

66
2ej

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



FACULTAD DE ECONOMIA

HACIA LA CONCEPTUALIZACION DE LA PLANEACION - PROGRAMACION PRESUPUESTACION EN MEXICO

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN ECONOMIA
P R E S E N T A :
ROSALIA MELENDEZ LOPEZ



TESIS CON
FALLA DE ORDEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**HACIA LA CONCEPTUALIZACION DE LA PLANEACION-PROGRAMACION-
PRESUPUESTACION EN MEXICO**

A MIS PADRES

I N D I C E

I N D I C E

	página
INTRODUCCION	9.
I. MARCO TEORICO DEL PROCESO DE PLANEACION	11.
I.1 Función y razón de la planeación	12.
I.2 El proceso de planeación en México	20.
I.3 Tipos y niveles de la planeación	27.
I.4 Interrelación entre planes, programas y Presupuesto	32.
I.5 El Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD)	33.
I.6 La formulación del Plan Nacional de Desarrollo	44.
I.7 Lineamientos y metodología para la formulación de los programas de mediano plazo (PMP) y los Programas Operativos Anuales (POA'S)	49.
II. EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION	50.
II.1 Aspectos generales del presupuesto, principios, clasificación y características	51.
II.2 Aspectos jurídicos de la organización presupuestal del sector público	67.
II.3 Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y su reglamento	68.
II.4 El ciclo presupuestario	73.

	página
III. EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS	77.
III.1 Antecedentes y evolución del presupuesto por programas	78.
III.2 Características, ventajas y desventajas del presupuesto por programas	82.
III.3 Diferencias del presupuesto por programas con el presupuesto tradicional	90.
III.4 Clasificación de programas, estructuras programáticas y categorías de programación	95.
III.5 Control y evaluación de resultados	97.
IV. EL PROCESO DE PROGRAMACION-PRESUPUESTACION PUBLICA FEDERAL	100.
IV.1 El presupuesto en el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD)	101.
IV.2 Formulación e integración del Presupuesto de Egresos de la Federación	102.
IV.3 Instrumentos de programación	106.
IV.3.1 El Catálogo de Programas y Metas e Instrumentos para la Programación de la Administración Pública Federal	106.
IV.4 Estrategia y metodología para la formulación e integración del presupuesto público	108.
IV.4.1 Diagnóstico de necesidades	
IV.4.2 Determinación de unidades de programación	109.
IV.4.3 Utilización de sistemas de costos	109.
IV.4.4 Proyecciones de ingresos y gastos	113.
IV.4.5 Indicadores de control de gestión presupuestaria	114.

V. CONCLUSIONES

página
116.

BIBLIOGRAFIA

121.

. Libros

121.

. Revistas

123.

. Documentos oficiales

123.

INTRODUCCION

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

Los problemas de la planeación-programación-presupuestación, son cuestiones de las que hace tiempo se han venido discutiendo y analizando a fin de decidir sobre la toma racional que éstos han producido desde diversos ángulos; existe una bastante e interesante literatura sobre el tema, dependiendo de las interpretaciones que el Estado Mexicano ha dado a esta configuración.

Por medio de las acciones del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) se pretende lograr la vinculación del proceso de planeación-programación-presupuestación acordes con los plazos mediano y corto. El trabajo se divide en cinco capítulos jerarquizados para cumplir con el análisis de la planeación-programación-presupuestación.

Es un tema que por su praxis e interpretaciones, debe ser sopesado en su concreción histórico-social; pero que hasta ahora ha sido evaluado parcialmente. De ahí la necesidad de retomar este proceso de planeación, programación, presupuestación para contribuir en el mejor desempeño de las técnicas.

Esta investigación pretende en forma sintética ser un aporte

de este proceso. Para ello, se presentan en resumen los propósitos recientes de la política económica del Estado Mexicano.

El objetivo de esta tesis es saber si se lleva a cabo dentro del Sector Público Federal la unión de la planeación-programación-presupuestación. La hipótesis que se plantea: Mediante las actividades del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) se logre la conjunción de la planeación, programación, presupuestación en los plazos mediano y corto.

I. MARCO TEORICO DEL PROCESO DE PLANEACION

I.1 Función y razón de la planeación

En este apartado se analiza la función y razón de la planeación en la realidad de México para su constante y sostenido desarrollo en la economía, la sociedad y la política económica del Estado Mexicano. Existen amplias y diversas definiciones de la planeación para cada país, razón social e incluso el mismo Estado; aquí se menciona el concepto de la planeación en el capitalismo.

La planeación es calificada por varios autores como "un sistema moderno y eficaz para satisfacer las aspiraciones colectivas de una nación". La economía capitalista se caracteriza por la existencia de un mercado de trabajo donde las leyes económicas objetivas determinan el volumen de producción y las condiciones de reproducción del capital. El doctor -- Guillermo Molina la define como "...la racionalización de esfuerzos para asegurar la utilización óptima de los recursos escasos y también para romper el círculo vicioso del subdesarrollo e ignorancia..." 1/

1/ Molina López Guillermo. Planificación, Programación y Presupuestación. Dirección General de Presupuesto por Programas. UNAM, México, 1979, p. 15

Tamayo la asigna como "...la adaptación de la producción - de las necesidades de la sociedad, ya que, según él, la elaboración de un plan no obedece el deseo de organizar y regular la producción, sino de adaptar a su fin la satisfacción - de las necesidades sociales, adecuadamente jerarquizadas..."

