficiencia y oportunidad con sus objetivos y metas sectoriales e institucionales, la Secretaría de Programación y Presupuesto en tanto dependencia coordinadora global del sector público emitió las normas fundamentales que constituyen el marco de prioridades y restricciones en cuanto a la autorización y el ejercicio del gasto. Dichas normas son básicamente las siguientes:

Normas Generales

* Las entidades pueden efectuar trasposos de recursos entre sub-

programas, actividades, proyectos, capítulos, unidades responsables y partidas de un mismo programa, sin previa autorización de la Secretaría de Programación y Presupuesto, con la excepción de:

- . Traspasos de recursos financieros entre conceptos de gasto, tales como: subsidios, aportaciones y remuneraciones personales.
- . Traspasos de recursos que generen compromisos para años posteriores, adicionales a lo autorizado para el programa.
- . Traspasos entre programas, que son autorizados por la Secretaría de Programación y Presupuesto mediante la Dirección General de Política Presupuestal y las Direcciones Sectoriales de Presupuesto.

* Las modificaciones que las entidades quieran hacer a su calendario de pagos y a las metas de sus programas requieren de la autorización de la Secretaría de Programación y Presupuesto, previa presentación de las justificaciones correspondientes, aun cuando no se afecte el total de recursos autorizados al programa.

* Las ampliaciones presupuestarias son en todo caso autorizadas

por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

* La Secretaría de Programación y Presupuesto puede negar la autorización de la ministración de fondos con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, en los siguientes casos:

- . Cuando las entidades del Gobierno Federal no envíen los informes que les sean requeridos, en relación al ejercicio del presupuesto y al avance de las metas señaladas en los programas que tengan a su cargo;
- . Cuando el análisis del ejercicio de su presupuesto denote incumplimiento de metas de los programas asignados;
- . Cuando en el desarrollo de los programas, se capten desviaciones que entorpezcan la ejecución de éstos y constituyan distracciones en las erogaciones asignadas a ellos; y
- . En general, cuando no ejerzan su presupuesto con base en las normas dictadas por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Cuando una entidad del Gobierno Federal incurra en alguno de los supuestos anteriores, el ejercicio de su gasto se sujetará totalmente a la autorización de la Secretaría de Programación y Presu

puesto .

* Los pedidos y contratos de adquisición y arrendamiento de equipo de captación y procesamiento de datos, están sujetos a la autorización de la Coordinación General del Sistema Nacional de Información de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

* Las entidades deben efectuar con toda oportunidad el pago de servicio telefónico, etc. La Secretaría de Programación y Presupuesto no autoriza ninguna ampliación para el pago de estos conceptos.

* La autorización de la inversión pública se efectúa a nivel de programa, y por excepción a nivel de subprograma, paquete de proyectos o proyecto.

* Todo proyecto de costo total elevado, que condicione la programación a mediano o largo plazo, así como la iniciación de obras nuevas que a futuro impliquen un incremento no previsto en el gasto corriente, requiere la autorización de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

* Las entidades deben obtener la autorización previa de la Secretaría de Programación y Presupuesto, para efectuar traspasos de

recursos destinados a cubrir programas intersectoriales de ámbito nacional y regional, proyectos productivos, proyectos de bienestar social, así como la modificación de los recursos autorizados a programas, subprogramas o proyectos especiales, tales como COPLA MAR, PROGRAMA DE PUERTOS INDUSTRIALES, SAM y PIDER.

* Las entidades deben presentar todos los informes que el ejercicio y control del presupuesto requieran a la Secretaría de Programación y Presupuesto, con la periodicidad que ésta disponga y en los términos que les señale; en caso contrario la vigilancia sobre ellas se traducirá en mayores limitaciones para que manejen con flexibilidad su propio proceso de ejecución del presupuesto.

* El punto anterior implica que, en la medida en que las entidades cumplan con los requisitos de registro, control y emisión de información sobre sus operaciones presupuestarias, el ejercicio de su gasto estará menos sujeto a controles centrales rígidos, haciendo operante la liberación del gasto público.

Normas sobre Subsidios y Aportaciones

* Las modificaciones presupuestarias de los subsidios y aportaciones, que requieren previa autorización de la Secretaría de Progra

mación y Presupuesto, son las siguientes:

- . Ampliaciones líquidas;
- . Traspasos de un programa a otro;
- . Traspasos de un dígito identificador a otro, por ejemplo:
 - gastos corrientes = dígito identificador 10
 - gastos de capital = dígito identificador 20
 - gastos de obras
públicas. = dígito identificador 60
- . Cambios en los calendarios de pagos y de metas;
- . Traspasos del capítulo de transferencias a otros capítulos de gasto o al presupuesto directo de la entidad coordinadora;
- . Cambio de metas de programas;
- . Traspasos de recursos de una entidad coordinadora a otra;
- . Traspasos de gastos de inversión.

* Las entidades paraestatales deben llevar a cabo la calendarización de sus recursos financieros, y de sus metas por programa y subprograma, durante el mes de enero, a fin de proporcionar esa información a las correspondientes Direcciones Sectoriales de Presupuesto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, mediante la coordinadora de sector respectiva a más tardar el día últi

mo de enero del año en curso.

* Las siguientes son atribuciones de las dependencias coordinadoras de sector, en cuanto al ejercicio de subsidios y aportaciones:

- . Dictar las normas, lineamientos y procedimientos específicos que deben observar las entidades de su sector; normatividad que debe ser congruente con la establecida por la Secretaría de Programación y Presupuesto;
- . Elaborar y gestionar los documentos presupuestarios para la ministración de los subsidios y aportaciones a que tienen derecho las entidades paraestatales, de acuerdo con los procedimientos establecidos;
- . Estudiar y aprobar, en su caso, las modificaciones presupuestarias de las entidades paraestatales, que sean de su competencia;
- . Captar en los plazos establecidos la información financiera y de avance físico que elaboren las entidades paraestatales para su revisión, aprobación y envío a la Secretaría de Programación y Presupuesto; y
- . Evaluar periódicamente los resultados alcanzados por sus entidades paraestatales.

* Las entidades paraestatales deberán ajustar sus necesidades de financiamiento y de recursos generales, a las que hayan sido - - aprobadas por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

* Para la ejecución del presupuesto autorizado, las entidades paraestatales deberán llevar sus registros mediante el uso de la -- clave presupuestaria que establece la Secretaría de Programación y Presupuesto:

<u>Elemento</u>	<u>Número de Dígitos</u>
Año	1
Entidad	5
Programa	2
Subprograma	2
Proyecto	2
Unidad	3
Partida	4
Dígitos Identificadores	2
Dígito Verificador	$\frac{1}{22}$

* Las dependencias coordinadoras de sector deben presentar a la Secretaría de Programación y Presupuesto, los reportes de avance físico y financiero, dentro de los períodos y fechas que fije -

dicha dependencia; en caso contrario, la Secretaría de Programación y Presupuesto solicitará esa información directamente por -- los medios que considere convenientes.

* La Secretaría de Programación y Presupuesto tiene las siguientes atribuciones de control del ejercicio de subsidios y aportaciones:

- . Regular el presupuesto autorizado en subsidios y aportaciones;
- . Estudiar las peticiones para la modificación de los presupuestos autorizados que presentan las entidades paraestatales, a través de su correspondiente coordinadora de sector;
- . Registrar los documentos presupuestarios que presente la coordinadora de sector, para efectos de radicar y administrar los fondos, de acuerdo con los procedimientos establecidos;
- . Captar de las entidades paraestatales los reportes de avance físico y financiero en los plazos que se establezcan; y
- . Evaluar conjuntamente con la coordinadora de sector, y en su caso, con las entidades paraestatales, los resultados alcanzados por estas últimas.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. El proceso integral de reforma del Gobierno de la República - instrumentado en los últimos 10 años, ha permitido la adecuación paulatina de estructuras, instrumentos y mecanismos de coordinación, dirección y control participativos, tendientes a fortalecer y mejorar el aparato administrativo del Estado.
2. El ciclo de reforma administrativa 1977-1982 ha introducido - los cambios estructurales y de funcionamiento más importantes de los últimos 40 años a la Administración Pública Federal, al incorporar las bases orgánico-jurídicas consecuentes con el momento político-administrativo, en dirección del desarrollo económico - y social del país.
3. Las adecuaciones jurídico-administrativas de la Administración Pública Federal, entrañan un proceso de desarrollo planificado, - que al efecto incorpora funciones, estructuras, mecanismos, instrumentos y procesos concebidos para lograr la realización de los fines nacionales, mediante mejor coordinación y mayor control.
4. La reforma al sistema de la Administración Pública Federal, - derivó en la creación de subsistemas integrados y coordinados de planeación, programación, presupuestación, control de gestión, -

contabilidad, auditoría, evaluación, informática, estadística y retroalimentación, que permiten al sistema global implementar un proceso administrativo más armónico y dirigido al logro de los objetivos gubernamentales.

5. La puesta en marcha del proceso administrativo del gasto público, desde su planeación hasta su evaluación para retroalimentar los ciclos del desarrollo, introduce sistemas administrativos de apoyo que incrementan la efectividad de la acción del Estado.

6. Las adecuaciones institucionales, la sectorización de las entidades paraestatales, la programación, la descentralización de la contabilidad gubernamental, son elementos sustantivos del proceso de reforma administrativa a fin de configurar el sistema de la Administración Pública Federal, en un esquema de coordinación interinstitucional, sectorial y global de racionalización del gasto público, control de su ejercicio y evaluación de sus resultados en función de las metas del desarrollo integral del país.

7. En virtud de la reforma administrativa, se establecen instancias de coordinación y control globales, intersectoriales, sectoriales, e institucionales, que son:

* Las dependencias de orientación y apoyo global, ejes de la re

forma administrativa;

* Las dependencias encargadas de la coordinación de cada sector administrativo; y

* Los comités y comisiones interinstitucionales e institucionales, tendientes a satisfacer las exigencias del debido funcionamiento del sector público federal.

8. El gasto público federal es el instrumento principal de la actividad del Estado, por lo que requiere que se le programe y evalúe a la luz del grado de eficiencia con que se aplica y en función de la eficacia en el logro de los objetivos y metas globales, sectoriales e institucionales.

9. En este sentido, planear, programar, controlar y evaluar el gasto público federal, canalizándolo hacia los sectores productivos, estratégicos y prioritarios (infraestructura y desarrollo social), es la opción política fundamental que debe seguir el Estado mexicano intervencionista, rector, promotor y actor del desarrollo integral del país.

10. Las ventajas que conlleva la programación del gasto público se traducen en el incremento de la efectividad y la congruencia de su ejercicio, en dirección a las metas del desarrollo nacional.

11. El sistema nacional de planeación es el marco de referencia en atención al cual, las entidades públicas y aun las privadas, deben diseñar sus programas de operación e inversión.

12. Para satisfacer sus fines sociales y de servicios, las instituciones públicas deben programar el cumplimiento de objetivos y metas institucionales y sectoriales que, en conjunto, constituyen los propósitos globales del sistema nacional de planeación.

13. El presupuesto por programas es un instrumento de planeación y administración a través del cual, los propósitos globales de la política económica nacional se expresan en programas regionales, intersectoriales y sectoriales que cumplen funciones estratégicas y específicas en razón de evitar la duplicidad y la dispersión en el ejercicio del gasto público federal.

14. El presupuesto por programas debe tener, como marco de apertura, un programa global de acción del sector público que lo vincule con el sistema nacional de planeación, dirigiendo y coordinando la articulación entre sí de los planes, programas y proyectos gubernamentales encaminados al logro de los objetivos nacionales.

15. El presupuesto por programas permite exigir los resultados -

previstos como metas de operación e inversión, lo que debe implicar que los recursos se utilicen con responsabilidad, eficiencia, eficacia, congruencia y honestidad, por parte de los administradores públicos.

16. La corresponsabilidad en el ejercicio del gasto público federal facilita su proceso administrativo, al asumir las dependencias coordinadoras de sector sus responsabilidades legales que le permiten minimizar trámites para las autorizaciones de gasto, así como desconcentrar sus funciones de coordinación, ejercicio y control en instancias especializadas en las actividades propias de cada sector administrativo.

17. El control y la evaluación del gasto público son fases de un proceso administrativo, que en su desarrollo entraña el diseño de mejores planes y programas, así como más racionales asignaciones presupuestarias.

18. La Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados -máximo órgano de fiscalización del Gobierno Federal- deberá constituirse en los próximos años, en un factor de capital importancia para el saneamiento jurídico-administrativo-financiero de la Administración Pública Federal; y al efecto tendrá que adquirir

rir progresivamente mayores atribuciones de control y vigilancia sobre la gestión programática de las entidades, con independencia de criterio respecto del Poder Ejecutivo y capacidad político-jurídica real.

19. El control ex-post del gasto público federal, en el marco de un proceso de reforma integral de las estructuras jurídico-político-administrativas del Estado, requiere como precondition la independencia real del Poder Legislativo, a efecto de generar una efectiva vigilancia sobre la gestión financiera de las dependencias y entidades del Gobierno Federal.

20. El efecto del mejoramiento integral de las estructuras administrativas del Ejecutivo Federal y su inmanente control por el Poder Legislativo, conlleva repercusiones de modernización y adecuación en las estructuras administrativas locales y municipales.

21. La programación presupuestaria requiere, para la eficiente y eficaz ejecución de los programas, de información útil para administrar y programar acciones futuras, por lo que el apoyo de los sistemas de contabilidad y de los informes que produce, es imprescindible.

22. La descentralización de la contabilidad gubernamental permi

re que los responsables de la realización de los programas, dispongan oportunamente de la información que necesitan antes, durante y después del ejercicio para tomar mejores decisiones.

23. La contabilidad del gasto público en el lugar que surgen las operaciones posibilita un control a priori de la gestión administrativa del presupuesto, facilitando la fiscalización interna y externa y mejorando el ejercicio programático-presupuestal.

24. La contabilidad gubernamental es la fuente básica de datos que alimenta a los sistemas de información y estadística del sector público, de cuya efectividad depende el éxito del proceso de planeación, programación, presupuestación, ejecución y evaluación del gasto público federal.

25. Los informes financieros, presupuestales, económicos y físicos de la contabilidad gubernamental propician un conocimiento más claro y completo de la situación que guarda el ejercicio programático, aportando mayores elementos de juicio para diagnosticar, dictaminar y perfeccionar planes, programas y proyectos gubernamentales con cobertura de largo, mediano y corto plazo.

26. El desarrollo del sistema de contabilidad gubernamental entraña el mejorar la presentación de la Cuenta de la Hacienda Pú

blica, reflejando en ella la magnitud y los niveles de operación y eficiencia de la actividad del Estado, así como facilitando el análisis de los estados financieros, presupuestales, programáticos y económicos que contiene, al pueblo y al Poder Legislativo que la fiscaliza a través de la Contaduría Mayor de Hacienda.

27. Los subsistemas adjetivos del sistema de la Administración Pública Federal constituyen el basamento estructural y procedimental, que servirá de apoyo en la tarea de mejorar gradual y sistemáticamente el proceso de ejecución y control de los planes y programas gubernamentales, en razón de conseguir mayores grados de eficacia económico-social y de eficiencia administrativa y financiera en su gestión.

28. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal disponen en términos formales, de las estructuras jurídico-orgánico-funcionales -provistas por los procesos de reforma administrativa, presupuestaria y contable- que les debieran permitir la ejecución y coordinación eficiente y eficaz de sus respectivos procesos administrativos de gasto público; ello como se ha visto es innegable. Sin embargo, aún queda mucho por hacer en cuanto a la mentalidad de muchos funcionarios públicos de nivel medio y superior, para que éstos se acostumbren a tomar-

decisiones programático-presupuestales, debidamente sustentados - en la información financiera, presupuestal y contable que se cap-ta y procesa en sus propios centros, órganos y sistemas de in -formación que han quedado implantados.

29. En efecto, no obstante los patentes avances en cuanto a la - implementación de sistemas y mecanismos para modernizar la -- concepción y el manejo del gasto público federal, se sigue mini -mizando -en algunos casos- la importancia de tener en operación sistemas de información presupuestal y contable, que aun siendo -todayfa incipientes, no dejan de ser por ello instrumentos indis -pensables para la administración efectiva de los recursos canali -zados a la consecución de los fines sociales y de servicio del Es -tado mexicano.

30. Para ello, es necesario inculcar en los funcionarios que fun -gen como administradores públicos, una conciencia operante de - capacidad, honestidad y eficiencia, que haga posible la institucio -nalización plena de los sistemas administrativos ya establecidos - y su funcionamiento eficaz, ya que en la medida en que estos sis -temas operen tal como se ha concebido en las leyes, reglamentos, disposiciones, políticas específicas, manuales, instructivos, etc., -que con acierto han sido instituidos- el manejo de los recursos

públicos se efectuará con disciplina, racionalidad y eficacia políti
co-económico-social.

Validación Final de la Hipótesis

Al margen de consideraciones financieras y de enjuiciamiento de las actitudes y aptitudes de algunos servidores públicos, relacionadas con el ejercicio desviado e ilícito de los recursos públicos, la hipótesis de esta investigación se puede validar como -- "acaso verdadera"; ya que no obstante los excesos e indiscipli-nas en el ejercicio de los recursos públicos, habidos en el pe-- ríodo estudiado -1976-1982-, también es cierto que se registra-- ron notables avances en cuanto a control del ejercicio del gasto, los cuales han sido ampliamente descritos en esta tesis. A pe-- sar de esto último, se reconoce que la evidencia empírica no es consecuente con la proposición formal; es decir, que el campo -- de las estructuras formales no ha sido coincidente aún con el de las prácticas de gestión de los funcionarios habilitados como ad-ministradores públicos: una realidad han sido las leyes, normas y lineamientos; y otra, muy distinta en ocasiones, la interpreta-- ción y ejecución que de ellas hacen los responsables del manejo del gasto público.

La inercia burocrática, las resistencias al cambio planificado, -- los intereses elitistas de camarillas de personal político de la -- Administración Pública, los hábitos de desorganización y falta de

interés y colaboración aún frecuentes en núcleos cuantitativamente importantes de personal de base y de confianza de muchas entidades, son algunos de los factores que, por su incidencia recurrente, han bloqueado el avance de las normas, estructuras, sistemas y procedimientos para jerarquizar, optimizar y aplicar honestamente el gasto público en función del bienestar nacional en su conjunto.

Sin embargo, el proceso gradual de mejoramiento político-administrativo del Sector Público Federal -el cual es innegable-, así como las presiones sociales, la crisis de confianza y la demanda popular en el sentido de combatir la corrupción pública y privada que se realiza a expensas del gasto público, repercutirán en el corto plazo, para que la Administración Pública Federal estreche la distancia que hay, entre las leyes, normas, lineamientos y criterios para la adecuada gestión de las erogaciones públicas, y los actos administrativos de los servidores públicos.