2/

Para otros autores, la planeación es una técnica que pretende la racionalización de los recursos disponibles y de los objetivos prioritarios para lograr el desarrollo económico y social a través de los medios apropiados.

El concepto de planeación comprende la existencia y uso sistemático de las siguientes técnicas :

- a) Técnica de información. La constituye un mecanismo de información que abastezca sistemáticamente a los organismos de planeación, de estadísticas básicas necesarias para la formulación y control de los planes.

2/ Tamayo Jorge. Objetivos y Metas de la Planeación, Seminario celebrado por la Escuela Nacional de Economía - UNAM, abril 1965, p. 69

b) **Técnica de elaboración.** Es un método mediante el cual se orienta a los organismos planificadores en la formación, alcance y coherencia de los objetivos que lo postulan.

• **Diagnosia.** Es la descripción objetiva de la trayectoria histórica y de la situación actual de la economía, explicando las causas que lo determinaron, evaluando la reacción descrita y explicada (modelo analítico), que contribuye a definir el conjunto de objetivos esenciales del proceso planificador (modelo normativo).

• **Prognosis.** Es la estimación del comportamiento futuro de las tendencias observadas en la diagnosia; teniendo como finalidad básica mostrar lo que acontecerá en el futuro si se mantienen vigentes las tendencias, así como los cambios que se efectúan, de veras modificada la realidad.

La diagnosia y la prognosis constituyen una primera etapa indispensable en la elaboración de un plan de desarrollo que más adelante se analizará como más detalle.

- c) **Técnica de realización.** Este es un método de organización que induce a que la administración pública, el sector privado y la población en general, canalicen hacia niveles responsables apropiados, sus conocimientos, información y apreciaciones sobre las acciones inmediatas y futuras.

La planeación significa la formulación específica de objetivos y metas a alcanzar dentro de un plazo determinado corto, mediano y largo; así como la asignación precisa de medios y recursos que se requiere para su consecución y dar forma organizada a una serie de decisiones integradas y compatibles entre sí, que orientan las actividades de una empresa, gobierno o familias. Planear es hacer planes, programas, proyectos, y determinar metas cuantitativas a una actividad o conjunto de éstas, es determinar recursos humanos y materiales requeridos, definir métodos de trabajo a aplicar; establecer la cantidad de los resultados, así como determinar la localización o regionalización de las obras y actividades. Dado este marco, la planeación se sustenta en un método racional, para fijar objetivos y metas considerando la disponibilidad de recursos para ello.

De acuerdo con Martner 3/ "...la planeación se rige por principios básicos de validez universal entre los que se distinguen los de racionalidad, previsión, universalidad, unidad, continuidad e inherencia...", principios que a continuación se describen:

Racionalidad. "Selección de las acciones de acuerdo a sus ventajas y desventajas para llevarlas a cabo, acotándose a través del conocimiento científico y del razonamiento sistemático, coherente con la disponibilidad y el aprovechamiento sistemático, coherente con la disponibilidad y el aprovechamiento óptimo de los recursos. Es la explicación económica a la conducta o política de un Estado, de una empresa o una familia, y al mismo tiempo al criterio administrativo de disponer de las formas de atención a las cuales se aplicarán dichos recursos".

Previsión. "Los programas y planes consideran la visión o conducta hacia el futuro, por lo tanto, en atención a ésta,

3/ Martner Gonzalo. La Planificación y Presupuesto por Programas. México, 1988 siglo XXI p. 40

se fijan plazos determinados para la ejecución de las acciones que se planifican; los cuales dependerán de la clase de actividades, de los recursos disponibles, de las posibilidades de control, de los objetivos propuestos. La previsión se sustenta en el análisis y diagnóstico del pasado, de la situación actual y de la proyección de las tendencias observadas". p. Ej. la economía de una nación puede ser orientada y determinada dentro de ciertos cauces de la planeación de acuerdo con las necesidades, ideologías e intereses de una realidad social y encaminarla a la maximización de prioridades, es decir, prever los acontecimientos.

Universalidad. "La planeación debe comprender las diversas fases o etapas del proceso económico, social, político y administrativo, así como considerar e prever las consecuencias o resultados de su aplicación, al respecto, cabe destacar que la formulación de programas gubernamentales deberán comprender la participación de todos los sectores de la sociedad."

Unidad. "Es consecuencia del enunciado anteriormente y se deriva a los planes que forman y articulan entre sí formando un todo orgánico y compatible."

Continuidad. "La planeación es un proceso de duración ilimitada, del Plan se formulan los programas y subprogramas o

se procede a su actualización, ya que la ruptura o falta de continuidad en los programas se contraponen a la idea de planeación, ocasionando el despilgajo de recursos al no concluirse los proyectos, metas o actividades iniciadas."

Inherencia. "Implica identificar a la planeación como un requisito para la organización social; por tanto, es inherente a la administración. Los gobiernos o las empresas privadas deben planear la forma y términos de lograr la consecución de sus propósitos y prioridades. En este sentido el gobierno que no planea se le considera ineficiente e incapacitado a resolver sus problemas."

Por lo tanto, la función y razón de la planeación consiste en plantear objetivos, jerarquizar metas, cuantificar gastos y presupuestos; también la capacidad necesaria y la oportunidad de poder planear, en una nueva forma, su propio desenvolvimiento y un desarrollo original conforme a su idiosincrasia histórico-cultural.