Admitir las disfunciones del gasto público: sus distorsiones entre lo programado y lo ejercido; los fenómenos de corrupción que se le asocian; y, en general, las desviaciones que indudablemente tuvo en el período estudiado, no significa, por lo tanto, que la infraestructura legal, administrativa, programática, presupuestal y

contable que se diseñó y puso en marcha para ejercerlo programá-
ticamente y controlarlo, constituya un todo normativo orgánico-es-
tructural-funcional inoperante e inconsecuente con los fines que se-
le atribuyeron. Prueba de ello es que dichas estructuras y siste-
mas, configuran la base para el mejoramiento gradual de la gestión
pública y continúan retroalimentándose y adaptándose con mejores -
métodos y tecnologías a la realidad administrativa del país, susten-
tándose, asimismo, en un programa de reforma de la Administra-
ción Pública que es en sí mismo permanente y paulatino.

CONTEXTO LEGAL

Bases Constitucionales

De acuerdo con el Artículo 65 de la Ley Fundamental el Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año y hasta el 31 de diciembre, a fin de estudiar, discutir y votar, las iniciativas de Ley que se le presenten.

Artículo 71 Constitucional. Atribuye el derecho de iniciar leyes o decretos a:

- I. - El Presidente de la República;
- II. - Los diputados y senadores al Congreso de la Unión;
- III. - Las legislaturas de los estados.

Artículo 73 Constitucional. Atribuye facultades al Congreso para:

- VI. - Emitir la legislación relativa al Distrito Federal (Ley Orgánica, Ley de Ingresos y Decreto del Presupuesto de Egresos).
- VII. - Fijar las contribuciones para cubrir los presupuestos de egresos, de la Federación y del D.D.F.
- VIII. - Establecer fundamentos y condiciones para la celebración de empréstitos.
- XXIV. - Expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.
- XXX. - Expedir todas las Leyes que sean necesarias.

Artículo 74 Constitucional. De las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

IV. - "Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, - discutiendo primero las contribuciones que a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior .

" El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto, a más tardar el día último del mes de noviembre, debiendo comparecer el Secretario del despacho correspondiente, a dar cuenta de los mismos .

" No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter, en el mismo Presupuesto; - las que emplearán los Secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República .

" La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas .

" Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las ---

partidas respectivas del Presupuesto, o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley .

" La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Comisión Permanente del Congreso dentro de los diez primeros días del mes de junio .

" Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y de los proyectos de presupuesto de egresos, así como de la Cuenta Pública cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven".

En México el control del Poder Legislativo sobre los actos de gestión financiera del Ejecutivo, se circunscribe:

- * Al control previo o anterior, al discutir y aprobar los proyectos de presupuesto y las leyes de ingresos, así como las condiciones a que se sujetará el endeudamiento interno y externo del sector público federal; y
- * Al control posterior, al examinar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y la del D.D.F., a través del órgano técnico fiscalizador dependiente de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, que es la Contaduría Mayor de Hacienda.

Ante la posibilidad de implantar un control simultáneo del Legislativo sobre los actos de administración financiera del Ejecutivo surgen principalmente, las siguientes limitantes:

- 1) La implantación de un sistema integral de fiscalización por parte del Poder Legislativo requeriría complejas reformas constitucionales y, por ende, político-jurídico-administrativas que, por el momento, no han sido contempladas ni política ni técnicamente como prioritarias en el Sector Público Federal.
- 2) El aumento de los controles del Poder Legislativo sobre el gasto y el ingreso públicos exigiría considerables incrementos en los gastos de administración de los programas adjetivos de fiscalización, los cuales a su vez serían duplicatorios respecto de los controles establecidos en el propio Poder Ejecutivo.
- 3) La estructura funcional de control interno de la Administración Pública Federal dispone de los órganos suficientes y necesarios para cumplir las funciones de fiscalización integral ex-ante, durante y ex-post, a través de las dependencias de normatividad global y sectorial, así como de las unidades de contabilidad, auditoría y evaluación de las dependencias y entidades, y recientemente -en cuanto a gasto- del Sistema de Control y Seguimiento Físico-Financiero (COSEFF) implementado a partir de 1981 por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

(Diario Oficial, 29 de diciembre de 1976)

En el Título Primero, Capítulo Único de esta Ley, se establecen los lineamientos de la organización de la Administración Pública Federal, tales como el destino de la administración pública centralizada y la administración pública paraestatal y las bases de la estructuración y el funcionamiento de las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal, comprendiendo del Artículo 1o. al Artículo 9o.

En el Título Segundo, Capítulo Primero, se mencionan los instrumentos, lineamientos y bases generales, para la administración interna de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, como guía fundamental de los actos de los titulares, funcionarios y empleados de la administración pública central.

En el mismo Título Segundo, Capítulo II, se enuncian las atribuciones y funciones de las dependencias de la administración central. Para efectos de la reforma administrativa, y en relación con el proceso administrativo del gasto público, tienen especial importancia el Artículo 31, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Artículo 32 de la Secretaría de Programación y Presupuesto, los cuales se detallan a continuación:

Artículo 31. "A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I.- "Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones impositivas, y las leyes de ingresos Federal y del Departamento del Distrito Federal;
- II.- "Cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes;
- III.- "Cobrar los derechos, impuestos, productos y aprovechamientos del Distrito Federal, en los términos de la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal, y las leyes fiscales correspondientes;
- IV.- "Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales; estudiar y proyectar sus efectos en los ingresos de la Federación y, con la excepción de lo previsto en la fracción VI del Artículo 34, resolver en los casos concretos su aplicación, así como vigilar y evaluar sus resultados, para ello escuchará a las dependencias responsables de los sectores correspondientes;
- V.- "Dirigir los servicios aduanales y de inspección y la Policía Fiscal de la Federación;
- VI.- "Proyectar y calcular los ingresos tanto de la Federación como del Departamento del Distrito Federal;
- VII.- "Mantener al corriente el avalúo de los bienes muebles nacionales, y reunir, revisar y determinar las normas y procedimientos

para los inventarios de bienes que deban llevar otras depen
dencias;

- VIII.- "Practicar inspecciones y reconocimientos de existencias en almacenes, con objeto de asegurar el cumplimiento de las -
disposiciones fiscales;
- IX.- "Intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del crédito público;
- X.- "Manejar la deuda pública de la Federación y del Departa -
mento del Distrito Federal;
- XI.- "Dirigir la política monetaria y crediticia;
- XII.- "Administrar las casas de moneda y ensaye;
- XIII.- "Ejercer las atribuciones que le señalan las leyes de institu
ciones de crédito, seguros y fianzas;
- XIV.- "Intervenir en la representación del interés de la Federación y del Departamento del Distrito Federal en controversias fisca
les, y
- XV.- "Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y regla
mentos".

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público como dependencia de orientación y apoyo global, y en atención al marco jurídico de la Administración Pública Federal, tiene a su cargo principalmente, - las siguientes funciones:

- Contratación de los financiamientos para las dependencias de la administración pública centralizada;
- Autorización de los financiamientos para las entidades de la administración pública paraestatal;
- Vigilancia y control de la aplicación y el aprovechamiento de los financiamientos;
- Control de la recaudación fiscal;
- Control del movimiento de fondos federales;
- Apoyo a la Secretaría de Programación y Presupuesto en lo relativo a los subsistemas de contabilidad de Ingresos, deuda pública y movimientos de fondos;
- Proyección, cálculo y cobro de los ingresos de la Federación y del D. D. F. ;
- Intervención directa en la celebración de convenios de participación fiscal de la Federación con Entidades Federativas.
- Intervención en la colocación y destrucción de los títulos de deuda pública, y en el otorgamiento de garantías y avales a cargo del Gobierno Federal;
- Práctica de auditorías, inspecciones y reconocimientos del cumplimiento de las obligaciones en materia de impuestos federales.

Tales atribuciones se asignan a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el papel de diseñar la Política Hacendaria del país

en coparticipación con la Secretaría de Programación y Presupuesto, dentro de los trabajos de la Comisión Gasto-Financiamiento, donde se discute y aprueba el plan anual que han de seguir el gasto y el financiamiento público. Asimismo, con las reformas al marco jurídico del Gobierno Federal, y en virtud de las leyes de reciente creación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha sido eximida de atribuciones tales como:

- Las contenidas en la abrogada Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación y en su Reglamento respectivo;
- Las contenidas en la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas;
- Algunas de las que le confiere la Ley Para el Control Por Parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, con excepción de las relativas a la autorización del financiamiento a las entidades paraestatales;
- Las que le confería la abrogada Ley de Inspección de Adquisiciones.

En consecuencia, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cedió la mayoría de tales funciones a la Secretaría de Programación y Presupuesto dependencia que también recibió atribuciones de las Secretarías del Patrimonio Nacional, Industria y Comercio y Presidencia, como se puede observar en el siguiente artículo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

Artículo 32. -"A la Secretaría de Programación y Presupuesto corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. - " Recabar los datos y elaborar con la participación en su caso, de los grupos sociales interesados los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, el plan general del gasto público de la Administración Pública Federal y los programas especiales que fije el Presidente de la República;
- II. - " Planear obras, sistemas y aprovechamiento de los mismos; proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que le señale el Presidente de la República para el mayor provecho general;
- III. - " Llevar y establecer los lineamientos generales de la estadística general del país;
- IV. - "Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y los ingresos y egresos de la administración pública paraestatal, y hacer la glosa preventiva de los ingresos y egresos del propio Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal;
- V. - " Formular el programa del gasto público federal y el proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;
- VI. - " Planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión pública de las dependencias de la administración pública centralizada y de las entidades de la administración paraestatal;

- VII. "Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera el control y la vigilancia y la evaluación del ejercicio del gasto público y de los presupuestos de egresos de la Federación y del Distrito Federal, de acuerdo con las leyes respectivas;
- VIII. "Cuidar que sea llevada y consolidar la contabilidad de la Federación y el Departamento del Distrito Federal, elaborar la Cuenta Pública y mantener las relaciones con la Contraduría Mayor de Hacienda;
- IX. "Autorizar los actos y contratos de los que resulten derechos y obligaciones para el Gobierno Federal y para el Departamento del Distrito Federal;
- X. "Dictar las medidas administrativas sobre responsabilidades que afecten a la Hacienda Pública Federal y al Departamento del Distrito Federal;
- XI. "Ejercer las atribuciones que le señalen las leyes de Pensiones Civiles y Militares;
- XII. "Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen, posean o exploten bienes y recursos naturales de la nación, o las sociedades e instituciones en que la Administración Pública Federal posea acciones o intereses patrimoniales, y que no estén expresamente encomendados o subordinados a otra dependencia;
- XIII. "Disponer la práctica de auditorías externas a las entidades que señale el Presidente de la República;

- XIV.- " Dirigir y organizar estudios y exploraciones geográficas, y reali-
zar estudios cartográficos de la República;
- XV.- " Intervenir en las adquisiciones de toda clase;
- XVI.- " Intervenir en los actos o contratos relacionados con las obras de
construcción, instalación y reparación que se realicen por cuenta
de la Administración Pública Federal y vigilar la ejecución de los
mismos;
- XVII.- " Intervenir en la inversión de los subsidios que concede la Fede-
ración a los Gobiernos de los Estados, municipios, instituciones
o particulares, cualesquiera que sean los fines a que se destine,
con objeto de comprobar que se efectúe en los términos estable-
cidos, y
- XVIII.- " Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos."
Para iniciar el análisis del papel que le asigna la Ley Orgánica de
la Administración Pública Federal a la Secretaría de Programa -
ción y Presupuesto, conviene clasificar las fracciones del Artí -
culo citado, según la dependencia que transfirió las funciones re-
feridas en ellas:
- a) Las fracciones I, II y VI, pertenecían a la extinta Secre-
taría de la Presidencia, antecedente inmediato de la Se-
cretaría de Programación y Presupuesto;
 - b) La fracción III originalmente correspondió a la Secreta-
ría de Industria y Comercio;

- c) Las fracciones IV, V, VII, VIII, IX, X y XI provienen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y
- d) Las fracciones XII, XIII, XV, XVI y XVII, correspondieron a la Secretaría del Patrimonio Nacional; en tanto que la -- fracción XIV perteneció a la Comisión de Estudios del Territorio Nacional, órgano desconcentrado de la Secretaría de la Presidencia, que no estaba expresamente incluido en las atribuciones de esa dependencia.

En la Secretaría de Programación y Presupuesto, se integra centralmente el proceso administrativo del gasto público desde su planeación hasta su retroalimentación; como coordinadora global de la Administración Pública Federal, dicha dependencia tiene a su cargo, principalmente, las siguientes funciones:

- o Integración y formulación de planes nacionales, regionales y sectoriales de desarrollo, en el marco de la implementación de un Sistema Nacional de Planeación;
- o Planeación-programación del gasto público federal;
- o Control y vigilancia administrativa y financiera de cualquier entidad donde el Gobierno Federal posea acciones o tenga intereses patrimoniales;
- o Normatividad, regulación, orientación y control administrativo y financiero de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

- Coordinación, autorización y registro central del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación;
- Desarrollo, orientación y coordinación de los sistemas gubernamentales de contabilidad, auditoría, informática y estadística, control y evaluación;
- Evaluación permanente y sistemática de la gestión administrativa y financiera global de la Administración Pública Federal;
- Información y estadística como fuente básica de datos del Sistema Nacional de Planeación.

En el Título Tercero, Capítulo Único, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se indican los criterios legales de la administración pública paraestatal, destacando los artículos siguientes;

Artículo 45. "Dentro de la administración pública paraestatal, serán considerados como organismos descentralizados, las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso, por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten".

Artículo 46. "Dentro de la administración pública paraestatal, serán consideradas empresas de participación estatal mayoritaria, - incluidas las instituciones nacionales de crédito y organizaciones -

auxiliares, y las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, - aquellas que satisfagan algunos de los siguientes requisitos:

- a) "Que el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal, uno o más organismos descentralizados, otra u otras empresas de participación estatal, una o más instituciones nacionales de crédito u organizaciones auxiliares nacionales de crédito, una o varias instituciones nacionales de seguros y de fianzas, o uno o más fideicomisos a que se refiere la fracción III del artículo 3o. de esta ley, considerados conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios del 50% o más del capital social;
- b) "Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o
- c) "Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano de gobierno, designar al presidente, al director, al gerente, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración o de la junta directiva u órgano de gobierno equivalente".

Artículo 50. "El presidente de la República estará facultado para de terminar agrupamientos de entidades de la administración pública pa

raestatal, por sectores definidos a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, se realice a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en cada caso designe como coordinador del sector correspondiente".

Artículo 51. "Corresponderá a las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos encargados de la coordinación de los sectores a que se refiere el Artículo anterior, planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades de la administración pública paraestatal, que determine el Ejecutivo Federal".

Artículo 54. "Las entidades de la administración pública paraestatal, deberán proporcionar a las demás entidades del sector donde se encuentran agrupadas, la información y datos que les soliciten".

Los artículos comprendidos en el Título Tercero de la Ley Orgánica de la Administración Federal (del 45 al 54), actualizan, amplían y derogan, algunos ordenamientos contenidos en la Ley Para el Control Por Parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. En tal sentido, se redistribuyen las facultades de control hacia las dependencias coordinadoras de sector y, a su vez, se clarifican los criterios de creación y consideración de las empresas de participación estatal, precisándose los mecanismos de coordinación y control a que debe sujetarse su operación.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal conlleva una mejor organización del aparato administrativo gubernamental, al derivarse de ella:

- La actualización de las funciones sustantivas de las dependencias directas del Ejecutivo Federal;
- La eliminación de una excesiva división de funciones y actividades entre varias dependencias, reasignando atribuciones a fin de reunir esas ramas afines de actividad en el tronco de operación de las dependencias a que estructural y funcionalmente pertenecen;
- La determinación y clarificación de funciones para cada dependencia, con el criterio de evitar duplicaciones, superposiciones y contradicciones entre ellas; y
- Las normas fundamentales de articulación y coordinación entre los regímenes centralizado y paraestatal de la Administración Pública Federal.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público

(Diario Oficial. 31 de Diciembre de 1976)

De un primer análisis de esta Ley, surgen las siguientes observaciones:

En el Capítulo I (Disposiciones Generales), se hace referencia a la estructura normativa que regula las tareas del proceso administrativo -

del gasto público federal;

En el capítulo II (De los Presupuestos de Egresos), se establecen las bases para la formación de los presupuestos anuales de las dependencias y entidades del Gobierno Federal, enmarcados en programas que señalen objetivos, metas y unidades administrativas responsables de su ejecución, los que deben estar fundados en costos, así como hacer explícita la fuente y el tipo de su financiamiento;

En el Capítulo III (Del Ejercicio del Gasto Público Federal), se señalan las condiciones para asignación de recursos que se obtengan en exceso de los previstos en los presupuestos de egresos, disponibilidad de fondos, y autorizaciones para la celebración de contratos de obras;

En el Capítulo IV (De la Contabilidad), se emiten los lineamientos en virtud de los cuales las entidades del Gobierno Federal deben contabilizar y fiscalizar sus operaciones de gasto público, de manera que faciliten la comprobación de sus activos, pasivos, patrimonio, ingresos, costos y gastos, así como asignaciones, compromisos y ejercicios correspondientes a los programas y partidas de su propio presupuesto; también se estipula, que los estados financieros y demás información presupuestal y contable que se procese en las entidades serán consolidados en la Secretaría de Programación y Presupuesto, a efecto de que esta dependencia elabore la Cuenta Pública Federal que se entrega anualmente al Poder Legislativo;

En el Capítulo V (De las Responsabilidades), se determinan las normas que previenen sanciones administrativas, que la Secretaría de Programación y Presupuesto está facultada para dictar sobre funcionarios, empleados y particulares que incurran en faltas en detrimento de la Hacienda Pública Federal y de la del Distrito Federal, así como por las omisiones e incumplimiento de las disposiciones contenidas en esta Ley y en las que se hayan expedido con base en ella; las medidas disciplinarias aplicables son independientes de las responsabilidades de otra índole jurídica susceptibles de hacerse efectivas.

Entre las disposiciones más importantes de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público que conviene detallar, destacan las siguientes:

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

Artículo 5o. "Las actividades de programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal, estarán a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que dictará las disposiciones procedentes para el eficaz cumplimiento de sus funciones".

Artículo 6o. "Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, orientarán y coordinarán la planeación, programación, presu-

puentación, control y evaluación del gasto de las entidades que queden -
ubicadas en el sector que esté bajo su coordinación".

Artículo 7o. "Cada entidad contará con una unidad encargada de -
planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades
respecto al gasto público".