Es mediante la planeación que se logra el crecimiento económico necesario para transformar, vía la creación masiva de empleos, indispensable mediante los recursos cubrir los servicios de educación, salud, vivienda, nutrición; también en la

coyuntura internacional. México debe fortalecer su soberanía respecto al exterior a través del manejo racional de sus recursos naturales y el sano crecimiento de los sectores estratégicos.

La planeación en México consiste en un esfuerzo sistemático de congruencia entre la filosofía política y el país que se requiere y puede ser: una confrontación nacional entre aspiraciones y posibilidades, una identificación ordenada de los objetivos por lograr y de los obstáculos por superar; también una toma de conciencia y esfuerzos. En suma la planeación puede ser un instrumento de transformación que unos objetivos sociales y los culturales con los económicos. Sin ser redundante la planeación es necesaria en una economía para uso pleno de su capacidad productiva, la política económica dispone del ordenamiento sistemático de medios y fines, como instrumento valioso que suministra y asegura un plan formal de desarrollo económico. La planeación es un recurso flexible, cuyos objetivos y características varían según la situación económica sobre la que actúa.

Se propone que también se planifique el tiempo, y el espacio con la ayuda de todos estos principios. Y que exista mejor vigilancia en su realización limpia, clara y precisa.

1.2 El proceso de planeación en México

El proceso de planeación se define como la secuencia de acciones encaminadas al logro de objetivos y metas propuestas en el Plan global y los programas que de éste se derivan, cuya consecución coordinan, formulan, instrumentan, controlan y evalúan el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los Programas Nacionales de Corto y Mediano Plazos originados en el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD). Pretende vincular las acciones de los períodos considerados de tal manera que se observe congruencia entre las actividades cotidianas y el logro de los objetivos y metas programados. Consigna políticas, estrategias responsables, tiempos y mecanismos de coordinación. Se iniciará con las etapas del proceso de planeación.

Formulación. "Actividades que se utilizan en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los Programas de Medio Plazo (PMP) por ejemplo, la preparación de diagnósticos económicos y sociales; ya sea, global, sectorial, institucional y regional; se definen objetivos y prioridades de desarrollo; señalar estrategias y políticas comunes entre sí; actividades estatales de planeación; participación social (foros de consulta popular); aportaciones de la Administración Pública

Federal de actividades de planeación por sector; por parte de la Secretaría de Hacienda contar con documentos indicadores y de apoyo".

Instrumentación. "Actividades que dictaminan los lineamientos y estrategias del Plan y programas de mediano plazo a objetivos y metas de corto plazo. Se elaboran programas anuales que unen el corto plazo con el mediano. Aquí se precisan las metas y acciones para cumplir con los objetivos establecidos, elección de los instrumentos de política económica y social, se asignan recursos, responsables de ejecución y tomar tiempos en la elaboración del Plan y los programas".

Tomando en cuenta que para la instrumentación de los programas anuales se necesitan del apoyo de cuatro vertientes: obligación, coordinación, concertación, inducción que sin ellas no sería posible el conjunto de actividades de la planeación, objetivos y estrategias, de acuerdo con su tiempo y lugar especial.

Obligación. "Acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) para hacer que se cumplan los objetivos y propósitos del Plan y programa del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD). Sus instrumen-

tos son los programas de presupuesto de cada entidad, sector o dependencia, el presupuesto federal, leyes de ingresos, - acuerdos institucionales de las dependencias y entidades. Se encuentra en los programas de trabajo administrativos y las disposiciones jurídicas y administrativas para consolidar al Sistema Nacional de Planeación Democrática".

Coordinación. "Acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en las entidades federativas y que son el objetivo de acción de los Convenios Unicos de Desarrollo (CUD) del Ejecutivo Federal y los Gobiernos Estatales, para que exista congruencia con las tareas comunes de la Federación y los Estados, de acuerdo con sus planes y programas. Tomando en consideración el artículo 26 Constitucional que dice "la Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el SNPD, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas de desarrollo. También, señalará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal - coordine por medio de convenios con los gobiernos de las Entidades Federativas e induzca y concerte con los particulares las acciones a realizar por su elaboración y ejecución". Es-

tas vertientes y los Convenios Unicos de Desarrollo se utilizan entre la Federación y los gobiernos estatales y los CUD - constituyen el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero que integra las acciones de ésta. En síntesis la vertiente de coordinación forma las acciones de la Administración Pública Federal por acuerdo con los estados y el CUD; y no se utiliza la coordinación entre el Gobierno Federal y el Departamento del Distrito Federal debido a la naturaleza jurídica del mismo.

Concertación. "Acciones de la Administración Pública Federal por contrato o convenio del Plan Nacional y los Programas de Mediano Plazo, sus condiciones se notifican en los programas anuales; es decir, serán objeto de contratos o convenios con el sector privado (particulares) o grupos sociales que intervienen de alguna u otra forma con los objetivos y propósitos del Plan y los Programas".

Inducción. "Acciones de la Administración Pública Federal que inducen a la compatibilidad de todas las políticas de: gasto público, financiero, fiscal, empleo, y política de desarrollo urbano de los sectores social y privado".