Artículo 8o. "El Ejecutivo Federal autorizará por conducto de la Se
cretaría de Programación y Presupuesto, la participación estatal en las
empresas, sociedades o asociaciones civiles o mercantiles, ya sea en -
su creación, para aumentar capital, o patrimonio, o adquiriendo todo o
parte de éstos".

Artículo 13o. "El gasto público federal se basará en presupuestos -
que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas
y unidades responsables de su ejecución. Los presupuestos se elabora-
rán para cada año calendario y se fundarán en costos".

Artículo 19o. "El proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federa
ción, se integrará con los documentos que se refieran a:

I. "Descripción clara de los programas que sean la base del pro-
yecto, en los que se señalen objetivos, metas y unidades responsables -
de su ejecución, así como su valuación estimada por programa .

II. "Explicación y comentarios de los principales programas y en
especial de aquellos que abarquen dos o más ejercicios fiscales".

- III. "Estimación de ingresos y proposición de gastos del ejercicio fiscal para el que se propone, con la indicación de los empleos que incluye .
- IV. "Ingresos y gastos reales del último ejercicio fiscal .
- V. "Estimación de los ingresos y gastos del ejercicio fiscal en curso .
- VI. "Situación de la deuda pública al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente .
- VII. "Situación de la Tesorería al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente .
- VIII. "Comentarios sobre las condiciones económicas, financieras y hacendarias actuales y las que se prevea para el futuro .
- IX. "En general toda la información que se considere útil para mostrar la proposición en forma clara y completa".

Artículo 37. "Quienes efectúen gasto público federal estarán obligados a proporcionar a la Secretaría de Programación y Presupuesto, la información que les solicite y a permitirle a su personal la práctica de visitas para la comprobación del cumplimiento de las obligaciones derivadas de esta Ley y de las disposiciones expedidas con base en ella".

Artículo 39. "Cada entidad llevará su propia contabilidad, la cual -

incluirlá las cuentas para registrar tanto los activos, pasivos, capital o patrimonio, ingresos, costos y gastos, como las asignaciones, compromisos y ejercicios correspondientes a los programas y partidas de su propio presupuesto".

"Los catálogos de cuentas que utilizarán las entidades a que se referieren las fracciones I a V del Artículo 2o. de esta ley, serán emitidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto y los de las entidades mencionadas en las fracciones VI a VIII del mismo artículo serán autorizados expresamente por dicha Secretaría".

Artículo 40. "La contabilidad de las entidades se llevará con base acumulativa para determinar costos y facilitar la acumulación, ejercicio y evaluación de los presupuestos y sus programas con objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución."

"Los sistemas de contabilidad deben diseñarse y operarse en forma que faciliten la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos, costos, gastos, avances en la ejecución de programas y en general de manera -- que permitan medir la eficacia y eficiencia del gasto público federal".

Artículo 41. "Las entidades suministrarán a la Secretaría de Programación y Presupuesto, con la periodicidad que ésta lo determine, la in--formación presupuestal, contable, financiera y de otra índole que requie--ra."

A su vez, la Secretaría de Programación y Presupuesto proporcionará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la información relaciona--

da con estas mismas materias en la forma y con la periodicidad que al efecto convengan".

Artículo 42. "La Secretaría de Programación y Presupuesto girará las instrucciones sobre la forma y términos en que las entidades deben llevar sus registros auxiliares y contabilidad y, en su caso, rendirle sus informes y cuentas para fines de contabilización y consolidación. Asimismo, examinará periódicamente el funcionamiento del sistema y los procedimientos de contabilidad de cada entidad y podrá autorizar su modificación o simplificación".

Artículo 43. "Los estados financieros y demás información financiera, presupuestal y contable, que emanen de las contabilidades de las entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, serán consolidados por la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que será responsable de formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal y someterla a la consideración del Presidente de la República, para su presentación a la Cámara de Diputados, en los términos de la Fracción I del Artículo 65 Constitucional, dentro de los diez primeros días de la apertura de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión".

El Departamento del Distrito Federal formulará su Cuenta Pública Anual, la que someterá al Presidente de la República por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto para los fines señalados en el párrafo anterior".

Artículo 44. "En las dependencias del Ejecutivo y en el Departamento del Distrito Federal se establecerán órganos de auditoría interna, que cumplirán los programas mínimos que fije la Secretaría de Programación y Presupuesto".

Artículo 45. "La Secretaría de Programación y Presupuesto, dictará las medidas administrativas sobre las responsabilidades que afecten a la Hacienda Pública Federal y a la del Departamento del Distrito Federal, así como las que deriven del incumplimiento de las disposiciones contenidas en esta ley y de las que se hayan expedido con base en ella, y que se descubran con motivo de las visitas o auditorías que practique, de las investigaciones que realice, de la glosa que de su propia contabilidad hagan las entidades o las derivadas de los pliegos preventivos que levanten las autoridades competentes".

Artículo 46. "Los funcionarios y demás personal de las entidades a que se refiere el artículo 2o. de esta ley, serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra la Hacienda Pública Federal y la del Departamento del Distrito Federal, o cualquier entidad que realice gasto público federal, por actos u omisiones que le sean imputables, o bien por incumplimiento o inobservancia de obligaciones derivadas de esta ley, inherentes a su cargo o relacionados con su función o actuación".

"Son solidariamente responsables con los funcionarios y demás personal a que se refiere el párrafo anterior, los particulares en todos los

casos en que hayan participado deliberadamente en la comisión de los actos que originen una responsabilidad".

"Las responsabilidades que se constituyan tendrán por objeto indemnizar por los daños y perjuicios que ocasionen a la Hacienda Pública Federal y a la del Departamento del Distrito Federal, o a las entidades que realicen gasto público federal, las que se fijarán por la Secretaría de Programación y Presupuesto en cantidad líquida, misma que se exigirá se cubra desde luego sin perjuicio de que en su caso la Tesorería de la Federación o la Tesorería del Distrito Federal, las hagan efectivas a través del procedimiento administrativo de ejecución".

TRANSITORIOS

Artículo Cuarto. "La implantación de los presupuestos elaborados con base en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables, cuyas cifras estén fundadas en costos, a que se refiere el artículo 13 de esta ley, se hará paulatinamente de acuerdo con las posibilidades técnicas de las entidades".

Artículo Quinto. "La Secretaría de Programación y Presupuesto - respecto a lo dispuesto en los artículos 39 y 40 determinará la oportunidad en que la contabilidad se llevará en forma acumulativa y aquella en que tendrá lugar el traspaso de los activos y pasivos de la contabilidad centralizada a las descentralizadas, lo que se hará con base en los inventarios y depuración correspondientes".

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público presenta las bases para la programación presupuestaria institucional y por sectores con carácter obligatorio, designando a la Secretaría de Programación y Presupuesto como la dependencia encargada de normar, regular y orientar el proceso administrativo del gasto público de manera global, y definiendo el contexto de la programación del sector público en la planeación nacional, regional, sectorial e institucional. Asimismo, señala como norma fundamental para los sistemas de contabilidad de las entidades del Gobierno Federal, el que tales sistemas deban diseñarse de manera que faciliten el control, la evaluación y la fiscalización de lo que cada entidad posee, debe, recibe o tiene como gasto, y cual es el avance de los programas, para permitir la medición de la productividad y efectividad del gasto público federal.

En suma, la ley en cuestión trae consigo lo siguiente:

- Modernizar la concepción del manejo del gasto público federal, y que éste se programe en el marco de la planeación nacional, se ejerza eficientemente y se aplique a la eficacia en el logro de objetivos y metas;
- Programar todo el gasto público federal señalando objetivos, metas, costos y responsables de su manejo, para dar dirección a los programas de funcionamiento y desarrollo del sector público, así como transparencia a sus gastos;

- Fortalecer el control interno de las entidades públicas, al obligarlas a proporcionar información financiera, contable y adicional que se requiera, para evaluar el ejercicio de los presupuestos y los avances en la consecución de las metas a fin de retroalimentar el proceso planeación-programación-presupuestación;
- Sentar las bases para liberar el gasto público y corresponsabilizar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de su ejercicio, en la medida de los beneficios inherentes a la oportunidad y flexibilidad con que se realicen las erogaciones.

"Estos cambios son los que harán posible la implantación plena y eficiente de los presupuestos basados en programas que señalen objetivos, metas y responsables de su ejecución y, asimismo, que la contabilidad se convierta en instrumento para administrar y deje de ser solamente productora de datos históricos y de cuentas públicas de difícil interpretación". (1)

Conforme a lo anterior, después de 40 años de promulgada la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, que la sustituye, sintetiza -- aquellas ideas que pretenden inspirar una mejor aplicación a los recursos del Estado, las cuales esencialmente son:

(1) Presidencia de la República, Coordinación Gral. de Estudios de Estudios Administrativos, Bases Jurídicas de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal, p.55

- a) El gasto público debe enmarcarse en planes previstos y medidos;
- b) Los objetivos fijados deben ser claros y concretos;
- c) Se debe planear coherentemente lo que se tiene que hacer, en función del análisis jerarquizado de las necesidades reales;
- d) Se deben fijar metas por alcanzar, de acuerdo con los recursos disponibles;
- e) Es necesario controlar los gastos verificando su manejo eficiente y honesto; y
- f) Es imperativo evaluar la ejecución de los programas, impidiendo desviaciones o corrigiéndolas oportunamente si aparecen errores durante el ejercicio programático del presupuesto.

ACUERDOS DE SECTORIZACION

En cumplimiento a lo dispuesto por las Leyes: Orgánica de la Administración Pública Federal (Artículos 50 y 51) y de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público (Artículos 6 y 17) se emitieron los Acuerdos Presidenciales a cuyo tenor las entidades paraestatales quedan agrupadas por sectores administrativos, con el objeto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen mediante la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que les corresponde por afinidad y paralelismo en propósitos y actividades.

El primer Acuerdo apareció publicado en el Diario Oficial de la --

Federación el 17 de enero de 1977, y fue modificado por decisiones presidenciales publicadas en el Diario Oficial de las siguientes fechas: 12 de mayo de 1977, 10 de abril de 1978, 27 de febrero de 1979 y 28 de enero de 1980.

En el Diario Oficial de la Federación publicado el 31 de marzo de 1981 apareció publicado el nuevo Acuerdo de Sectorización:

ACUERDO POR EL QUE LAS ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL SE AGRUPAN POR SECTORES A EFECTO DE QUE SUS RELACIONES CON EL EJECUTIVO FEDERAL SE REALICEN A TRAVES DE LAS SECRETARIAS DE ESTADO Y DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS QUE LES CORRESPONDE Y QUE APARECEN COMO COORDINADORES DE CADA SECTOR.

Con este Acuerdo se reubican ciertas entidades y se retiran de los sectores administrativos aquellas que han sido liquidadas; también se añaden e inscriben dentro de los sectores que les corresponde las nuevas entidades que se han creado.

En los agrupamientos sectoriales administrativos se incluyen las empresas públicas minoritarias, con el objeto de establecer su debido control por parte de la administración central a través de un Comisario designado por la dependencia coordinadora del sector en el que se inscriba la entidad, tal como lo determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su Artículo 48.

La sectorización jurídico-administrativa de las entidades de la administración paraestatal persigue fundamentalmente los siguientes propósitos:

- a) Evitar duplicación, dispersión, contradicción y superposición en las actividades de la administración pública paraestatal y de la administración pública central a través de la coordinación entre dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- b) Determinar niveles mesoadministrativos de coordinación y control especializados en la rama funcional de actividad en que se inscribe el funcionamiento de cada entidad paraestatal; y
- c) Enmarcar el proceso planeación-programación-presupuestación-información-control-evaluación, en un contexto de unidad en acciones y coparticipación en el logro de los objetivos y las metas de cada sector administrativo;

En razón de lo expuesto, a las dependencias coordinadoras de sector se les confiere autoridad para orientar y coordinar:

- * La elaboración de planes, programas y proyectos de cobertura sectorial;
- * El proceso administrativo del gasto público encomendado a su sector administrativo;
- * Las operaciones de financiamiento de las entidades de su sector;

- * El diseño de los sistemas de informática y contabilidad que deben adecuar las entidades a los requerimientos del proceso administrativo del gasto en cada sector, particularmente de las fases de planeación y evaluación;
- * Las acciones de reforma administrativa de las entidades bajo su coordinación;
- * El proceso de evaluación sectorial.

LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA
(DIARIO OFICIAL 31 de diciembre de 1976)

En sus ocho Capítulos esta Ley dicta los ordenamientos que norman y regulan la obtención del financiamiento para los programas de inversión pública del Sector Público Federal.

La estructura de la Ley General de Deuda Pública es la siguiente:

- Capítulo I: Disposiciones Generales;
- Capítulo II: De las Facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- Capítulo III: De la Programación de la Deuda Pública;
- Capítulo IV: De la Contratación de los Financiamientos del Gobierno Federal;
- Capítulo V: De la Contratación de Financiamientos para En-

tidades distintas del Gobierno Federal;

Capítulo VI: De la Vigilancia de las Operaciones de Endeudamiento;

Capítulo VII: Del Registro de Obligaciones Financieras;

Capítulo VIII: De la Comisión Asesora de Financiamiento Externo;

TRANSITORIOS

La Ley General de Deuda Pública faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para manejar integralmente el proceso de endeudamiento público desde su emisión, contratación y concertación hasta la vigilancia de la aplicación eficiente de los recursos del financiamiento, así como del registro y captación de la información que todas las entidades del Sector Público Federal están obligadas a proporcionar a dicha dependencia según las condiciones que la misma les imponga.

De acuerdo con la misma Ley, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público contrata el financiamiento de las dependencias de la administración centralizada y autoriza a las entidades paraestatales para contratar los financiamientos que sus programas de inversión requieren.

Atendiendo lo estipulado por esta Ley, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigila la capacidad de pago de las entidades---

acreditadas y la oportunidad con que éstas deban liquidar el capital y los intereses de los financiamientos que obtienen.

Toda solicitud de financiamiento debe dirigirse a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ir acompañada de los elementos de juicio que la justifiquen, así como contemplarse en los presupuestos de cada entidad las provisiones suficientes para cubrir los pagos de los pasivos contratados.

Del análisis de la Ley General de Deuda Pública surgen las siguientes consideraciones:

- * Es un instrumento que clarifica los fines, los procedimientos y condiciones del financiamiento público;
- * Asigna un papel regulador de la política financiera del Gobierno Federal a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, estableciendo claramente su intervención principal en el diseño de las políticas monetaria y crediticia;
- * Complementa sus disposiciones con las de los demás instrumentos normativos de la Administración Pública Federal, reforzando el rol globalizador de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- * Establece las líneas generales que debe seguir la política financiera y crediticia de todo el Sector Público Fe-

deral, buscando la unidad de criterios para la programación racional de los recursos del financiamiento.

- * Dicta las bases para controlar el aprovechamiento de dichos recursos, en el contexto del Programa Financiero del Sector Público diseñado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de acuerdo con las prioridades de encauzamiento de los recursos provenientes de la Deuda Pública.
- * Destaca en esta Ley, la creación de la Comisión Asesora de Financiamientos Externos, presidida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y asesorada por: el BANCO DE MEXICO, NAFINSA, BANOBRAS, BANRURAL, BANCOMEXT, SOMEX, FINASA, así como de las entidades del Gobierno Federal que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público considere conveniente;
- * Dicha Comisión Asesora tiene como propósitos sustantivos los de: evaluar las necesidades de financiamiento del Sector Público Federal; asesorar el diseño de la política de endeudamiento externo; y recomendar políticas para mantener la deuda externa dentro de los márgenes de la capacidad del pago del Sector Público Federal y del país.

LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA
(Diario Oficial 18 de diciembre de 1978)

Esta Ley establece las facultades de la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano técnico de la Cámara de Diputados instituido para examinar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y la del Departamento del Distrito Federal que el Ejecutivo debe presentar a la Cámara de Diputados en los primeros días del mes de junio de cada año observando lo dictado por el Artículo 74 Constitucional.

La estructura de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda es la siguiente:

- Capítulo Primero: De la Contaduría Mayor de Hacienda, Artículos 1º al 9º;
- Capítulo Segundo: De la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, Artículo 10;
- Capítulo Tercero: De la Contabilidad y Auditoría Gubernamental y Archivo Contable, Artículos 11, 12 y 13;
- Capítulo Cuarto: De la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal, Artículos 14, 15, 16, 17 y 18;
- Capítulo Quinto: De la Revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal,

Artículos 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 26;

Capítulo Sexto: De las Responsabilidades, Artículos 27, 28, 29,
30, 31, 32, 33, 34, 35 y 36;

Capítulo Séptimo: De la Prescripción, Artículos 37, 38 y 39.

TRANSITORIOS

En la nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda se fijan las bases del control externo al Poder Ejecutivo, que ejerce el Poder Legislativo sobre la gestión financiera de la Administración Federal.

Dicha Ley responde a la necesidad de actualizar las atribuciones del órgano técnico de la Cámara de Diputados, adecuándolo a las modalidades pluripartidistas del Poder Legislativo, así como al renovado funcionamiento del Poder Ejecutivo, como consecuencia de los procesos de reforma en lo político y en lo administrativo.

Las principales razones que motivaron la promulgación de la nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, básicamente fueron:

- 1) La anterior Ley Orgánica promulgada en 1936, y que estuvo en vigor adecuándole modificaciones hasta diciembre de

1978, contenía insuficientes atribuciones para contemporizarse con el desarrollo actual de las funciones que ha venido acumulando la Administración Pública Federal. En la Contaduría Mayor permanecía la misma estructura de organización y funcionamiento y el volumen de documentos a revisar sostenía una dinámica creciente, que propiciaba la inoperatividad y la ineficiencia de su control sobre los actos de gestión financiera del Gobierno Federal.

- 2) La revisión documental se hacía en términos de glosa y palomeo, al verificar aritméticamente el valor de los documentos justificativos de las erogaciones y los ingresos, así como que dichos comprobantes estuvieran en regla según los requisitos legales y fiscales aplicables.
- 3) La glosa de documentos y comprobantes se ejecutaba en forma rutinaria, y debido a la gran cantidad de legajos* por revisar, existían extravíos, desatenciones y destrucciones de los mismos.
- 4) La posibilidad de finiquito en caso de fincamiento de responsabilidades hacía inocuos e inconducentes los procedimientos legales en materia administrativa, penal y fiscal aplicables en

* paquetes de documentos.

caso de desviaciones, faltas o delitos en contra de la Hacienda Pública por parte de funcionarios, empleados o particulares.