En la etapa de instrumentación se posibilita la creación -

de los Comités Técnicos de la Instrumentación del Plan (COTEIP) para articular congruentemente las acciones diversas de las dependencias del sector público que traducen, por medio de los programas de mediano plazo y los anuales, los planteamientos del Plan. Los Comités son los mecanismos operativos de la congruencia entre el Plan Nacional y los Programas de Mediano Plazo y los instrumentos y políticas de corto plazo dentro de los programas estratégicos anuales y los Programas Operativos Anuales (POA'S) de cada dependencia; participando las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y la Contraloría General de la Federación.

La etapa de control se conjuntan las actividades que vigilan la ejecución de las actividades de la normatividad establecida en el Plan y los Programas. Es un mecanismo preventivo y correctivo que permite detectar, desviaciones, insuficiencias, o incongruencias en las etapas de formulación, instrumentación y ejecución y evaluación de actividades, para que se verifique el cumplimiento de las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos, del Plan, los Programas y los Presupuestos de la Administración Pública Federal. Existen dos tipos de control, el normativo y administrativo y el control económico y social.

El control normativo vigila que se cumplan la normatividad de las acciones y operaciones de las dependencias y entidades de la APF, abarca su normatividad los aspectos administrativos, contables, financieros, jurídicos, y las normas de planeación. En cambio el control económico y social, vigila, que exista congruencia entre el Plan y los programas del Sistema y que los efectos económicos y sociales de la ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades de la empresa pública. Es decir, propone acciones preventivas, corrige diferencias en programación. Destacando que el Congreso de la Unión ejerce un control externo del Sistema, pues aprueba el Proyecto de Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos, como la Cuenta Pública de la Hacienda Federal.

Etapas de evaluación. "Se valoran cuantitativa y cualitativamente los resultados del Plan y los programas en un lapso determinado, así como el funcionamiento del Sistema mismo. El lapso de una evaluación es de un año, el PND los PMP se evaluarán en lapsos amplos, para decidir si se ajustan o revisan. Sus principales actividades son cotejar los objetivos y metas propuestos con los resultados obtenidos en un periodo determinado, que se cumplen los objetivos del programa y medir sus consecuencias en otros programas. En esta etapa se valora, verifica y retroalimenta a los programas y el Plan.

Resumiendo, el proceso de planeación se conjuntan las acciones que coordinan, formulan, instrumentan, controlan y evalúan el Plan Nacional de Desarrollo (PND), y los Programas de Medio Plazo y Corto plazo originados en el Sistema Nacional de Planeación Democrática con el fin de vincular las acciones de los períodos considerados de manera que se observe congruencia entre las actividades diarias y el logro de los objetivos, y metas programadas. Consigna políticas, estrategias, responsabilidades, tiempos y mecanismos de coordinación.

1.3 Tipos y niveles de la planeación

Son las instancias y responsabilidades de la formulación del Plan y los programas; para cuyo caso se distinguen dos tipos e instrumentos normativos (planes nacionales y programas de mediano plazo); y de corto plazo operativos (programas operativos anuales).

Los planes nacionales fijan tasas de crecimiento de las principales actividades macroeconómicas establecen los requerimientos de recursos financieros que fijan los propósitos, y prioridades, así como las políticas y estrategias y lineamientos de acción para la consecución de los objetivos y metas nacionales de donde se desprenden los programas sectoriales e institucionales, por lo que se constituyen en documento fundamental de la gestión económica y social del país y son documentos rectores. Los objetivos y metas, establecidos en el plan nacional, son expresados con detalle a nivel de sector en los programas nacionales de mediano plazo al igual que el Plan, - de su formulación y responsabilidad recae en las oficinas u organismos centrales de la planificación, comúnmente llamados "cabeceras de sector" o "coordinadoras de sector". Bajo este marco, la anualización de los planteamientos económicos y sociales del Plan y los Programas de Mediano plazo se llevan a cabo a través de la formulación e instrumentación de los Programas Operativos Anuales sectoriales e institucionales, los

cuales comprenden las políticas y los planteamientos programáticos presupuestales requeridos para la consecución de los objetivos sectoriales y nacionales, su formulación es responsabilidad de las dependencias, cabezas de sector basada en las necesidades y prioridades establecidas en cada una de las unidades administrativas por ellas coordinada.

Los niveles de la planeación de acuerdo con el SNPD se da también a nivel regional, estatal y municipal y cada uno de estos niveles es el logro de la consolidación del S.N.P.D.

La planeación estatal. Conduye al logro de uno de los -- principales propósitos de la Administración del Presidente: la descentralización de la vida nacional es una vinculación clara y eficiente de la nación, así como una estrecha y efectiva coordinación entre el Gobierno Federal y las entidades feddrativas, una planeación estatal más sólida constituye el proceso de descentralización y desconcentración de la Administración Pública Federal.

Existen actualmente comités estatales para la planeación - del desarrollo que organiza sistemas estatales de planeación, pero en la mayor parte de las entidades de la República se precias:

- La función de los delegados federales;
- Las responsabilidades de los ejecutivos federales;
- Papel de las legislaturas locales en dicho proceso;
- Formas y tiempos de la participación social en la planeación estatal y municipal y;
- Coordinar la planeación estatal con la planeación nacional del desarrollo.

Su órgano máximo de decisión y participación es el COPLA--DE, resuelve el problema de cómo lograr que lo planeado se lleve a cabo, en el proceso donde se interrelacionan las tres órdenes de gobierno los legislativos estatales, y la sociedad organizada.

El Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo (COPLA-DE) es el mecanismo más importante para la coordinación intergubernamental de las decisiones de inversión pública, mediante la formulación, instrumentación, control y evaluación de los planes y programas estatales de desarrollo. Son el medio entre los sectores de la sociedad y los órganos de gobierno para la participación en la problemática de cada una de las entidades federativas.

La planeación municipal integra el municipio en el desarro

llo nacional y su fortalecimiento como orden de gobierno más cercano al pueblo, siendo que en el municipio se registran las demandas básicas de la población, y la participación social - tienen amplias posibilidades y alternativas de desarrollarse.

El municipio, concebido como una comunidad organizada y agtivamente participativa, con capacidad política, jurídica y administrativa, se apoyará en la planeación democrática para fortalecerse como gobierno. El municipio tiene la facultad:

- . Formular, aprobar y administrar planes de desarrollo urbano municipal;
- . Participar en la creación y administración de reservas territoriales y ecológicas;
- . Controlar y vigilar la utilización del suelo; e
- . Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra.

Todo para fortalecer el municipio y se lleven a cabo correctamente su planeación. Mediante la incorporación de los municipios a la planeación estatal, confrontando las actividades

de la población del municipio de acuerdo con sus demandas de servicios, de prioridades en sus coyunturas y plantear las soluciones a sus problemas; en materia de planeación de busca incrementar la capacidad de la negociación de los habitantes del municipio y de sus autoridades, frente a las acciones que lleven a cabo, en esa jurisdicción, los gobiernos estatal y federal, y reforzar la capacidad de respuesta del gobierno municipal frente a las demandas de su propia población.

En el municipio es donde las demandas populares están sentidas, en los COPLADES concurren representantes de los tres niveles de gobierno: del gobierno del Estado, de los gobiernos municipales y del gobierno federal. 4/

La planeación regional establece los mecanismos de coordinación en los que participan los tres niveles de gobierno y los sectores social y privado con la finalidad de hacer compatibles las acciones desarrolladas en el proceso de planeación nacional, trasladando los apoyos instrumentales de la planeación global a las diferentes localidades del país.

4/ S. P. P. Informe de Labores 1983-1984, Anexo II. México, D. F. 1984 pp 86-87

Con la planeación regional se atiende a una región o regiones que se consideran estratégicas para el desarrollo nacional. Por su cobertura territorial implican la participación de las entidades federativas a que corresponden las regiones. La creación y perfeccionamiento de instrumentos y mecanismos de planeación regional, estatal y municipal constituyen un apoyo fundamental en la descentralización de responsabilidades, funciones y recursos entre los diferentes niveles de gobierno, mediante el Programa Nacional de Solidaridad, la modernización del medio rural y áreas urbanas marginadas se realicen esfuerzos coordinados con los gobiernos estatales y municipales.

I.4 Interrelación entre planes, programas y presupuesto

La comprensión de esta relación, implica que las acciones de la planeación, programación, control y evaluación que se realizan corresponden a un proceso mismo que es la planeación, los planes generales constituyen el documento rector y orientador de la política económica y social y cuya instrumentación se sustenta en la programación operativa anual la cual tiene concreción con los planteamientos que al respecto formulan las dependencias, entidades paraestatales, gobierno federal, estatal y municipal, entre los que destacan la elaboración de los presupuestos y programas de trabajo.

I.5 El Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD)

En el S.N.P.D. adquiere vigencia en la medida que se definen y se cumplen responsabilidades que lo manejan, a través del esquema de descentralización de funciones que permitan a cada componente del Sistema, tener claridad sobre los objetivos y metas a lograr las mejores medidas y formas para el logro de lo planteado. S.N.P.D. es un conjunto de relaciones articuladas, que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales, y con las autoridades de las entidades federativas, a fin de efectuar acciones de común acuerdo. Por definirlo así es el conjunto de acciones encaminadas a regir, una sociedad para su clara definición tanto en su interior como en su exterior.

Es el esfuerzo sistemático de coherencia de un régimen de gobierno entre su acción, su filosofía política y su proyecto nacional de largo plazo, en forma integral, participativa y democrática. O un medio de comunicación con su país y su configuración.

El marco conceptual del Sistema Nacional de Planeación Democrática, en sus diferentes niveles, establece la interrela-

ción de sus dimensiones :

1. Social, en la medida en que opera con un modelo de país o proyecto de largo plazo, que involucra a toda la sociedad mexicana;
2. Política, porque supone una Alianza Nacional en torno a ciertos propósitos, que orientan la acción de todos los grupos de la nación;
3. Económica, ya que implica la definición de una estrategia de desarrollo y, por lo tanto, de un conjunto de políticas en el tiempo, y en el espacio;
4. Administrativa, porque requiere de la organización de las tareas públicas en función de las existencias de la planeación.