- 5) La Contaduría Mayor de Hacienda fue concebida por el legislador para controlar los actos de gestión financiera del Ejecutivo Federal, sin embargo, había permanecido como un ente burocrático estático ante la complejidad creciente de los asuntos relacionados con el manejo del ingreso y el gasto público, y sin mayores atribuciones que las de "glosar" y verificar los resultados de cada ejercicio fiscal.
- 6) Teóricamente la Contaduría Mayor de Hacienda ha sido el órgano superior de fiscalización en México, pero en la práctica las condiciones sociopolíticas y la insuficiencia de recursos humanos, financieros y tecnológicos, así como las limitantes de su anterior marco legal no le habían permitido desempeñar realmente dicho papel.

Actualmente la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda se suma a la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y Altos Funcionarios de los Estados, para ampliar el período de finiquito de los delitos oficiales hasta por dos años después que el funcionario o empleado deje su cargo.

go. Asimismo, el examen y la revisión de la Cuenta Pública ha dejado de realizarse poniendo marcas y señales a las cuentas, partidas y comprobantes, sustituyéndose tales métodos por procedimientos de auditoría en términos físicos, financieros, sistémicos y legales. En tal sentido, esta Ley le confiere atribuciones a la Contaduría Mayor para que realice visitas directas a las entidades y efectúe auditorías poniendo énfasis en las partidas y programas que a su juicio considere conveniente, así como para exigir los libros de contabilidad, los comprobantes y todos los elementos de prueba que sus actividades de fiscalización requieran para el efectivo ejercicio de sus atribuciones.

En razón de lo anteriormente expuesto conviene enunciar los Artículos más representativos de la Ley citada:

Artículo 3o. "La Contaduría Mayor de Hacienda revisará la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal, ejerciendo funciones de contraloría y, con tal motivo, tendrá las siguientes atribuciones:

- VI. "Solicitar a los auditores externos de las entidades, copias de los informes o dictámenes de las auditorías por ellos practicadas, y las aclaraciones, en su caso, que se estimen pertinentes;

VII. "Establecer coordinación en los términos de esta Ley, con la Secretaría de Programación y Presupuesto, a fin de uniformar las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y las normas de auditoría gubernamentales, y de archivo contable de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público;

IX. "Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades".

Artículo 7o.

"El contador Mayor de Hacienda tendrá las siguientes atribuciones:

VII. "Formular los pliegos de observaciones que procedan"

Artículo 11.

"Con objeto de uniformar los criterios en materia de contabilidad gubernamental y archivo contable, la Secretaría de Programación y Presupuesto dará a conocer con oportunidad a la Contaduría Mayor de Hacienda, las normas, procedimientos, métodos y sistemas que emita e implante, de acuerdo con las facultades que le confieren las Leyes Orgánica de La Administración Pública Federal y de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, debiendo tomar

en cuenta las recomendaciones que sobre el particular le formule la Contaduría Mayor de Hacienda"

"La Secretaría de Programación y Presupuesto dará a conocer con oportunidad a la Contaduría Mayor de Hacienda, los programas de auditoría interna que fije para las entidades"

Artículo 13. "La Contaduría Mayor de Hacienda al revisar la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal, vigilará la aplicación de las normas, procedimientos, métodos y sistemas a que se refiere el Artículo 11 de esta Ley, y dará cuenta a la Secretaría de Programación y Presupuesto de las irregularidades que encuentre, para que dicte las medidas correctivas procedentes"

Artículo 18. "La Contaduría Mayor de Hacienda y la Secretaría de Programación y Presupuesto, determinarán de común acuerdo, los documentos justificativos y comprobatorios de la Cuenta Pública y los títulos y cupones amortizados o cancelados de la Deuda Pública Federal, que deban conservarse, microfilmarse o destruirse"

Artículo 32. "El Contador Mayor de Hacienda, al tenor de lo dispuesto en el Artículo 7o., fracción VII, de esta Ley, formulará directamente a las entidades correspon-

dientes los pliegos de observaciones derivados de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal - y de la del Departamento del Distrito Federal, así como los relacionados con las empresas privadas o con los particulares que hayan coparticipado en el ingreso o en el gasto público'

"De estos hechos, el Contador Mayor de Hacienda in formará a la Secretaría de Programación y Presup u puesto, para los efectos señalados en los Artículos 45, 46, 47 y 48 de la Ley de Presupuesto, Contabi l lidad y Gasto Público Federal'

Artículo 33.

"Las entidades, dentro de un plazo improrrogable de 45 días hábiles contados a partir de la fecha de re cibo de los pliegos de observaciones informarán a la Contaduría Mayor de Hacienda y a la Secretaría de Programación y Presupuesto sobre su trámite y medidas dictadas para hacer efectivo el cobro de las cantidades no percibidas por la Hacienda Pública Federal o la del Departamento del Distrito Federal, el resarcimiento de los daños y perjuicios causados y el fincamiento de las responsabilidades en que ha yan incurrido sus empleados o funcionarios, así como

los organismos de la Administración Pública Federal y sus funcionarios o empleados, las empresas privadas o los particulares, que hubieren intervenido en el ingreso o en el gasto público, dando noticia, en su caso, de las penas impuestas de su monto cuando sean de carácter económico y el nombre de los sancionados"

"Cuando los informes no se rindan o dejen de rendirse dentro del plazo señalado, los empleados o funcionarios responsables serán sancionados de acuerdo con lo previsto por el artículo 48 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, independientemente de las sanciones que procedan por la aplicación de otras Leyes"

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda se sintetiza en las siguientes consideraciones:

- El Contador Mayor de Hacienda debe ser un profesional eminente en materia y tener integridad moral incuestionable, gozando además de inamovilidad por ocho años en el cargo, lo que garantiza continuidad e independencia para sus actos de fiscalización;
- La Contaduría Mayor de Hacienda está autorizada por su

propia Ley Orgánica para realizar auditorías a las entidades a que se refiere el Artículo 2o. de la Ley de -- Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público;

Como parte de sus trabajos de fiscalización la Contaduría Mayor puede efectuar revisiones financieras, contables y de obra física, así como de los sistemas administrativos de las entidades, verificando la eficiencia en el uso de los recursos, la legalidad de los actos y la eficacia en el logro de las metas de gestión;

Las unidades administrativas que reciben pliegos de -- responsabilidad por la Contaduría Mayor de Hacienda -- tienen un plazo improrrogable de 45 días hábiles para -- responder y disprobar tal medida; estableciéndose las -- sanciones de orden administrativo, penal o de cualquier otra índole que procedan en caso de incumplimiento;

La Contaduría Mayor de Hacienda rinde dos informes -- anualmente a la Cámara de Diputados a través de la -- Comisión de Vigilancia: uno previo sobre la Cuenta Pública del año anterior dentro de los diez primeros días del mes de noviembre de cada año, y otro definitivo -- sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública -- recibida el año anterior en los primeros diez días del-

mes de septiembre de cada año;

La Contaduría Mayor de Hacienda tiene facultades para examinar y evaluar el ingreso y el egreso públicos, de manera profesionalmente adecuada y políticamente al margen de los cambios en la composición de la Cámara de Diputados;

Con su nueva Ley Orgánica el ente superior de fiscalización del Gobierno Federal asume atribuciones suficientes e imperativas, para implementar con rigor profesional la evaluación ex-post de la gestión financiera anual de la Administración Pública Federal, con independencia de criterio respecto del Poder Ejecutivo.

ACUERDO POR EL QUE EL EJECUTIVO FEDERAL CELEBRARA CONVENIOS UNICOS DE COORDINACION CON LOS EJECUTIVOS ESTATALES, A FIN DE COORDINAR LAS ACCIONES DE AMBOS ORDENES DE GOBIERNO EN MATERIAS QUE COMPETEN AL EJECUTIVO FEDERAL Y A LOS EJECUTIVOS ESTATALES DE MANERA CONCURRENTENTE, ASI COMO AQUELLOS DE INTERES COMUN.

(Diario Oficial 6 de diciembre de 1976)

Los Convenios Unicos de Coordinación se constituyen en instrumentos de respuesta para satisfacer uno de los objetivos básicos de la reforma administrativa, en el sentido de: "Fortalecer la Organización Pú-

blica Federal, para una mayor participación en el desarrollo económico y social del país de los Poderes Federales y de los niveles de Gobierno". Atendiendo a ello, se genera una estrategia común para encauzar recursos del gasto público federal hacia regiones y sectores de atención especial. Tal medida implica, corresponsabilizar a los Gobiernos de los Estados y a los sectores de la Administración Pública Federal, en la administración de los programas de desarrollo rural, para grupos marginados y zonas deprimidas del país, alimentario, así como otros programas especiales de la Presidencia de la República.

Entre los párrafos más relevantes están:

Primero "El Ejecutivo Federal celebrará convenios únicos de coordinación con los Ejecutivos Estatales, a fin de coordinar las acciones de ambos órdenes de gobierno en materias que competen al Ejecutivo Federal y a los ejecutivos estatales de manera concurrente, así como en aquellas de interés común, para lo cual las Secretarías de Estado y las demás dependencias federales, deberán normar su actuación de conformidad a los términos concertados en dichos convenios".

Segundo. "La Secretaría de la Presidencia considerará las bases del desarrollo estatal, para formular los planes nacionales y los programas de inversiones y gasto del Gobierno

no Federal, que deberá someter a la consideración del Presidente de la República".

Séptimo. "La Secretaría de la Presidencia deberá establecer, de común acuerdo con la Secretaría de Estado que corresponda, el mecanismo presupuestal de transferencia de fondos a los Gobiernos de los Estados, de conformidad con el calendario de traspaso de los programas de obras y servicios públicos de los Gobiernos de los Estados, que apruebe el Presidente de la República".

Octavo. "Las entidades del sector público federal, deberán presentar la asistencia técnica que soliciten los Gobiernos de los Estados, para efecto de asumir las responsabilidades de coordinación o ejecución de los programas específicos de desarrollo, que concierten el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos Estatales en los convenios únicos de coordinación".

Décimo Primero.

"La unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos, que funciona en la Presidencia de la República, pondrá a disposición de los Gobiernos de los Estados, los estudios de reforma administrativa con que cuenta el Gobierno Federal, y prestará la asistencia -

técnica que al efecto requieran las entidades federativas con el fin de coadyuvar al propósito expresado por los Ejecutivos Estatales de mejorar la organización y eficiencia de las funciones públicas sobre las siguientes materias:

- a) Administración de Justicia Civil, Penal y Administrativa;
- b) Sistema de persecución de los delitos y ejercicio de la acción penal, y reclusión y readaptación social;
- c) Administración local;
- d) Administración municipal; y
- e) Sistema fiscal y presupuestario".

Décimo Segundo.

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público colaborará para que se realicen estudios sobre los esfuerzos fiscales de las Entidades Federativas, conteniendo los sistemas de tributación, recaudación y vigilancia de los ingresos fiscales que correspondan a los Estados .

"Dichos estudios los pondrá a disposición de los Ejecutivos Estatales para que se aprovechen sus conclusiones y puedan fijarse las bases sobre las cuales los Gobiernos de los Estados logren obtener niveles óptimos de recaudación fiscal".

Décimo Sexto.

"Las Secretarías de Estado y demás entidades del Sector Público Federal, tomarán todas las medidas necesarias en el ámbito de su competencia, a fin de cumplir con las obligaciones que se deriven para el Ejecutivo Federal, de los convenios únicos de coordinación que se celebren con los Ejecutivos Estatales".

Se fijan, por tanto, las bases para la coordinación de los esfuerzos federales y estatales de manera que confluyan en acciones de interés prioritario para el país. En tal sentido, los convenios únicos de coordinación aportan la estructura normativa para que la Federación apoye los proyectos estatales de desarrollo, lo que significa integrar en un todo orgánico el Sistema Nacional de Planeación a través de:

- * Distribuir en forma proporcionada y selectiva, volúmenes de gasto público federal entre las Entidades Federativas para fortalecer sus finanzas y coadyuvar en la realización de planes y estrategias de desarrollo regional y local;
- * Ampliar la cobertura de los efectos del gasto público federal, así como de su manejo corresponsable por --

parte de los Gobiernos de los Estados y de los sectores de la Administración Pública Federal;

- * Sectorizar las erogaciones adicionales y las inversiones del Gobierno Federal, otorgando apoyo a los planes de desarrollo estatal mediante programas sectoriales e intersectoriales en materia de: Comunicaciones y Transportes, Educación Pública, Asentamientos Humanos, Salud y Seguridad Social, Administración de Justicia, Reforma Administrativa, Estudios de Preinversión, y las demás que convengan a los Ejecutivos Estatales;
- * Descentralizar el manejo del gasto federal en los niveles regionales de Gobierno, insertando el control y la evaluación de sus resultados en los programas sustantivos de los sectores de la Administración Pública Federal

DECRETO QUE ADICIONA LA LEY DE INSPECCION DE CONTRATOS Y OBRAS PUBLICAS CON UN ARTICULO 39

(Diario Oficial 31 de diciembre de 1976)

Mediante tal adición, se suprimen las funciones de inspección y vigilancia que venían realizando conjuntamente las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Patrimonio Nacional y de la Presidencia, en cuanto a los contratos y la ejecución de las obras que llevan -----

a cabo las entidades de la Administración Pública Federal. Dicho artículo se enuncia a continuación:

Artículo 39. "El Ejecutivo Federal, mediante disposiciones de carácter general, podrá eximir a las entidades a que se refiere el Artículo 1o. de los requisitos y modalidades previos a la iniciación de las obras y a la celebración de los contratos que establecen los Artículos 15, 16, 18, 19, 23, 30 y 31 de esta Ley, reservándose los medios de control que estime necesarios".

Para aclarar la adición a la Ley citada es menester analizar los siguiente:

- a) Originalmente esta Ley otorgaba facultades a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional y de la Presidencia para intervenir de manera conjunta en la autorización, el control y la vigilancia de los actos y contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación realizadas por cuenta del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal;
- b) Los procedimientos macroadministrativos que conlleva el nuevo aparato jurídico-administrativo del Gobierno Federal suprimen la intervención conjunta de tales instancias;
- c) Con la adición se exime a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de cualquiera intervención en la materia, con

excepción de las disposiciones relacionadas con el objeto de la Ley citada que estén contenidas en: las Leyes de Ingresos; la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación; la Ley General de Deuda Pública; y demás disposiciones legales que otorguen a dicha dependencia alguna intervención en la materia.

d) A la Secretaría de Programación y Presupuesto, de acuerdo con el marco jurídico-administrativo vigente, específicamente, con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su Artículo 32, Fracciones VI, VII, IX, XVI, y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Artículos 30 y 31, le corresponde aplicar las disposiciones de la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas en asuntos tales como:

-Tramitaciones y registros;

-Autorización de actos y contratos; e

-Intervención en actos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación, así como vigilancia de la ejecución de los mismos.

e) La Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial conserva las atribuciones que en materia de contratos y obras públicas le confieren los Artículos 12 y 13 de esta Ley, por los-

cuales se constituye la Comisión Técnico Consultiva de Contratos y Obras Públicas en la cual son Presidente y Secretario los representantes de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, respectivamente. Asimismo, la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial interviene en los asuntos tocantes a dicha materia, cuando estos inciden en casos no previstos por esta Ley, y en los términos del Artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Fracciones II, III, IV, V.

f) En atención a la adición de esta misma Ley, así como por las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículo 37, fracciones V, VI, VII, VIII, IX y X, principalmente, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas asume la responsabilidad de:

"proyectar, realizar directamente o contratar y vigilar en su caso, en todo o en parte, la construcción de obras públicas que emprende el Gobierno Federal".

"vigilar y conservar los inmuebles de propiedad Federal y las plazas y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal".

"establecer bases y normas y, en su caso, intervenir en la celebración de contratos de obras del Gobierno Fede-

ral, y asesorar a las dependencias que emprendan obras, con recursos de la Federación".

Las disposiciones vigentes de la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, marcan la participación de dos instancias principales en su aplicación:

- 1) La Secretaría de Programación y Presupuesto, para el registro, trámite, autorización, control y vigilancia de la ejecución de los contratos y obras públicas.
- 2) La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas - como instancia técnica especializada del Gobierno Federal, - en el ámbito de los procedimientos macroadministrativos de apoyo a la gestión del gasto público, a fin de intervenir en la celebración de los contratos o realizar físicamente las obras, así como para emitir los dictámenes técnicos que al efecto requiera la gestión del Gobierno Federal en dicha materia.

LEY SOBRE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y ALMACENES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

(Diario Oficial 31 de diciembre de 1979)

Con esta Ley se abroga la Ley de Inspección de Adquisiciones - del 6 de mayo de 1972, que con reformas y adiciones estuvo vigente - hasta 1979; dicha Ley le confería atribuciones a la Secretaría del Pa -

rimonio Nacional en materia de inspección de adquisiciones, en tanto que la autorización de las importaciones, correspondía al Instituto Mexicano de Comercio Exterior y al Comité de Importaciones del Sector Público.

El 31 de diciembre de 1976 se adicionó a la Ley de Inspección de Adquisiciones el Artículo 27, por el cual la Secretaría del Patrimonio Nacional transfería sus facultades para intervenir en lo relativo a las adquisiciones del Gobierno Federal a la Secretaría de Comercio, dependencia que coordina su acción con la Secretaría de Programación y Presupuesto en lo relativo al control de las adquisiciones y los proveedores de la Administración Pública Federal.

Al efecto, a las Secretarías de Comercio y Programación y Presupuesto, les corresponde intervenir en materia de adquisiciones en razón de las siguientes bases orgánico-jurídicas:

- * Los Artículos 30 y 31 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y 32 fracción XV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, atribuyen a la Secretaría de Programación y Presupuesto facultades para intervenir y controlar el proceso de tramitación, registro, autorización, control y vigilancia de las adquisiciones que realicen las entidades del Gobierno Federal.

- * El Artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, particularmente en las fracciones I, V, VI, y VII, dota a la Secretaría de Comercio de los elementos-jurídico-funcionales que la constituyen en la dependencia - que regula, orienta y coordina las políticas de comercio - interior y exterior del país; de ahí la conveniencia de su - intervención como instancia microadministrativa especiali- zada en lo relativo a las políticas de adquisiciones, arren- damientos y administración de los almacenes del Sector Pú- blico Federal.