Simultáneamente, en el interior del sector público se definen claramente los niveles de acción-global, sectorial y regional- en tres horizontes temporales -de corto, mediano y largo plazo, que comprenden las vertientes ya señaladas: obligación, coordinación, inducción. Estas dimensiones encuentran su definición y desarrollo en el Sistema Nacional de Planeación, a través de una serie de instrumentos, hasta llegar a la precisión de las metas sectoriales ubicadas en el tiempo y en el espacio, y del manejo de los instrumentos, hasta lle-

ger a la precisión de las metas sectoriales ubicadas en el -- tiempo y en el espacio, y del manejo de los instrumentos y los requerimientos de recursos para cumplir los objetivos más específicos. Los instrumentos del S.N.P.D. que comprenden la - etapa de formulación son : el PND y los PNMP, POAS, etc. los cuales se identifican dentro del SNPD como instrumentos normativos. El Plan Nacional de Desarrollo tiene la función de definir los propósitos nacionales también se identifican en el programa de mediano plazo; el Plan Nacional de Desarrollo es el marco orientador de todos los demás instrumentos del SNPD. Los Programas de Mediano Plazo desagregan y detallan los planes y orientaciones generales del PND, a través de la identificación de los objetivos, políticas y estrategias, que contribuyen al logro de objetivos y prioridades del Plan. Los instrumentos en el programa anual se realizan a través de las cuatro vertientes: obligatoria, coordinación, concertación e inducción (ya señaladas en el proceso de planeación).

Los programas operativos anuales (POAS), expresan la definición de acciones, metas, políticas, instrumentos y asignaciones de recursos para el cumplimiento de los objetivos y propósitos del PND y PMP. El Presupuesto de Egresos de la Federación como instrumento del Sistema de Planeación expresa los recursos financieros de los programas de la vertiente de

obligación específica la relación costo-meta y los responsa-
bles de su ejecución, son elaborados al año por la empresa pú-
blica y sus entidades federativas que se convierten en el ob-
jeto de los Convenios Unicos de Desarrollo (CUD) 5/ que rea-
lizan el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Estatales, para ha-
cer compatibles las tareas de la Federación y los Estados, dig-
tadas por los planes y programas; la coordinación se lleva a
cabo en dos direcciones por un lado, con el Gobierno Federal
y por el otro, con los gobiernos municipales 6/. Su instru-
mento es el Convenio Unico de Desarrollo. La vertiente de con-
certación son las acciones del PND y los PMP, cuyos alcances
y condiciones se especifican en los programas anuales, que se-
rán objeto de convenios y contratos con los particulares de
grupos sociales organizados interesados en la ejecución conce-
tada de los objetivos y propósitos del propio Plan y los pro-
gramas; se lleva a cabo con los acuerdos escritos, que la Ley
de Planeación llama contratos o convenios, son instrumentos
del SNPD, la vertiente de inducción es la que se ejecutan los
instrumentos y acciones económicos, sociales, normativos y ad-
ministrativos que utiliza y desarrolla el gobierno federal pa-
ra inducir determinados comportamientos de los sectores social

5/ "...En la Federación y los gobiernos estatales, el CUD
es el instrumento jurídico, administrativo, programáti-
co financiero que integra las acciones de la vertiente

y privado, para compatibilidad de sus acciones con lo propues-
to por el Plan y los programas; se ubican a nivel global, las
políticas de gasto, financiera, fiscal, de empleo y monetaria.
A nivel sectorial e institucional.

El control de los instrumentos del SNPD, dependen de las
Secretarías, como son los mecanismos fiscales y crediticios,
y del fomento directo a las actividades productivas.

Los Comités Técnicos para la Instrumentación (COTEIPS), pa-
ra articular congruentemente las acciones diversas de las de-
pendencias y entidades del sector público encaminadas a trady-
cir, a través de los Programas de Mediano plazo y los anuales,
los planteamientos del Plan. Estos Comités son los mecanismos
operativos en los cuales se busca asegurar la congruencia que
debe existir entre el Plan Nacional y los PMP y los instrumen-
tos y políticas de corto plazo que se encuentran e los Progra-
mas estratégicos anuales y en los POAS de cada dependencia y
entidad.

Etapas de control. Le corresponde las actividades de vigilar

en estudio..."
S.P.D. Informe de Labores 1983-1994. Anexo II. México
1984 p. 73.
Idem.

la ejecución de acciones correspondientes a la normatividad que las rige a lo estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo y los PMP. Previene y corrige posibles desviaciones en los reglamentos, insuficiencias o incongruencias en la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones, con el propósito de procurar el cumplimiento de las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos, contenidos en el Plan, los programas y los presupuestos de la Administración Pública. Los principales instrumentos de control - corresponden a los reportes trimestrales sobre la economía los convenios de déficit y superávit y los convenios de déficit y superávit financiero, así como el Sistema Unificado de Control Presupuestal. La Secretaría de Hacienda formula los reportes trimestrales de la situación económica de las finanzas públicas bajo la consideración del H. Congreso de la Unión.

El reporte trimestral se propone presentar los resultados de seguimiento y análisis de la economía nacional y del estado que tienen las finanzas públicas (saneamiento) de manera que exista información oportuna al ciudadano o a quien o a quienes lo necesiten sobre la problemática, avances y perspectivas del gobierno.

Ahora se estudiará sobre los convenios de desempeño, défi-

cit y/o superávit; la estrategia de modernización de las empresas públicas prevé la celebración periódica de convenios - de desempeño, déficit y/o superávit entre el Ejecutivo Federal y algunas entidades a fin de elevar los niveles de eficacia, eficiencia y productividad en el sector paraestatal. Son un mecanismo para avanzar en la autonomía de gestión y reducir - trámites burocráticos. A su vez, estos convenios atienden la naturaleza de la operación de cada entidad, toda vez que no es posible medir la productividad de un organismo lucrativo con indicadores de rentabilidad financiera. Los factores mínimos que se analizan para lograr efectos; capacidad directiva; entorno económico y social en que se desempeña la entidad; administración de los medios de producción; materias primas; y otros insumos; administración de recursos humanos; organización de producción; administración de inventarios; comercialización; administración y sistemas de información, registros y controles.

Los convenios trimestrales de déficit y/o superávit financiero el control presupuestal que se realiza sobre las entidades paraestatales, radica en captar la información sobre el uso de los recursos autorizados y los logros obtenidos en su aplicación. Esta actividad se efectúa tradicionalmente a través de las dependencias coordinadoras de sector. Siendo que

las entidades parastatales deberán entregar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la coordinadora de sector - que le corresponde la información básica y en su caso, complementarla sobre el avance en el cumplimiento de los compromisos y las causas de posibles desviaciones a lo acordado.

La etapa de evaluación. Se realizan las actividades que - evalúan cuantitativa y cualitativamente los resultados del -- plan y los Programas de Mediano Plazo (PMP) y corto plazo, (PGA'S), así como el funcionamiento del Sistema mismo. La evaluación será de un año, después de la aplicación de cada programa operativo anual. Sus actividades son cotejar los objetivos y metas propuestas con los resultados obtenidos al final del periodo correspondiente; se verifica el cumplimiento de objetivos del programa y medir su efecto en otros programas; retroalimentar el siguiente ciclo de instrumentación, a efecto de revisar los recursos asignados, las políticas aplicadas a los resultados que sean esperados. Los instrumentos empleados en esta etapa son : la Cuenta Pública de Hacienda, el Informe de Gobierno, el Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, que en seguida se explicarán:

La cuenta pública. Se lleva a cabo el registro de la contabilidad gubernamental y sus resultados anuales que se encuentran en el contenido de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal apoya las etapas de control y evaluación, retroalimenta la información e instrumento que permite el seguimiento de las acciones de emprendimiento en el ámbito presupuestario. Muestra los resultados de la gestión financiera del Gobierno Federal, conferencia a los ingresos públicos y la forma en que se ejerció el presupuesto. La Ley de Planeación, señala que la Cuenta Pública deberá relacionarse con el Informe de Gobierno y con los documentos de avances del Plan nacional de Desarrollo, a fin de permitir que con información cualitativa y cuantitativa la H. Cámara de Diputados conozca ampliamente los resultados de la gestión gubernamental y ejerza, conforme a la ley de fiscalización de las acciones del gobierno en relación a los objetivos y prioridades de la planeación nacional.

Los Informes de Gobierno. Constituyen la evaluación de conformidad con lo establecido por la Constitución Política, en la apertura de sesiones del Congreso de la Unión, el Presidente de la República presenta un informe sobre el estado general que guarda la Administración Pública, el Poder Ejecutivo por medio del Presidente hace atención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

llo y los Programas de Mediano Plazo. Contienen un documento complementario que amplía el análisis, las acciones y los resultados; anexos sectoriales con cuatro apartados; el apartado programático que cubre el período enero-diciembre del año anterior el informe; el apartado programático para el período enero-agosto del año en que se debe presentar el informe; un apartado estadístico-histórico de las variables más relevantes del sector y el apartado que desglose las inversiones y el detalle de las obras en proceso y terminadas, correspondientes al sector. Los trece anexos de política económica; comercio y fomento industrial; agropecuario y forestal; pesca; turismo; energía, minas e industria parastatal; laboral; política exterior; gobierno, salud y seguridad social; educación; comunicaciones y transportes; y desarrollo social.

El Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo según lo dispuesto en la Ley de Planeación, el Ejecutivo presenta en el mes de marzo de cada año un informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas de Mediano Plazo. Su integración se debe a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con la información de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, en los Comités Técnicos para la Instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo. Se evalúa el grado de cumplimiento de los

objetivos del Plan, los resultados alcanzados en cada una de las líneas que componen las estrategias, las acciones realizadas en cada una de las políticas, para incrementar la estrategia, para los programas de realizar una evaluación similar, subrayando su vinculación con los objetivos del FND.

Estructura Institucional. del Sistema Nacional de Planeación Democrática son las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, por los organismos de coordinación entre la Federación, estados y municipios, y representación de grupos sociales que tienen relación con la planeación, a su vez tiene tres niveles.

El global. Corresponde a las actividades de las dependencias relacionadas con el todo de la sociedad y la economía, p. ej. la Secretaría de Hacienda, Sectorial se atienden aspectos particulares de la economía y la sociedad. Institucional. Todas las entidades paraestatales de la Administración Pública.

1.6 La formulación del Plan Nacional de Desarrollo

De acuerdo con la Ley de Planeación, la formulación y publicación del Plan se verifica durante los seis meses de cada administración del Gobierno. Su contenido toma en cuenta las propuestas de las dependencias, entidades de la Administración Pública Federal, de los gobiernos de los Estados y los planteamientos formulados por los diversos grupos sociales a través de los Foros de Consulta Popular, constituidos por el efecto El Plan Nacional de Desarrollo, de su carácter de documento rector de la política y social, busca alcanzar los objetivos, metas y estrategias del desarrollo nacional mediante la concertación de acciones en todos los niveles y órdenes de gobierno. 7/

En su formulación intervienen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal los grupos sociales interesados, a través de los Foros ya mencionados en el párrafo anterior, y las entidades federativas y municipales. El Plan es elaborado, aprobado y publicado dentro de los primeros seis

7/ S.P.F. Informe de labores 1983-1984. Anexo II, México, D. F. (1984) pp 64-65

meses, a partir de la fecha de inicio de cada administración. Indica también los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales.