La Ley Sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal presenta la siguiente estructura:

Capítulo Primero.	Disposiciones Generales: Artículos 1 ^o al 10;
Capítulo Segundo.	De las Adquisiciones: Artículos 11 al 20;
Capítulo Tercero.	Del Arrendamiento de Bienes Muebles y de - la Prestación de Servicios: Artículos 21 al - 23;
Capítulo Cuarto.	De los Almacenes: Artículos 24 y 25;
Capítulo Quinto.	Del Padrón de Proveedores de la Administra- ción Pública Federal: Artículos 26 al 31;
Capítulo Sexto.	De la Vigilancia, Sanciones y Recursos: Ar- tículos 32 al 39;
	Transitorios

El Artículo 3o. de esta Ley, establece que la aplicación de la misma queda a cargo de la Secretaría de Comercio, "sin perjuicio de la intervención que corresponda a otras dependencias del Ejecutivo Federal conforme a sus atribuciones legales". Asimismo, en el Artículo 4o., se enumeran las facultades que le confiere esta misma Ley a la Secretaría de Comercio, principalmente en lo relativo a:

- Expedir, dictar y fijar normas y bases generales, así como emitir opinión a la Secretaría de Programación y Presupuesto, y en su caso a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sobre:

"las adquisiciones de mercancías, materias primas y bienes muebles, que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal".

"El arrendamiento de bienes muebles y la prestación de servicios que requieran las dependencias y entidades".

"La celebración de concursos para la adquisición de mercancías, materias primas y bienes muebles;

"La operación de los almacenes";

"Los proyectos de programas y presupuestos de adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios así como también sobre las modificaciones

autorizadas por las dependencias competentes;

- Promover y auxiliar en el ámbito macroadministrativo:

."El mejor aprovechamiento del poder de compra del Sector Público Federal";

."El establecimiento de una colificación uniforme para las mercancías, materias primas y bienes muebles que requiera la Administración Pública Federal";

."La colaboración de las dependencias y entidades que por razón de sus funciones tengan a su cargo el almacenamiento, el transporte y la distribución de mercancías, materias primas y bienes muebles";

."La capacitación del personal de las dependencias y entidades en las áreas de adquisiciones y almacenes";

- "Llevar el padrón de proveedores de la Administración Pública Federal y el registro de los precios e importes máximos de las mercancías, materias primas, bienes muebles, arrendamientos y servicios";

- "Solicitar a los proveedores de la Administración Pública Federal los precios, calidades y especificaciones de sus productos y requerir la información que se estime necesaria sobre su solvencia financiera capacidad de producción y de abastecimiento, cuya veracidad podrá comprobar";

- "Revisar pedidos o contratos de adquisición de mercancías, materias

primas y bienes muebles";

- "En general la Secretaría de Comercio absorberá todas las facultades necesarias para lograr el cumplimiento de lo dispuesto en esta Ley y disposiciones derivadas de la misma";

La Ley Sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal surge como un instrumento que refuerza y clarifica la estructura orgánico legal que enmarca el proceso de planeación, control y vigilancia del ejercicio del gasto público ya que:

- * Conlleva el mejoramiento de los sistemas de control administrativo y financiero sobre las operaciones de gasto del Sector Público Federal, al consolidar el papel regulador que en cuanto a política de precios y de fomento del comercio exterior e interior, desempeña la Secretaría de Comercio;
- * Concede las más amplias facultades para intervenir en materia a la Secretaría de Comercio, que por la especificidad de sus funciones se configura como la dependencia orgánicamente adecuada para planear, normar, emitir opinión, intervenir, controlar y mejorar la política de adquisiciones de bienes y servicios, así como respecto a la administración de los almacenes del Gobierno Federal.

- * Asimismo, esta Ley indica, que a la Secretaría de Comercio corresponde la facultad de adecuar los lineamientos de la política de adquisiciones del Sector Público Federal a los requerimientos de mejores precios, del fomento de las exportaciones, de la creación de empleos y de la descentralización industrial, de conformidad con la política económica y financiera del Gobierno Federal.
- * Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal quedan obligadas a diseñar sus sistemas administrativos correspondientes, en razón de las directrices que emita la Secretaría de Comercio, dependencia facultada para solicitar y revisar:
 - Los anteproyectos y los programas anuales de adquisiciones de las dependencias y entidades;
 - Precios, calidades y especificaciones de los productos a los proveedores del Gobierno Federal;
 - Pedidos y contratos de adquisición de mercancías, bienes y servicios que las dependencias y entidades realicen;
 - El aprovechamiento y la implementación de los sistemas administrativos adecuados para el uso eficiente y eficaz de los recursos escasos del Sector Público.

Con las Leyes de Inspección de Contratos y Obras Públicas y de Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, se obtienen fundamentalmente las siguientes ventajas en cuanto al ejercicio y control del gasto público federal:

- Se ordenan los requisitos mínimos que deben cubrir los contratistas y proveedores de la Administración Pública Federal;
- Se fijan las bases para la racionalización de la gestión del gasto público en materia de celebración de contratos de obras públicas y realización de adquisiciones;
- Se instituyen los mecanismos de control central a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en cuanto al registro, tramitación, autorización y vigilancia de contratos de obras públicas, y la realización de adquisiciones;
- Se distribuyen procedimientos macroadministrativos de apoyo a la gestión de la Administración Pública, entre las dependencias más indicadas para intervenir técnicamente, la Secretaría de Comercio en cuanto al control de las adquisiciones, y la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en relación a la

inspección y realización de las obras públicas, y los contratos que por tal motivo se celebren.

-Se sujeta a las entidades de la Administración Pública Federal a controles administrativos globales y técnicamente especializados, garantizando mejores decisiones en cuanto a gasto por parte de quienes administran y controlan los recursos públicos.

ACUERDOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA

El carácter permanente del proceso de reforma administrativa y la consubstancialidad del mismo al funcionamiento y desarrollo de la Administración Pública, requieren de la institucionalización de los órganos adjetivos de apoyo global e institucional, necesarios para implementar la programación, la organización, la coordinación, la evaluación y la retroalimentación continuas del desenvolvimiento de la reforma administrativa en las entidades del Sector Público Federal. Previendo lo anterior, se han dictado básicamente los siguientes acuerdos:

ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECEN LAS BASES PARA LA PROMOCION Y COORDINACION DE LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL.

(Diario Oficial 28 de enero de 1971)

Con este Acuerdo, se institucionalizaron las Comisiones Internas de Administración (CIDAS) en cada dependencia y entidad del Gobierno

Federal, con el objeto de que dichas comisiones se encargaran del planteamiento y la realización de las reformas necesarias en el ámbito de sus entidades. Las CIDAS según este Acuerdo, quedan integradas con los funcionarios que resuelva el titular de cada entidad. Asimismo, el Acuerdo en cuestión ordenó como obligación de las entidades del Sector Público Federal, que éstas contaran con una Unidad de Organización y Métodos (UOMS) para asesorar técnicamente, el planteamiento y la ejecución de las reformas en sus respectivas entidades. Este Acuerdo dispuso también, el papel de coordinación de la Secretaría de la Presidencia sobre las tareas efectuadas por las CIDAS y las UOMS.

ACUERDO PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UNIDADES DE PROGRAMACION EN CADA UNA DE LAS SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO, ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL.

(Diario Oficial 11 de marzo de 1971)

En atención a este Acuerdo, se establecieron en las entidades del Sector Público Federal las Unidades de Programación (UPS) encargadas de asesorar a los titulares de las mismas entidades en: la fijación de objetivos y metas; la formulación de planes y programas; así como en la determinación de los recursos necesarios para cumplir con las funciones institucionales encomendadas a cada entidad. Se

formalizó también la participación de las UPS en las CIDAS, con el objeto de que los programas de reforma administrativa se contemplaran en los programas de funcionamiento y de ampliación de capacidad de cada entidad; correspondía a la extinta Secretaría de la Presidencia el asesoramiento y la coordinación global de los trabajos de las UPS, con el objeto de compatibilizar métodos y sistemas en toda la Administración Pública Federal.

ACUERDO POR MEDIO DEL CUAL SE DA A CONOCER QUE CORRESPONDE A LA SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA LLEVAR A CABO VISITAS PERIODICAS DE EVALUACION EN MATERIA DE REFORMA ADMINISTRATIVA, ASI COMO ELABORAR LOS DIAGNOSTICOS NECESARIOS, RELACIONANDOSE PARA ELLO CON LAS COMISIONES INTERNAS DE ADMINISTRACION Y CON LAS UNIDADES DE ORGANIZACION Y METODOS.

(Diario Oficial 16 de abril de 1974)

El Acuerdo en cuestión institucionalizó las reuniones o visitas de evaluación en las entidades del Sector Público Federal. Se señala en el Acuerdo que los resultados de las evaluaciones y diagnósticos que efectuaba la Secretaría de la Presidencia, se comunicaban al titular de la entidad objeto de la visita y, en su caso, al Presidente de la República. De los dictámenes previos que efectuara la Secretaría de la Presidencia, se podían derivar la creación, reestructuración, fu

sión o desaparición de dependencias, organismos, empresas y fideicomisos. Asimismo, este Acuerdo otorgó competencias a la Secretaría de la Presidencia a fin de que coordinara, compatibilizara y actualizara los programas globales de la Administración Pública Federal.

ACUERDO POR EL QUE EL EJECUTIVO FEDERAL CONTARA CON LA UNIDAD DE COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS.

(Diario Oficial 3 de enero de 1977)

De la desaparición de la Secretaría de la Presidencia con motivo de la reorganización de las dependencias de la administración pública central, con fundamento en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se derivó la creación de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. A este órgano le competen el estudio, la compatibilización, la actualización, la coordinación y la promoción de las reformas necesarias en la Administración Pública Federal, así como la evaluación de las mismas, como lo refiere este Acuerdo, cuyos párrafos esenciales son los siguientes:

Primero. "Para estudiar y promover las modificaciones que deben hacerse a la Administración Pública, así como para coordinar y evaluar su ejecución, el Ejecutivo Federal

contará con la Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos, que funcionará en la Presidencia de la República, en los términos dispuestos por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Segundo. "La Coordinación General de Estudios Administrativos, estará a cargo de un Coordinador General que será designado y ejercerá sus funciones por acuerdo del Presidente de la República.

Tercero. "Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, observarán los lineamientos que para la ejecución de las modificaciones administrativas que a ella deban hacerse, determine el titular del Poder Ejecutivo Federal, a través de la Coordinación General de Estudios Administrativos".

TRANSITORIOS

Artículo Primero. "Las disposiciones administrativas dictadas con anterioridad sobre organización y funcionamiento de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que aluden a la Secretaría de la Presidencia se entenderán que corresponden a la Coordinación General de Estudios Administrativos".

Los Acuerdos antes citados suscitan los siguientes comentarios:

1) La reforma administrativa no constituye un proceso extra

ordinario del Gobierno, para mejorar el funcionamiento de los entes públicos en un período de gestión político administrativa determinado, ya que se garantiza su acción continua e ininterrumpida a través de la institucionalización de los órganos, instrumentos y mecanismos, para coordinar, asesorar, proponer, formular y evaluar las acciones tendientes a mejorar progresivamente el funcionamiento de las instituciones del Sector Público Federal, de conformidad con los grandes objetivos nacionales.

- 2) Las Comisiones Internas de Administración, las UOMS, las UPS, así como los demás órganos adjetivos de apoyo técnico especializado de más reciente integración a los esquemas de organización de las entidades públicas, como las unidades de financiamiento, contabilidad, informática y estadística, evaluación, etc., se convierten en piezas fundamentales para perpetuar la racionalización del quehacer institucional, y favorecer la coordinación global e interinstitucional en toda materia de reforma administrativa, a través de los Comités Técnicos Consultivos, que en cada área adjetiva especializada se han establecido.
- 3) La creación de un órgano de coordinación global, para proponer y coordinar las modificaciones estructurales y de

funcionamiento que requieran las instituciones públicas, con-
lleva a Imputar la responsabilidad de la conducción global -
de dicho proceso, al Órgano más indicado por su experien- -
cia y especialización en esa materia; ya que la Coordinación
General de Estudios Administrativos funcionó durante 18 -- -
años como Dirección General de Estudios Administrativos --
dentro de la estructura orgánica de la extinta Secretaría de
la Presidencia.

GLOSARIO DE TERMINOS DE
PRESUPUESTO Y CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

ACTIVO DE ADMINISTRACION: Representa el saldo de los fondos - disponibles para administración de la entidad, de las cuentas de control en el manejo de fondos: Bancos, Caja, Fondo Presupuestario - Disponible en Tesorería, Deudores Diversos, Presupuesto por Asig^{na}mar y Servicio Prestado Pendiente de Cobro. (2) y (4)

ACTIVO DE BIENES DE INVENTARIO: Representa el valor de los - bienes muebles e inmuebles del Gobierno Federal que se destinan - al servicio público. (2) y (4)

ACTIVO DE ERARIO: Representa los valores de las inversiones, - los fideicomisos, y los patrimonios de organismos descentralizados y empresas sujetas a control presupuestal del Gobierno Federal, - los cuales se adquieren mediante el ejercicio del Presupuesto de -- Egresos y se recuperan o venden mediante la ejecución de la Ley - de Ingresos, tales como: inversiones en valores, títulos, bonos, ac^{ti}ones o partes de capital de empresas privadas y entidades finan^{ci} - cieras, fideicomisos y cantidades que se devuelven al término de - los convenios. (2) y (4)

ADEUDOS DE EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES (ADEFAS): Son - el conjunto de obligaciones contraídas, registradas y autorizadas den

tro de las asignaciones presupuestales de ejercicios fiscales anteriores no liquidadas a la terminación del ejercicio correspondiente. (2)

APORTACIONES: Son los recursos canalizados para crear e incrementar el patrimonio de ciertas entidades, que funcionan con fines de utilidad pública, y cuyos ingresos son insuficientes para mantener sus servicios. (1)

APOYOS: Son asignaciones de recursos fiscales que se otorgan a las entidades, en las que el Gobierno Federal tiene participación, o algunas otras que presten un beneficio social y que no estén incluidas en las mencionadas, para que efectúen gastos de operación o de inversión, o de algún otro tipo según sus necesidades. (1)

APROVECHAMIENTOS: Son todas aquellas percepciones por concepto de recargos, multas y demás ingresos de derecho público no clasificados como impuestos, derechos o productos, se consideran aprovechamientos: los donativos e indemnizaciones a la Federación, tenencia y uso de automóviles, concesiones y contratos, aportaciones en efectivo a la Federación por fraccionamiento de terrenos y por la construcción de conjuntos habitacionales, reintegros y cancelación de contratos, etc. (1) y (4)

ASIGNACION DEFINITIVA: Indica el monto modificado en la asignación

a la clave presupuestaria, partiendo de la asignación original mas las afectaciones presupuestarias, que pueden ser ampliaciones o reducciones. (2)

ASIGNACION ORIGINAL: Es el importe del presupuesto tal como fue autorizado por el Poder Legislativo. (2)

BIENES MUEBLES E INMUEBLES: Son las erogaciones destinadas a la formación de capital por concepto de mobiliario, maquinaria, inmuebles, equipo y toda clase de activos fijos que requieren de mantenimiento, reposición e incremento para operación o ampliación de capacidad. (4)

CALENDARIO DE PAGOS: Es el documento en que se programa la ministración de fondos por meses, trimestres o años, según las necesidades; se puede presentar por claves presupuestarias, partidas, conceptos, capítulos, o por el total de un ramo. (2)

CAPITULO: Es el elemento presupuestario que agrupa los gastos con características semejantes de acuerdo con su naturaleza (clasificación presupuestaria por objeto del gasto). (3) y (4)

COMISION GASTO FINANCIAMIENTO: Por Acuerdo publicado en el Diario Oficial el 29 de agosto de 1979, se crea con carácter permanente

la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento para el despacho de asuntos relativos a la materia, y de los programas correspondientes a la competencia de la normatividad, orientación y apoyo global - que efectúan la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Programación y Presupuesto. Dicha Comisión tiene como objetivo el de aplicar las medidas tendientes a mantener el equilibrio entre el gasto del Sector Público y sus recursos financieros. Asimismo, la Comisión Gasto Financiamiento realiza las siguientes funciones:

- * Recomienda medidas para hacer compatibles las decisiones en materia de gasto público, su financiamiento y los programas correspondientes.
- * Estudia la congruencia de las finanzas públicas con los objetivos nacionales, y examina la influencia del gasto y el financiamiento públicos en la situación económica del país.
- * Propone el calendario de pagos que permita que el programa de gasto cuente con los recursos financieros necesarios, tratando de armonizar el ejercicio del Presupuesto de Egresos con los recursos provenientes de la Ley de Ingresos de la Federación y del financiamiento del Sector Público Federal.
- * Sugiere las medidas necesarias para evitar las desviaciones del ejer

cicio del gasto y su financiamiento y para corregir las que se produzcan.

* Recomienda modificaciones cuando se proponen reformas sustanciales a los programas de gasto y financiamiento anuales de las entidades de la Administración Pública Federal.

* Analiza la situación financiera de las empresas y organismos públicos más importantes y de aquellas que presentan condiciones críticas.
(4)

CONCEPTO: Es el elemento presupuestario en que se subdividen los capítulos; clasifica las erogaciones afines de acuerdo con el objeto del gasto. (3) y (4)

CONGRUENCIA: Es un criterio para evaluar enfocado a comprobar si las acciones realizadas van dirigidas hacia los objetivos y las metas de la Administración Pública Federal, en los ámbitos global, sectorial e institucional. Así, la congruencia mide el grado de articulación entre los programas del sector público federal, los actos administrativos efectuados y los fines pretendidos. El análisis de la congruencia tiene un carácter múltiple:

- programa (institucional);

- conjunto de programas de un mismo sector (intrasectorial);
- conjunto de programas de distintos sectores (intersectorial); y
- conjunto de programas de la Administración Pública Federal (global).

Existe congruencia cuando:

- * Los actos administrativos de gestión programática del Gobierno Federal satisfacen los objetivos y las prioridades nacionales;
- * Los programas de los distintos sectores de la Administración Pública Federal se complementan y apoyan entre sí, en función del logro de los objetivos y metas de gestión pública del Estado;
- * Los programas de las entidades de un mismo sector coadyuvan en la consecución unitaria y coordinada de los objetivos y metas que sectorialmente les corresponden;
- * Los programas de las entidades, individualmente consideradas, mantienen una integración y ejecución en concordancia con lo que se pretende lograr institucionalmente. (4)

COSTO DE PROGRAMAS: Es el valor de los bienes y servicios utilizados en las actividades de los programas encomendados a cada entidad del sector público federal, incluida en el Presupuesto Federal de Egresos. (2) y (4)

CUENTADANTE: Las Oficinas y Agencias de la Federación con manejo de Fondos, Valores y Bienes, y las oficinas que establezcan créditos en favor o en contra del Gobierno Federal deben rendir cuenta de las operaciones que realicen, a las autoridades correspondientes (Secretaría de Hacienda y Crédito Público-Subsecretaría de Inspección Fiscal, Tesorería de la Federación, etc.-; Secretaría de Programación y Presupuesto-Dirección General de Contabilidad Gubernamental, etc.-; entidad o ramo que corresponda). Las Oficinas y Agencias de la Federación obligadas a rendir cuenta son: Tesorería de la Federación; Oficinas Aduanales; Oficina Federal de Hacienda; Pagadurías Civiles; Agencias Civiles; Pagadurías Militares; Agencias Militares; Oficinas Diversas con Manejo de Fondos; Oficinas con Manejo de Bienes Muebles; y Oficinas Liquidadoras. (4)

CUENTA COMPROBADA: Es el conjunto de comprobantes y justificantes que rinden las oficinas y agentes de la Federación, con manejo de fondos, valores y bienes, por concepto de ingresos, egresos y demás operaciones que efectúen durante el mes inmediato anterior. (2)

CUENTA CORRIENTE: Se constituye con las erogaciones que realizan las entidades de la Administración Pública para desarrollar sus funciones propias de Derecho Público en el ejercicio normal de sus atribuciones, así como las que se efectúan para subsidiar el consumo, la

seguridad social y otras ayudas a particulares; estas erogaciones no incrementan los activos físicos y financieros de la Hacienda Pública, sino que se consumen en el ejercicio de la gestión administrativa del Gobierno Federal (Compra de Bienes y Servicios para Administración; Servicios Personales, Adquisiciones, Servicios Generales, Servicio de la Deuda; Intereses y Comisiones de la Deuda; Transferencias y Erogaciones Especiales).

En cuanto a ingresos, en esta cuenta se incluyen las percepciones del Gobierno Federal en los renglones de ingresos tributarios (impuestos), y no tributarios (derechos, productos, aprovechamientos). (2) y (4)

CUENTAS DE BALANCE: Son las cuentas cuyo importe, solo o en combinación con otros, aparece en el balance general. Las cuentas de balance que quedan en el mayor general después de que las cuentas de ingresos y gastos se han cerrado al concluir el ejercicio: Inversiones; Fideicomisos; Deudores del Erario; Inversiones del Gobierno Federal a través de Instituciones Financieras Intermediarias; Almacenes; Elaboraciones; Construcciones en Proceso; Semovientes; Bienes Inmuebles Nacionales, Líneas Férreas en Construcción; Maquinaria, Herramienta y Aparatos; Mobiliario y Equipo; Colecciones Científicas, Artísticas y Literarias; Armamento; Vehículos Terrestres, Marinos y Aéreos; ---

Agropecuarios, Especies Menores Piscícolas, Forestales y de Zoológico; Costo de Programas. (2) y (4)

CUENTA DE CAPITAL: Son las erogaciones del Gobierno Federal para inversión física tales como: Obras Públicas y Construcciones, Fomento y Conservación, Inversión Física Indirecta y otras Inversiones Especiales; asimismo, se incluyen en los gastos de capital las erogaciones para inversión financiera tales como: Adquisición de Inmuebles, Fideicomisos para Créditos, Fideicomisos para Inversiones y Diversas Inversiones. En cuanto a Ingresos en esta cuenta se incluyen, los que se originan de la venta de activos físicos o financieros del Gobierno Federal (Bienes Muebles e Inmuebles, Valores, Recuperaciones de Capital, etc.). (2) y (4)

CUENTA DE LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL: Es el informe anual en que se reúnen un conjunto de estados contables, financieros y presupuestales, acompañados de los libros de contabilidad y demás información complementaria de la gestión financiera y económica del Gobierno Federal, que debe rendir el Poder Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión, dentro de los primeros diez días del mes de junio de cada año. Muestra los resultados de la gestión financiera del Gobierno Federal y los alcances que la acción reguladora del Estado ha tenido en el desarrollo económico y social del país. La Cuenta Pública

por tanto, es el documento en el cual la Secretaría de Programación y Presupuesto consolida en forma anual los estados financieros y de más información presupuestal y contable, derivada de las contabilidades de las entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación sobre el ejercicio fiscal del año inmediato anterior, para someterlos a consideración del Presidente de la República, quien a su vez debe presentarla a la Cámara de Diputados, para que a través de la Comisión de Vigilancia, se turne a la Contaduría Mayor de Hacienda (órgano técnico del Poder Legislativo) para que la revise y examine. (4)

CUENTAS DE RESULTADOS: Son cualesquiera de las cuentas cuyos saldos se transfieren a utilidades retenidas al término de cada ejercicio fiscal, se llaman así porque estas cuentas reflejan transacciones completas. En el manual de Contabilidad Gubernamental del Sistema Egresos de la Administración Pública Centralizada y los Poderes Legislativo y Judicial, se catalogan como tales las siguientes: Vales Respuesta del Servicio Postal; Presupuesto Ejercido; Costo de Programas; Costo de Programas de Años Anteriores; y Presupuesto Ejercido de Años Anteriores. (2) y (4)

CUENTA POR LIQUIDAR CERTIFICADA: Se expide Cuenta por Liquidar Certificada para efectuar de manera ágil, los pagos por concepto

de adquisiciones de bienes, servicios, obras, servicios personales, - pago de deuda pública, etc., a los proveedores, contratistas y de - más beneficiarios. Por tanto, se elabora este documento, para liqui - dar cualquier tipo de erogación con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación de los Ramos I al XXV, con excepción de:

- servicios personales que se pagan con cheque federal; y
- el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER) cuyos pagos se efectúan mediante "Autorización de Pago".

La Cuenta por Liquidar Certificada se utiliza en sustitución de docu - mentos comprobatorios, tales como: Notas de Remisión, Facturas, - Presupuestos, Listas de Raya, etc., a fin de efectuar diferentes ti - pos de pagos, como pueden ser anticipos, pagos parciales o totales, en favor de uno o varios beneficiarios. Se giran para su liquidación, a la misma Oficina Pagadora en la que se radica la Orden de Pago - en la cual se incluye su importe y contabiliza. (4)

DEFICIT FINANCIERO: Es la diferencia negativa que resulta de la - comparación entre el superávit o déficit en cuenta corriente y el dé - ficit o superávit en cuenta de capital. (1)

DEFICIT MONETARIO: Es la diferencia negativa entre el circulante monetario y las necesidades reales de funcionamiento del sector públi

co. Implica la necesidad de moneda circulante en un momento determinado. (1)

DEFICIT PRESUPUESTARIO: Es la cantidad negativa que resulta de -
comparar el déficit financiero contra el aumento neto de la deuda, -
cuando los ingresos presupuestales son menores que los egresos pre-
supuestales. (1)

DERECHOS: Son las contraprestaciones establecidas por el poder pú-
blico, conforme a la Ley, en pago de un servicio (Derechos por Ser-
vicios de Agua, Derechos por Servicios de Registro Civil, Derechos
por Expedición de Documentos, etc.). (4)

DESAGREGACION DE LOS RAMOS XXII Y XXIII (INVERSIONES Y
EROGACIONES ADICIONALES): Es la asignación de los recursos fi-
nancieros destinados a apoyos contenidos en los Ramos Generales - -
XXII y XXIII, a los presupuestos específicos de cada Dependencia - -
Coordinadora de Sector, lo que significa desagregar los subsidios y -
aportaciones que otorga el Gobierno Federal derramándolos en los -
Programas y Subprogramas a que corresponden. Esta distribución
de apoyos financieros del Gobierno Federal permite identificar tanto
el destino específico que se le da a estos gastos, como a los respon-
sables de su manejo. (3)

DEUDA PUBLICA: Es la suma de obligaciones insolutas a cargo del - sector público, derivadas de la celebración de empréstitos sobre el - crédito de la Nación, con acreditantes nacionales o extranjeros. (2)

DEUDA PUBLICA-AMORTIZACION: Es el pago total o parcial de capital, en la forma y en los términos convenidos; no incluye el pago de intereses. (2)

DEUDA PUBLICA-CALENDARIO DE PAGOS: Documentos que contienen la programación de los pagos, de acuerdo con las fechas de su vencimiento, en un ejercicio fiscal determinado. (4)

DEUDA PUBLICA-COLOCACION: Son los créditos de origen interno o externo, que recibe el Gobierno Federal, los cuales se formalizan a través de contratos, bonos, certificados y otros documentos. (1)

DEUDA PUBLICA EXTERNA: Es todo pasivo pagadero en el exterior, tanto en moneda nacional como en moneda extranjera, a cargo del - sector público. Implica salida de fondos del país. (1)

DEUDA PUBLICA FLOTANTE: Son las obligaciones contraídas durante un ejercicio fiscal no cubiertas dentro de éste (ADEFAS); comprende las obligaciones pendientes de pago generalmente en cuenta corriente y a plazo menor de un año, que adopta en ocasiones el carácter de -

Certificados de Tesorería. (1)

DEUDA PUBLICA INTERNA: Es la deuda documentada por el sector público en moneda nacional o extranjera con acreditantes nacionales y pagadera dentro del país. (1)

DEUDA PUBLICA-SERVICIO: Son las erogaciones por concepto de -- amortización de pasivo incluyendo intereses, comisiones y otros gastos. (1)

ECONOMIAS DEL PRESUPUESTO FEDERAL DE EGRESOS: Son los - remanentes disponibles sin ejercer al final del ejercicio en determinadas partidas de gasto. Generalmente se originan de una oportuna y eficiente ejecución del presupuesto, atendiendo a la debida calendarización de las adquisiciones, al pago previsto y medido de los servicios obtenidos por la entidad, así como al abatimiento de los cos-tos de operación y de inversión, surgido de la selección más racio-nal de las alternativas para la programación de las erogaciones de la entidad. (4)

EFICACIA: Es el criterio para evaluar, que analiza el cumplimiento de las metas de gestión programática de las entidades y los secto--res de la Administración Pública Federal. El grado de eficacia se refleja en la cantidad de unidades de producto logradas en virtud de

los actos administrativos de gestión programática del Gobierno Federal. (4)

EFICIENCIA: Es el criterio para evaluar que determina en sentido estricto, si en la ejecución de los programas se optimizó el rendimiento de los recursos. El grado de eficiencia alcanzado por los programas de la Administración Pública Federal, se mide desde el punto de vista del cumplimiento en la utilización de los recursos es casos asignados a cada programa. (4)

EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS: Es la aplicación del gasto público de acuerdo al documento jurídico, contable y de política económica aprobado anualmente por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a iniciativa del Ejecutivo Federal. Implica: la movilización de recursos humanos, tecnológicos, financieros y materiales, para alcanzar las metas de los programas; la calendarización de los pagos y las realizaciones; así como la identificación de los períodos de mayor gasto, para retroalimentar el proceso administrativo del gasto público. (4)

EMPRESTITO: Es un préstamo público contratado por el Estado. (4)

ENTIDAD: Es cualquiera institución del sector público federal (Dependencia, Organismo, Empresa, Institución de Crédito, Fideicomiso, -

etc.). Es válido referirse a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, tanto con la denominación "dependencias", como con la más genérica connotación de "entidades"; a los organismos descentralizados, las empresas paraestatales, las instituciones nacionales de crédito, y las demás instituciones de la Administración Pública Paraestatal, se les denomina genéricamente como entidades o paraestatales, salvo mención expresa de cada una de ellas.

(4)

EROGACIONES EXTRAORDINARIAS: Son todos aquellos gastos que no es posible catalogar en los demás capítulos, al momento de elaborar el Presupuesto o que están condicionados a un ingreso y que, además, por su carácter contingente o especial, pueden o no realizarse. (4)

EROGACIONES RECUPERABLES: Son las entregas en efectivo efectuadas durante el ejercicio a toda clase de préstamos, así como la compra de valores financieros de realización inmediata. (4)

ESTADO ANALITICO DE PROGRAMAS: Es el estado de la Cuenta Pública que nos muestra la desagregación del gasto público por cada una de las entidades, en clasificación administrativa a nivel programa, el ejercicio real y las variaciones resultantes, entre la asigna

ción y el ejercicio del presupuesto. (1)

ESTADO DE APORTACIONES Y SUBSIDIOS OTORGADOS POR EL --
SECTOR CENTRAL: Presenta las aportaciones y subsidios que otorg
gó el sector central al sector paraestatal en presupuesto, agrupándo
dise éstos en los distintos sectores de la economía. Se detallan -
las asignaciones en inversiones y en apoyos para operaciones. (1)

ESTADO DE CAMBIOS EN LA SITUACION FINANCIERA: Este estado
de la Cuenta Pública, muestra los cambios ocurridos en las enti
tidades paraestatales, considerando las fuentes y orígenes de los -
recursos, así como su aplicación. (1)

ESTADO DE DEUDA PUBLICA: Muestra la situación en que se cata
cuenta la deuda pública, tanto interior como exterior, del Gobierno
Federal, representando los aumentos y las disminuciones. (1)

ESTADO DE EGRESOS PRESUPUESTARIOS: Muestra la asignación y
el ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como
mo las economías presupuestarias. (1)

ESTADO DE EGRESOS PRESUPUESTARIOS EN CLASIFICACION ---
FUNCIONAL AGRUPADO POR SECTORES: Muestra en forma combina
nada las erogaciones por funciones o actividades fundamentales agrupa

padas en los distintos sectores de la economía. (1)

ESTADO DE EGRESOS PRESUPUESTARIOS EN CLASIFICACION SECTORIAL: Presenta una clasificación acorde a los sectores económicos, sociales o administrativos, analizados por dependencias, organismos y empresas, detallando la asignación y operación, lo ejercido y los subsidios y aportaciones según su destino otorgados por el Gobierno Federal. (1)

ESTADO DE INGRESOS Y EGRESOS PRESUPUESTARIOS: Presenta en forma simultánea los ingresos derivados de la ejecución de la Ley de Ingresos y los gastos que corresponden al ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación. (1)

ESTADO DE INGRESOS Y EGRESOS PRESUPUESTARIOS EN CLASIFICACION ECONOMICA: Es el estado que muestra según capítulos económicos y fracciones de la Ley de Ingresos, los ingresos y egresos brutos de las operaciones del Gobierno Federal, en forma comparativa con lo presupuestado, diferenciando los conceptos de cuenta corriente, de capital y endeudamiento neto. (1)

ESTADO DE INGRESOS Y EGRESOS PRESUPUESTARIOS EN CLASIFICACION ECONOMICA (CIFRAS NETAS): Es el estado que muestra según capítulos económicos y fracciones de la Ley de Ingresos, -

los egresos e ingresos efectivos o netos que resultan al eliminar las operaciones virtuales o compensadas del Gobierno Federal, en forma comparativa con lo presupuestado, diferenciando los conceptos de cuenta corriente, de capital y endeudamiento neto. (1)

ESTADO DE INGRESOS Y EGRESOS PRESUPUESTARIOS EN CLASIFICACION ECONOMICA (INCLUYE APORTACIONES Y SUBSIDIOS):

Muestra según partidas presupuestarias específicas e incisos de la fracción de la Ley de Ingresos "enteros de organismos y empresas;" respectivamente los egresos e ingresos reales de las operaciones de organismos y empresas sujetos a control presupuestario, así como los subsidios y aportaciones del Gobierno Federal, diferenciando los conceptos de cuenta corriente, de capital y aumento neto de la deuda. (1)

ESTADO DE INGRESOS PRESUPUESTARIOS: En el sector central da a conocer el monto total de los ingresos, detallando por fracciones la recaudación por ejecución de la Ley de Ingresos y datos complementarios en el sector paraestatal, presenta los ingresos efectivos derivados de las ventas de bienes y servicios; y otros, entre los cuales destaca el de cuotas al IMSS. (1)

ESTADO DE MODIFICACIONES EN LA HACIENDA PUBLICA FEDE-

RAL: Detalla los resultados de las operaciones registradas durante el ejercicio fiscal, que modifican la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, de cada uno de los grupos, del erario, de administración y de inventario, que en conjunto representan el patrimonio de la Hacienda Pública Federal. (1)

ESTADO DE PATRIMONIO DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL: Presenta el monto de los valores que conjuntamente con las aportaciones del Gobierno Federal y las reservas de capital, representan el importe de los bienes y derechos con que cuenta cada una de las entidades del sector paraestatal. (1)

ESTADO DE RESULTADOS: Presenta a nivel devengado la diferencia entre el total de los ingresos en sus diferentes modalidades: venta de bienes, servicios, cuotas y aportaciones y los egresos representados por costos de ventas, costo de servicios, prestaciones y otros gastos y productos de las entidades del sector paraestatal en un período determinado. (1)

ESTADO DE SITUACION FINANCIERA: Es un documento contable que nos muestra el activo, pasivo y patrimonio a una fecha determinada. Aquí se presenta en forma consolidada global y sectorial.

rialmente, y por entidad. (1)

ESTADO DE EJERCICIO DEL PRESUPUESTO EN CLASIFICACION --
FUNCIONAL: Presenta las actividades fundamentales del Gobierno -
Federal, clasificadas en grupos y subgrupos funcionales; se muestra
la asignación original y lo ejercido del Presupuesto de Egresos de -
la Federación estableciendo la diferencia que existe en cada concep-
to. (1)

ESTADO DEL EJERCICIO DEL PRESUPUESTO POR CAPITULOS ECO-
NOMICOS: Muestra el ejercicio del Presupuesto de Egresos del Go-
bierno Federal, clasificado de acuerdo a la naturaleza de la erogación (objeto del gasto). (1)

ESTADO DEL EJERCICIO INTEGRAL DEL PRESUPUESTO: Este estado especifica en forma simultánea el origen y aplicación de los re-
cur-sos (devengable), y los ingresos y egresos (efectivos); sirve de
enlace entre los estados presupuestarios del sector paraestatal y el
costo de los programas de las entidades. (1)

ESTADO DEL EJERCICIO PROGRAMATICO DEL PRESUPUESTO: Es-
pecifica en la columna devengable y flujo de efectivo los gastos co-
rr-rientes y de capital del presupuesto original y el ejercido; sirve -
de enlace entre los estados presupuestarios del sector paraestatal y

el costo de los programas de las entidades. (1)

ESTADOS ECONOMICOS CONSOLIDADOS: Son los documentos que reflejan el análisis de la aplicación de los recursos del sector central y del paraestatal, mostrando la demanda de bienes y servicios que se consumen, los recursos que se transfieren, así como la contribución al proceso de formación de capital nacional y la amortización de la deuda, señalando también los ingresos según su naturaleza económica. (1)

ESTADOS FINANCIEROS CONSOLIDADOS: Son los documentos que muestran cuantitativamente el origen y la aplicación de los recursos utilizados por el gobierno, para cumplir con los objetivos establecidos, mostrando el resultado obtenido, su desarrollo y la situación que guarda; esta información incluye al sector central y al ---sector paraestatal en forma acumulada. (1)

ESTADOS PRESUPUESTARIOS CONSOLIDADOS: Son los documentos que reflejan el conjunto de erogaciones que realiza el sector central y paraestatal con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación. (1)

ESTADOS SECTORIALES: Son los estados que muestran las erogaciones que realiza la Administración Pública Federal con cargo al ---

Presupuesto de Egresos de la Federación, agrupados en los distintos sectores de actividad de la economía. (1)

ESTIMACION PARA FLUCTUACIONES: Es el cálculo anticipado aproximado para cubrir una probable variación en las inversiones que tiene el sector público en empresas filiales. (1)

EVALUACION DEL GASTO PUBLICO: Es la parte del proceso administrativo del gasto público, que comprende un análisis crítico de la eficiencia y la eficacia de los programas de las entidades sujetas a control presupuestal, mediante la comparación de los recursos públicos empleados y las metas físicas conseguidas, proporcionando elementos de juicio a los responsables de la gestión administrativa, para adoptar medidas correctivas tendientes al mejor aprovechamiento de los recursos presupuestarios puestos a su disposición. El proceso administrativo del gasto en el sector público de México se concibe en cuatro fases fundamentales: programación, presupuestación, control y evaluación; conviene hacer notar, sin embargo, que la evaluación es parte del control, ya que sin las actividades de control que realizan las unidades de contabilidad, de informática y estadística, de auditoría, de presupuesto y otros órganos especializados, no es posible efectuar la evaluación, por no existir la medición de acciones en términos físicos y financieros,

que se desarrolla en la fase de control. Esto nos lleva a considerar las etapas de control y evaluación, desde un punto de vista flexible, - tanto como interimplicadas entre sí, como también en una sola etapa que sería el control. (4)

FIDEICOMISARIO O PRESTATARIO: Es quien recibe los beneficios - - del fideicomiso. (4)

FIDEICOMISO: El fideicomiso como entidad paraestatal es una estructura administrativa sin personalidad jurídica, utilizada por el Estado - en la gestión empresarial e integrada dentro de las instituciones naccionales de crédito autorizadas que actúan como fiduciarias.

Como empresa de la Administración Pública Federal, es una unidad juridico-económica constituida total o parcialmente con bienes de la Federación o con fondos públicos, cuya organización y funcionamiento - se encomienda a una Institución fiduciaria con sujeción al control y - vigilancia del Gobierno Federal.

Como negocio fiduciario el fideicomitente será siempre el Gobierno - Federal o alguna entidad paraestatal con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Como contrato es aquel que celebran la Secretaría de Programación y

Presupuesto, el Departamento del D.F., los organismos descentralizados o las empresas de participación estatal con una institución fiduciaria, a fin de transmitirle la titularidad de ciertos bienes o derechos con la encomienda de realizar fines de interés público en beneficio de los fideicomisarios.

Estos fondos de fomento instituidos por el Gobierno Federal tienen como finalidad principal la de atender actividades económicas en las que el Gobierno ha puesto un interés prioritario, pero que no han sido suficientemente atendidas por cualesquiera de las entidades existentes en la Administración Pública Federal.

Los fideicomisos están reglamentados en forma general por la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, y específicamente por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. (4)

FIDEICOMITENTE: Es la entidad que proporciona los recursos y el uso que se les debe dar a éstos mediante determinada reglamentación. (4)

FIDUCIARIO: Entidad que se hace cargo de la administración de los recursos del fideicomiso propiamente dicho, y de que su aplicación se lleve a cabo conforme a lo que señala el fideicomitente. (4)

FINANCIAMIENTO BRUTO: Es el total de los empréstitos adquiridos (internos y externos), que coloca al Sector Público durante un ejercicio presupuestal para financiar sus gastos ya sea de operación o de inversión. (3)

FINANCIAMIENTO EXTERNO: Son los créditos que se obtienen y se ejercen en efectivo o en especie de acreedores extranjeros, y que son motivo de autorización y registro por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin importar el tipo de moneda en que se documenten. (1)

FINANCIAMIENTO INTERNO: Son los créditos que se obtienen y se ejercen en efectivo o en especie de acreedores nacionales, y que son motivo de autorización y registro por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin importar el tipo de moneda en que se documenten. (1)

FLEXIBILIDAD EN EL MANEJO DE LOS RECURSOS: Es la forma de asignar y emplear los recursos en la medida que convenga a la entidad para un mejor funcionamiento y desarrollo de los programas, con base en lo establecido por la normatividad del ejercicio presupuestal que dicta la Secretaría de Programación y Presupuesto. Las entidades del Gobierno Federal pueden asignar su gasto en conceptos y partidas específicas y modificarlo en el ámbito de un mismo pro-

grama sin previa autorización de la Secretaría de Programación y Presupuesto. (3) y (4)

GASTOS CORRIENTES O DE OPERACION: Son las asignaciones del Gobierno Federal que se consumen en el desarrollo propio de sus funciones administrativas y en la prestación de servicios que realiza, además de las transferencias de consumo que efectúa a otros sectores; estas operaciones no incrementan los activos de la Hacienda Pública Federal. (3) y (4)

GASTOS DE CAPITAL O DE INVERSION: Son las asignaciones del gasto público destinadas a la creación de bienes de capital y conservación de los ya existentes, a la adquisición de bienes inmuebles y valores por parte del Gobierno Federal; así como los recursos transferidos a los sectores social y privado para los mismos fines. El gasto de capital contribuye a incrementar y preservar los activos físicos y financieros de la Nación. (3) y (4)

GASTO DIRECTO DEL GOBIERNO FEDERAL: Es una salida de recursos que efectúa directamente el sector público a través de proyectos específicos determinados en el Presupuesto de Egresos de la Federación. (2)

GASTO PUBLICO FEDERAL: LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO-DIARIO OFICIAL 31 DE DICIEMBRE DE 1976.

Artículo 2o. - El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública, que realizan:

- I. El Poder Legislativo
- II. El Poder Judicial
- III. La Presidencia de la República
- IV. Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República
- V. El Departamento del Distrito Federal
- VI. Los Organismos Descentralizados
- VII. Los Fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Go-bierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o al-guna de las entidades mencionadas en las fracciones VI y VII. (4)

GLOSA: Es la revisión legal, numérica y contable de los documentos comprobatorios de las operaciones efectuadas por las oficinas y agen-tes de la Federación con manejo de fondos, bienes y valores del Go-bierno Federal. Tiene por objeto la verificación de las operaciones atendiendo a la observancia de las disposiciones normativas aplicables.

(4)

HACIENDA PUBLICA FEDERAL: Es el conjunto de bienes, propiedades y derechos del Gobierno Federal. (1)

IMPORTE AUTORIZADO CON ORDENES DE PAGO: Son los recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, a ejercer mediante órdenes de pago, las cuales son autorizadas en la Dirección General de Política Presupuestal de la Secretaría de Programación y Presupuesto. (3)

IMPUESTOS: Son prestaciones en dinero o en especie, que el Estado fija unilateralmente y con carácter obligatorio a todas aquellas personas físicas y morales cuya situación coincida con la que la Ley señala como hecho generador de crédito fiscal. (4)

INGRESOS BRUTOS: Son las percepciones que recibe el sector público incluyendo los financiamientos internos y externos, y considerando las devoluciones de impuestos de ejercicios anteriores. (1) y (4)

INGRESOS CORRIENTES: Son todas las percepciones que obtiene el sector público de la realización de sus actividades de derecho público y como productor de bienes y servicios, que no significan una disminución en sus bienes patrimoniales. Para el Gobierno Federal estos ingresos se clasifican en ingresos tributarios y no tributarios.

(1)

INGRESOS DE CAPITAL: Son las percepciones que obtiene el Gobierno Federal de la realización de operaciones que no corresponden a sus actividades de derecho público, sino que se derivan de la venta de bienes de su patrimonio y de las recuperaciones de fondos entregados en fideicomiso (recuperaciones de capital). Se clasifican en venta de bienes y valores; y recuperaciones de capital. (1) y (4)

INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS: Son los ingresos que obtiene el Sector Público Federal de sus organismos y empresas del sector paraestatal. Estos ingresos a su vez se clasifican en ordinarios (corrientes y de capital), y derivados de financiamientos (internos y externos). Los ingresos corrientes de organismos y empresas son por venta de bienes y servicios, diversos, por cuenta de terceros, y cuotas obrero patronales; los de capital por erogaciones recuperables y venta de inversiones. (4)

INGRESOS EFECTIVOS: Son los ingresos presupuestales netos, con movimiento real en el flujo de caja de la Tesorería. (1)

INGRESOS EXTRAORDINARIOS: Son los que obtiene el sector público en forma complementaria de la contratación de empréstitos del mercado de capitales, interno y externo. (1)

INGRESOS NETOS: Es la obtención del total de ingresos una vez dis

mínuidas las devoluciones de impuestos de años anteriores. (1)

INGRESOS NO TRIBUTARIOS: Son los que obtiene el Gobierno Federal a través de derechos, productos y aprovechamientos, los cuales se detallan en la Ley de Ingresos. (4)

INGRESOS ORDINARIOS: Son los ingresos corrientes y de capital que obtiene regularmente el Sector Público por la ejecución de la Ley de Ingresos en cada ejercicio fiscal. (4)

INGRESOS PRESUPUESTALES ESPECIALES: Son los que provienen de reintegros aplicables al Presupuesto de Egresos, por cantidades pagadas de más con cargo al mismo presupuesto y respecto a las cuales se hayan constituido responsabilidades. (4)

INGRESOS TRIBUTARIOS: Son los que obtiene el Gobierno Federal de las prestaciones, que en forma unilateral y obligatoria realizan los particulares de acuerdo con lo establecido por las Leyes. (4)

INGRESOS VIRTUALES: Son movimientos de ingreso compensados con egresos, que se registran contablemente sin que haya una afectación a la caja o en las cuentas bancarias de la Administración Pública Federal. (1)

INSTITUCION AUXILIAR NACIONAL DE CREDITO: Organización de-

carácter mercantil dedicada a la realización de operaciones de crédito y constituida con participación del Gobierno Federal, o en la cual éste se reserva el derecho de nombrar a la mayoría del Consejo de Administración o de la Junta Directiva, o de aprobar o vetar los - - acuerdos que la Asamblea o el Consejo adopten. (4)

INSTITUCION NACIONAL DE CREDITO: Organización paraestatal constituida con participación mayoritaria del sector público dedicada al - ejercicio de la banca y el crédito. Su actividad es captar y canalizar recursos monetarios para impulsar e incrementar la actividad - económica del país. (4)

INTERMEDIACION FINANCIERA: Es la intervención de una Institución Nacional de Crédito, la cual sirve de medio de enlace entre el acreditante de un financiamiento y el acreditado, cobrando una comisión por su labor de contratar los créditos en los mercados de dinero internacionales. (3)

INVERSIONES FINANCIERAS: Son las erogaciones que efectúa el Gobierno Federal para conceder créditos y adquirir valores, las cuales se realizan mediante gastos de inversión. (4)

INVERSION FISICA DIRECTA: Es el conjunto de inversiones que realiza la Administración Pública Federal, mediante gastos de capital -

para conservar y acrecentar sus activos y patrimonio. (4)

INVERSION FISICA INDIRECTA: Es el conjunto de transferencias de capital que efectúa el sector central al paraestatal con objeto de incrementar, conservar y mejorar los activos de la Hacienda Pública Federal. (1)

INVERSION PUBLICA: Son las erogaciones del sector público destinadas a la construcción, ampliación, mantenimiento y conservación de obras públicas; a la exploración, localización, mejoramiento y conservación de los recursos naturales; a la adquisición y conservación de equipos, maquinaria, herramienta, vehículos de trabajo, etc. Y en general todos aquellos gastos tendientes a acrecentar, conservar y mejorar el capital nacional. (4)

LEY DE INGRESOS: Es el decreto expedido por el Congreso de la Unión por el cual se autoriza la iniciativa presentada por el Ejecutivo, respecto a la forma en que la Federación percibirá los ingresos (ingresos) en un determinado período fiscal con vigencia anual, provenientes de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, y otros ingresos, destinados a cubrir el funcionamiento y desarrollo del Sector Público Federal.

Sus principales características son:

- * Contiene el listado detallado de renglones, incisos y subincisos -- que muestran los motivos de gravamen, y por los cuales el Gobierno Federal obtendrá recursos;
- * Pierde su vigencia al terminar el año para el cual fue expedido;
- * Sirve esencialmente para dar vigencia a todas las leyes tributarias, lo que significa que en el momento en que algún impuesto deje de incluirse en la Ley de Ingresos quedará automáticamente derogada la Ley Reglamentaria de dicho impuesto;
- * Su origen legal se encuentra en el Artículo 31 Fracción IV de la Constitución, que establece:

Artículo 31. - Son obligaciones de todos los mexicanos:

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. (4)

LIBERACION DEL EJERCICIO DEL GASTO: Es la minimización o eliminación total de los trámites administrativos previos a la ejecución del Presupuesto de Egresos de la Federación, ante las dependencias normativas y globalizadoras (Secretaría de Programación y Presupuesto y Secretaría de Hacienda y Crédito Público) por parte de las demás entidades de la Administración Pública Federal sujetas a control

presupuestal. Supone acciones coordinadas entre las dependencias de apoyo global y las dependencias coordinadoras de sector, para establecer criterios y normas de desempeño en cuanto a programas, asignaciones presupuestarias, y control y seguimiento físico-financiero acerca de la realización de los programas, subprogramas y proyectos. (3) y (4)

MATERIALES Y SUMINISTROS: Son erogaciones del Gobierno Federal agrupadas en conceptos y partidas tales como: materiales de administración, alimentos y utensilios, combustibles, vestuario, productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio, etc. Cuando estos insumos se destinan a programas de inversión o de ampliación de capacidad, las erogaciones de naturaleza corriente que entrañan estos conceptos se consideran en la cuenta de capital. (4)

META: Es la cuantificación del objetivo que se pretende alcanzar en un tiempo señalado y con los recursos necesarios para lograrla. (1) y (4)

MINISTRACION DE FONDOS: Es la entrega directa de fondos que la Tesorería de la Federación hace a las Oficinas Pagadoras o Recaudadoras, autorizadas para tal efecto y no incorporadas al sistema bancario. (2)

NIVEL DE GASTO BRUTO: Es el presupuesto total que se compone del gasto que afecta al erario federal, más el gasto realizado con ingresos obtenidos por la entidad (erogaciones condicionadas a un ingreso). (3)

NIVEL DE GASTO NETO: Es el importe que alcanza el presupuesto disminuyendo las partidas sujetas a un ingreso. (3)

OBJETIVO: Es la expresión cualitativa de los logros que se propone alcanzar la entidad en un período determinado. (1)

OBRAS PUBLICAS: Son las erogaciones destinadas a la realización de obras públicas y construcciones de carácter público federal. Es te capítulo no se desagrega en partidas, y comprende los conceptos: Obras Públicas por Administración; Estudios de Preinversión y Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores por Obras Públicas. (1) y (4)

ORDEN DE PAGO: Es el documento de afectación presupuestaria por el cual se ejercen recursos del gasto público autorizados por la Dirección General de Política Presupuestal, y que se presenta para su pago en las oficinas autorizadas para el efecto por la Tesorería de la Federación. Contiene en detalle los pagos que deben realizarse a proveedores y diversos acreedores del Gobierno Federal, de acuerdo con el calendario establecido para un período determinado.

Se expide orden de pago de acuerdo al presupuesto autorizado a fin de otorgar los recursos a cubrir con cargo al gasto público de los Ramos I al XXV, con excepción de los siguientes casos:

- Servicios personales que son cubiertos con cheque Federal;
- Remuneraciones al personal militar de los Ramos VII y --- XIII, que se pagan mediante aviso de pago.
- Pagos de defunción que se cubren con aviso de pago.
- Dietas. (4)

ORGANIZACION PARA LA ELABORACION DE LA CUENTA DE LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL: Mediante Decreto Presidencial del 30 de diciembre de 1977 que reforma y adiciona la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el Congreso de la Unión abrogó la Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación, por lo que desaparece como unidad administrativa que se justificaba en dicho marco legal. El día 8 de agosto de 1978 el Ejecutivo Federal expidió un Decreto por el cual se crea, entre otros, la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto; el Decreto, publicado en el Diario Oficial el día 10 del mismo mes y año, señaló que corresponde a la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, la facultad de cuidar que sea llevada y consolidar la contabilidad -

de las entidades del sector público, para efectos de la presentación anual de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal al Poder Legislativo.

Dicho órgano tiene como antecedente a la Subdirección General de Contabilidad y Auditoría Gubernamental de la misma Secretaría; tiene a su cargo el realizar las acciones necesarias para el eficaz desempeño de la contabilidad gubernamental, en los términos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

Los principales órganos de esta Dirección General de Contabilidad-Gubernamental, son las siguientes direcciones específicas:

Dirección de Cuenta Pública;

Dirección de Análisis para la Evaluación de la Información Financiera Gubernamental;

Dirección de Normas Contables;

Subdirección de Responsabilidades;

Coordinación de Apoyo Técnico.

La Dirección General de Contabilidad Gubernamental, por tanto, es un órgano dependiente de la Subsecretaría de Evaluación, de la Secretaría de Programación y Presupuesto, que realiza entre otras funciones, la normatividad de los procesos contables de las entidades

des públicas, para facilitar la validación y consolidación de la información contable, financiera y económica de las entidades del sector público controladas presupuestalmente, para la elaboración de la -- Cuenta de la Hacienda Pública Federal. (4)

ORGANIZACION PARA LA PRESUPUESTACION DEL GASTO PUBLICO:

Es la estructura orgánica adoptada en la Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, a efecto de atender la normatividad global de la presupuestación del gasto público, buscando la direccionalidad y la transparencia de éste, y su aplicación en la medida de las metas de gestión programática, evitando a su vez, la duplicidad y la dispersión en el manejo de los recursos escasos.

Por tanto, se concibió la fusión de la Dirección General de Egresos y la Dirección General de Inversiones Públicas, para dar origen a los siguientes órganos:

PRESUPUESTACION PARA SECTORES PRODUCTIVOS

Dirección General de Presupuesto Agropecuario y Pesca

Dirección de Presupuesto Agropecuario y Forestal

Dirección de Presupuesto Pesca

Dirección General de Presupuesto Energéticos e Industrial

Dirección de Presupuesto Energéticos

Dirección de Presupuesto Minería y Siderurgia

Dirección de Presupuesto Industria Paraestatal

PRESUPUESTACION PARA SECTORES PARA EL DESARROLLO
SOCIAL Y SERVICIOS DE ENLACE

Dirección General de Presupuesto de Desarrollo Social

Dirección de Presupuesto Asentamientos Humanos y Obras Públicas

Dirección de Presupuesto Comunicaciones y Transportes

Dirección de Presupuesto Salud y Seguridad Social

Dirección de Presupuesto Educación y Cultura

Dirección de Presupuesto Comercio y Turismo

Dirección General de Presupuesto Administración y Finanzas

Dirección de Presupuesto Administración, Defensa y Poderes

Dirección de Presupuesto Finanzas

ESTUDIOS PRESUPUESTARIOS, INTEGRACION DE INFORMACION
Y APOYO TECNICO

Dirección General de Política Presupuestal

Dirección de Desarrollo Técnico

Dirección de Análisis y Estudios Presupuestarios

Dirección del Sistema de Información del Gasto Público. (4)

PAGADO: Es la parte del presupuesto ejercido que liquida el sector público por conducto de la Tesorería de la Federación con base en la documentación aprobatoria correspondiente. (3)

PARTICIPACIONES: Son aquellos ingresos que perciben los Gobiernos Locales por concepto de la recaudación de los impuestos federales, sobre las actividades realizadas por las personas físicas y morales, en su circunscripción territorial, conforme a la legislación fiscal aprobada. (1)

PARTIDA: Es el elemento presupuestario en que se subdividen los conceptos y que clasifica las erogaciones de acuerdo con el objeto específico del gasto. (3)

PASIVO DE ADMINISTRACION: Son las obligaciones contraídas por el Gobierno Federal, como resultado de operaciones, que no son de índole presupuestal. (1)

PASIVO DE ERARIO: Comprende las obligaciones contraídas por el Gobierno Federal, previa autorización del Congreso de la Unión, por concepto de deuda pública interna y externa y su pago requiere asignación expresa en el Presupuesto de Egresos de la Federación. (1)

PASIVO TITULADO: Está representado por bonos emitidos por el Go

bierno Federal y organismos y empresas de su propiedad. (1)

POLITICA HACENDARIA: Son los lineamientos y directrices que se emiten sobre el ingreso y el gasto público, surgidas de las dependencias de normatividad, orientación y apoyo global, que son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Programación y Presupuesto. (1) y (4)

PRESUPUESTACION: Son las acciones tendientes a concretizar el cumplimiento de los objetivos y metas de desarrollo económico y social, propuestos a través de su expresión financiera monetaria. (1)

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION: Es el documento jurídico, contable y de política económica aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a iniciativa del Presidente de la República, en el cual se consigna el gasto público previsto para cumplir los objetivos y metas fijados en los programas de la Administración Pública Federal. (3)

PRESUPUESTO POR PROGRAMAS: Instrumento de administración que presupone la interpretación de los lineamientos que fluyen de la planificación, contiene un conjunto selectivo y armónico de programas y proyectos que se han de realizar a corto plazo; y permite la racionalización de sistemas al identificar las metas y determinar las ac-

ciones concretas para llegar a los objetivos deseados. (3)

PRODUCTOS: Son los ingresos que percibe la Federación por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público, o por la explotación de sus bienes patrimoniales.

(Ingresos derivados de la explotación de bienes de dominio público, playas y zonas federales, arrendamiento de bienes federales, etc.)

(1) y (4)

PROGRAMACION: Es un proceso detallado de selección de alternativas concretas de acción, que permite la secuenciación en el tiempo y en el espacio de las actividades que deben realizarse y de las metas a alcanzar, de acuerdo con la disponibilidad de los recursos humanos, materiales y financieros y en dirección de los objetivos y políticas nacionales y sectoriales que deben cumplirse. (1) y (4)

PROGRAMA DE INVERSIONES: Es el conjunto de obras, adquisiciones y demás erogaciones conducentes a la realización de las inversiones públicas autorizadas por la Presidencia de la República para un tiempo determinado. (3)

RECUPERACIONES DE CAPITAL: Son los ingresos que se obtienen como restitución de las inversiones de capital. (1)

RESERVAS PATRIMONIALES: Es todo o parte del capital contable o de la participación total de los accionistas en una entidad, consistente en partidas que no se encuentran disponibles para su retiro por parte de los propietarios. (1)

RESUMEN ECONOMICO CONSOLIDADO: Es la presentación agregada de la información económica agrupada por sectores. (2)

SELECTIVIDAD: Es un criterio para evaluar a través del cual se refleja la debida selección de los programas, así como su jerarquización en función de las prioridades económicas y sociales de principal atención para el Gobierno Federal; su marco de referencia se refiere a la urgencia, la primordialidad, la necesidad y la concurrencia en la selección de acciones e instrumentos para el desarrollo del país. (4)

SERVICIOS GENERALES: Son erogaciones que pueden ser de naturaleza corriente o de capital, según se les asigne en programas de operación o de inversión del Gobierno Federal; las cuales implican gastos por concepto de servicios: básicos, de arrendamiento, de asesoría, estudios e investigación, comercial y bancario, mantenimiento, conservación e instalación, difusión e información, traslado e instalación, servicios oficiales y servicios diversos. (4)

SERVICIOS PERSONALES: Son erogaciones que pueden ser de natura leza corriente o de capital, según se les asigne en programas de operación o de inversión del Gobierno Federal; las cuales implican gastos por concepto de: remuneraciones al personal de carácter tran sitorio, remuneraciones adicionales y especiales, pagos de seguridad social, y pagos por otras prestaciones de seguridad social. (4)

SERVICIO PUBLICO: Es una actividad de interés colectivo coordinada por la Administración Pública mediante la movilización de recursos financieros, materiales, tecnológicos y humanos destinados a aten der necesidades de carácter general, que no podrían ser adecuada mente satisfechas por los particulares, dados los fines de lucro que éstos persiguen y lo escaso de los recursos de inversión de que disponen normalmente para el desarrollo de esta actividad.(4)

SITUACION DE FONDOS: Es el envío de fondos para proveer a las oficinas pagadoras o recaudadoras autorizadas por la Tesorería de la Federación, para atender los servicios generales de pagos a car go de la misma Tesorería. (4)

SUBSIDIOS: Son las canalizaciones al sector público o privado desti nadas al consumo o inversión, para el sostenimiento y fomento de trabajos, obras y construcciones para fines culturales y sociales; -

ayuda a organismos dedicados a la adquisición y distribución de ar-
tículos de primera necesidad, importaciones y exportaciones, así -
como al comercio, la industria y la agricultura. (1)

SUPERAVIT FINANCIERO: Es la diferencia positiva que resulta de -
la comparación entre el superávit o déficit en cuenta corriente y el
déficit o superávit en cuenta de capital. (1)

SUPERAVIT PRESUPUESTARIO: Es la cantidad que se obtiene partien-
do del saldo del superávit financiero, al que se le disminuye el au-
mento neto de la deuda obteniendo un resultado positivo. (1)

Es la cifra que se obtiene al restar de los ingresos presupuestales
también los egresos presupuestales, siendo los primeros de mayor
cuantía. (1)

Cuando existe déficit financiero (exceso del déficit de capital sobre-
un menor ahorro o superávit en cuenta corriente) se obtiene un su-
perávit compensado mediante la adición del financiamiento al déficit
financiero resultando una cifra positiva. (4)

VALORES: Son documentos emitidos por organismos oficiales y pri-
privados, tales como cédulas y bonos hipotecarios, títulos y bonos fi-
nancieros, certificados de participación, acciones, otras obligacio-

nes, etc., redituables para su poseedor.

TRANSFERENCIAS: Implican tanto gastos corrientes por concepto de subsidios, como de capital por concepto de aportaciones.

Son las asignaciones que el Gobierno Federal transfiere a través de ayudas o subsidios a otras entidades del Sector Público, privado o a particulares, no con el objeto de adquirir directamente bienes o servicios, sino que realiza tal tipo de gastos desde un punto de vista de utilidad pública o de interés social, tratando de mejorar niveles de vida de los grupos de población menos favorecidos, o de fomentar actividades económicas y culturales. Para evitar confusiones conviene no utilizar este término para referirse a los traslados o ajustes entre partidas presupuestarias. (1) y (4)

APENDICE ANALITICO

LA REFORMA ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO FEDERAL

GENERALIDADES

ENTORNO

* Contexto Legal

- Bases Constitucionales
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público
- Ley General de Deuda Pública
- Acuerdos de Sectorización
- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda
- Convenios Unicos de Coordinación con los Ejecutivos-
Estatales
- Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas
- Ley Sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal
- Acuerdos de Reforma Administrativa

* Marco Conceptual

- Concepto de Reforma Administrativa
- Necesidad de la Reforma Administrativa

- **Objetivos de la Reforma Administrativa**

ETAPAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

- * **Reorganización Central**
 - Instrumentos
 - Mecanismos Fundamentales
- * **Organización Sectorial**
 - Sectorización Económica
 - Sectorización Administrativa
 - Responsabilidad de la Coordinadora de Sector
- * **Coordinación Intersectorial**
 - Instrumentos
 - Comisiones Intersecretariales
 - Otros Mecanismos de Participación

ESTRUCTURA FORMAL DE LA NUEVA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

ALCANCES FUNDAMENTALES DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

- * La Programación
- * La Normatividad Global del Proceso Programación- Presupuestación
- * La Descentralización de la Contabilidad Gubernamental
- * La Inherencia del Proceso a la Administración Pública

EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

ANTECEDENTES

- * La Búsqueda de un Sistema Nacional de Planeación
- * El Presupuesto Tradicional
- * El Presupuesto con Orientación Programática

IMPLICACIONES DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

MARCO CONCEPTUAL

- * Concepto de Planificación
- * Concepto de Programación
 - Ciclo Programático de la Administración Pública Federal
 - Ciclo General de la Programación Institucional
- * Niveles Programáticos
 - Función
 - Programa
 - Clasificación de Programas
 - Subprograma
 - Actividad
 - Proyecto

- Tarea
- Obra
- * Unidades de Medida
- * Clasificación de las Metas
- * Indicadores del Comportamiento del Gasto Público
 - Indicadores de Eficacia
 - Indicadores de Avance Físico y Financiero
- * Indicadores Macroeconómicos del Gasto Público
- * Control y Evaluación del Presupuesto Programático

LAS CLASIFICACIONES DEL PRESUPUESTO PUBLICO EN MEXICO

- * Clasificación Administrativa
- * Clasificación Sectorial
- * Clasificación Funcional
 - Grupos y Subgrupos Funcionales
 - Sectores y Grupos Funcionales
- * Clasificación Económica
- * Clasificación por Objeto del Gasto

ALCANCES DE LA IMPLANTACION DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

- * Formulación del Presupuesto de Egresos de la Federación

- * **Corresponsabilidad en el Ejercicio del Gasto Público**
 - Implementación
- * **Sistema de Control y Seguimiento Físico-Financiero**
 - Aspectos Sustantivos
 - Seguimiento Global del Gasto Público
 - Seguimiento de Proyectos Prioritarios

LA DESCENTRALIZACION DE LA CONTABILIDAD
GUBERNAMENTAL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

GENERALIDADES

IMPORTANCIA

OBJETIVOS DE LA CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

MARCO JURIDICO

SUBSISTEMAS DE CONTABILIDAD

- * **Subsistema Ingresos**
 - Objetivo Específico
 - Instrumentación
- * **Subsistema Administración de Fondos Federales**
 - Objetivo Específico
 - Instrumentación
- * **Subsistema Deuda Pública**
 - Objetivo Específico

- Instrumentación
- * Subsistema Egresos
 - Objetivos Específicos
 - Instrumentación
 - . Sector Paracstatal
 - . Coordinación del Subsistema
 - . Contabilidad del Ejercicio
 - . Contabilización de Transferencias
 - . Cuentadantes

INTEGRACION DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS A LA CON-
TABILIDAD GUBERNAMENTAL.

- * Catálogo de Cuentas
- * Análisis de Cuentas
 - Inversiones
 - Fideicomisos
 - Patrimonio de Organismos Descentralizados
 - Patrimonio de Empresas Propiedad del Gobierno Fede
ral
 - Fondo Presupuestario Disponible en Tesorería
 - Presupuesto por Asignar
 - Cuentas por Pagar

- Proveedores
- Cuentas por Liquidar Certificadas
- Almacenes
- Presupuesto por Ejercer
- Presupuesto Comprometido
- Presupuesto Ejercido
- Resultados del Ejercicio
- Patrimonio
- Costo de Operación de Programas
- * Registro Contable de las Operaciones Presupuestales del Gasto Público
- * Estado del Costo de Operación de Programas

INFORMES PRESUPUESTALES Y CONTABLES QUE PROPORCIONA LA CONTABILIDAD DEL GASTO PUBLICO

- * Información para Uso Externo
 - Informes que Capta y Proporciona la Coordinadora de Sector
 - Información que Capta la Dirección General de Política Presupuestal
 - Información para Uso de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental

- . Estado de Situación Financiera
- . Estado de Resultados
- . Hoja de Trabajo
- . Estado del Ejercicio del Presupuesto
- . Estado de la Cuenta Fondo Presupuestario Disponible en Tesorería
- Información que Capta la Coordinación General de Documentación y Análisis

* Información para Uso Interno de las Entidades

- Información para el Titular de la Entidad
- Información para los Responsables de los Programas
- Información para los Responsables de Unidades Administrativas
- Información para el Oficial Mayor
- Información para las Unidades de Programación y Presupuestación
- Información para el Responsable del Control del Presupuesto
- Información para el Responsable del Ejercicio del Presupuesto
- Información para el Control de Recursos Humanos y Materiales

- Información, Comunicación y Control entre Areas de la Entidad

NORMAS PARA EL CONTROL DEL EJERCICIO DEL GASTO PUBLICO FEDERAL

- * Normas Generales
- * Normas sobre Subsidios y Aportaciones

FUENTES PARA LA ELABORACION DEL
GLOSARIO DE TERMINOS DE
PRESUPUESTO Y CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

- (1) Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1980.

- (2) Manual de Contabilidad Gubernamental del Subsistema Egresos.

- (3) Manual de Corresponsabilidad en el Ejercicio del Gasto Público.

- (4) Elaboraciones propias, con base en los materiales de in -
vestigación consultados (véase la bibliografía).

BIBLIOGRAFIA

- ANGUIANO EQUIHUA, ROBERTO, Las Finanzas del Sector Público en México, México, D.F., Textos Universitarios, UNAM, 1968.
- CAMARA DE DIPUTADOS, COMISION DE VIGILANCIA, CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA, Bitácora II Seminario de Entidades Fiscalizadoras Superiores Gubernamentales, México, D.F., 1980.
- CAMARA DE DIPUTADOS, CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA, - Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, México, D.F., 1979.
- CAMARA DE DIPUTADOS, CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA, - Memoria I Seminario de Entidades Fiscalizadoras Superiores Gubernamentales, México, D.F., 1980.
- CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO, La Reforma Administrativa en México, México, D.F., INAP, 1978.
- INSTITUTO MEXICANO DE COMERCIO EXTERIOR, Cuestiones - - Económicas Nacionales, México, D.F., 1970.
- ISOARD Y JIMENEZ DE SANDI, CARLOS A., Auditoría de las Operaciones del Gobierno, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1979.

- JIMENEZ CASTRO, WILBURG, Administración Pública para el Desarrollo Integral, México, D. F., Fondo de Cultura Económica, 1976.
- MARTNER, GONZALO, Planificación y Presupuesto por Programas, México, D. F., Siglo XXI, 1979.
- MEJIA, ALFONSO, Contabilidad Gubernamental, México, D. F., Diana, 1981.
- MUÑOZ AMATO, PEDRO, Introducción a la Administración Pública I, México, D. F., Fondo de Cultura Económica, 1978.
- MURDICK, ROBERT G. Y ROSS, JOEL E., Sistemas de Información Basados en Computadoras para la Administración Moderna, México, D. F., Diana, 1975.
- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS, Bases Jurídicas de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal, México, D. F., 1981.
- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS, Boletín de Estudios Administrativos, Números: 8, México, D. F., 1977; 9, México, D. F., 1977; 10, México, D. F., 1978; 12, México, D. F., 1978.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS, Marco Global Administrativo del Gobierno Federal, México, D.F., 1982.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS, La Administración Pública del Estado Federal Mexicano, Programas Específicos y sus Lineamientos de Acción, México, D.F., 1982.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS, Base Legal y Lineamientos para el Funcionamiento Institucional y Sectorial de la Administración Pública Federal, México, D.F., 1977.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS, Leyes, Reglamentos, - Decretos y Acuerdos del Gobierno Federal 1976-1982, - Tomos IV y V, México, D.F., 1981.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS, Base Legal y Lineamientos para la Reforma Administrativa Global, Sectorial e Institucional del Poder Ejecutivo Federal, México, D.F. 1979.

- ROGER GOROSTIAGA, ANGEL, Programa de Contabilidad Gubernamental, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, D. F., 1978.
- SALINAS, ALBERTO, La Reforma Administrativa, México, D. F., Fondo de Cultura Económica, 1975.
- SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS, Contaduría Mayor de Hacienda, Ley y Comentarios, México, D. F., 1980.
- SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, OFICIALIA MAJOR, Manual de Contabilidad Gubernamental, Tomos I y II, México, D. F., 1977.
- SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA, DIRECCION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS, Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, 1971-1976, México, D. F., 1973.
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, Plan Global de Desarrollo 1980-1982, México, D. F., 1980.
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, COORDINACION GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE INFORMACION, Compilación Jurídica de la Secretaría de Programación y Presupuesto, México, D. F., 1978.
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, SUBSECRETARIA

- RIA DE EVALUACION, Cuenta de la Hacienda Pública -
Federal 1980, México, D.F., 1981.
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, SUBSECRE-
TARIA DE EVALUACION, Manual de Contabilidad del -
Subsistema Egresos, México, D.F., 1980.
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, SUBSECRE -
TARIA DE PRESUPUESTO, Catálogo de Entidades del -
Sector Público Federal, México, D.F., 1980.
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, SUBSECRE -
TARIA DE PRESUPUESTO, Catálogos de Programación -
Presupuestación 1981, México, D.F., 1980.
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, SUBSECRE -
TARIA DE PRESUPUESTO, Coseff, Seguimiento del Gas -
to Público Federal, México, D.F., 1981.
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, SUBSECRE -
TARIA DE PRESUPUESTO, Manual de Corresponsabili -
dad en el Ejercicio del Gasto, México, D.F., 1981.
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, SUBSECRE -
TARIA DE PRESUPUESTO, Sistema de Clasificaciones -
Presupuestarias, México, D.F., 1980.
- STEISS, ALAN WALTER, Administración y Presupuestos Públicos,
México, D.F., Diana, 1976.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, Curso de Pre-
supuesto por Programas, México, D.F., Facultad de - -
Contaduría y Administración, 1976.

VAZQUEZ ARROYO, FRANCISCO, Presupuestos por Programas pa-
ra el Sector Público de México, D.F., Coordinación de
Humanidades, UNAM, 1977.