El Plan Nacional de Desarrollo contiene según la Ley:

- * objetivos nacionales, estrategias, y prioridades de desarrollo del país;
- * Determinación de instrumentos y responsables de su ejecución;
- * Previsiones sobre los recursos a utilizar;
- * Lineamientos de políticas de carácter global, sectorial y racional.

Sus estrategias, políticas y objetivos son cualitativos, pero los instrumentos de corto plazo y los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales, los aspectos más específicos y la definición de metas cuantitativas.

El Plan Nacional de Desarrollo es sometido para su aprobación por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al Presi

dente de la República, -ya mencionado anteriormente-, y aprobado mediante decreto, se publica por el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo del último año 8 / en que se termine el sexenio.

El objeto de estudio de esta tesis como se mencionó al principio de la misma es el período 1989-1994, y se pretende esptar sobre la vinculación de la Planeación con el resto del análisis (Planeación, programación, presupuestación), y por medio del Plan Nacional de Desarrollo del presente período y sus principios del proyecto nacional se desea lograr esta finalidad, por lo mismo, la estrategia de modernización nacional que el Plan adopta, tiene como objetivos primordiales:

- la defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo;
- la ampliación de la vida democrática;
- la recuperación del crecimiento con estabilidad de precios y el
- mejoramiento productivo del nivel de vida de la población. (Diario Oficial miércoles 31 del mes de mayo de 1989).

8 / Secretaría de Gobernación. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Primera y segunda sección. México, D. F. 30 de mayo de 1989. p. u-78 y de la segunda sección 3-78 (1989)

En este apartado sólo se menciona la formulación del Plan Nacional de Desarrollo para este sexenio, pero en el capítulo de conclusiones se extenderá si el Plan Nacional se cumple o en que porcentaje se ha cumplido; siendo una aportación de la realidad actual, y observaciones que se defiendan.

Las características generales del Plan son:

- * el nivel en que se elabore; global;
- * de cobertura espacial, nacional;
- * de cobertura temporal; mediano plazo.

El Plan es el instrumento de mayor agregación y cobertura de todo el sistema y considera, con una perspectiva nacional, a todos los sectores y regiones del país. Orienta las acciones de los niveles de planeación sectorial e institucional, así como en un amplio nivel, la planeación que realizan los estados y municipios.

1.7 Lineamientos y metodología para la formulación de los Programas de Mediano Plazo (PMP) y los Programas Operativos Anuales (POA'S)

Para la formulación de los Programas Nacionales de Mediano Plazo contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitió la normatividad correspondiente para que los sectores de la Administración Pública elaboren los diagnósticos sectoriales y en base al mismo y las orientaciones del Plan, determinarán los objetivos, las estrategias, las políticas y acciones a realizar en el presente, a este sentido, en el marco de los propósitos de modernización entendida ésta como el cambio y adaptación de procedimientos y políticas acordes con la situación prevalescente con la programación de mediano plazo, se busca adecuar y en su caso innovar las acciones y enfoques adoptados en el pasado, que no rindieron los resultados deseables; por tanto, para asegurar la vigencia de los citados programas de mediano plazo y a efecto de que éstos no perdieran relevancia ante cambios del país y de los sectores correspondientes en su formulación no se consideran los aspectos cualitativos, previniéndose la incorporación de dichos planteamientos en los programas operativos. En la formulación e instrumentación, participan todos los sectores y entidades paraestatales a través de

los Comités Técnicos para la Instrumentación del Plan (COTEIPS).

Por lo que respecta a los Programas Operativos Anuales éstos constituyen el vínculo o puente entre el PND, los Programas de Mediano Plazo y el Presupuesto de Egresos de la Federación. La formulación de los Programas Operativos Anuales se inscriben dentro de la perspectiva de mediano plazo para tales efectos la Secretaría de Hacienda comunica los lineamientos y la metodología general en el documento "proceso de planeación" para que las dependencias y entidades elaboren sus programas operativos anuales sectoriales e institucionales. Los POAS -- son acordados y concertados en el seno de los COTEIPS a partir de ello se forman para su discusión y aprobación los grupos de trabajo interinstitucionales en los que participan los responsables de las áreas operativas de las dependencias y entidades paraestatales, correspondiendo principalmente a las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto y de Política Presupuestal de Hacienda les corresponde el despacho de la formulación, dictaminación y evaluación de los POAS sectoriales e institucionales.

II. EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION

II.1 Aspectos generales del presupuesto, principios, clasificación y características

En primer término se iniciará con la definición del presupuesto público que se considera como la estimación programada financieramente -de un año-, donde por un lado se encuentran los ingresos y por el otro los egresos del sector público federal, para realizar un plan de acción expresado en términos monetarios, a su vez forma un instrumento operativo básico para la ejecución de las decisiones de política económica - (que varían en cada sexenio) y de planeación. En México, el presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) refleja los gastos del Gobierno Federal, siendo tipificados los ingresos por la ley de Ingresos de la Federación.

El presupuesto público en México es aprobado por el Poder Legislativo, comprende la estimación de gastos que encuadran la acción futura del Sector Público Federal. Esta estimación comprende un carácter cualitativo y otro cuantitativo; es decir, el Poder Ejecutivo sólo puede gastar en determinados conceptos (aspecto cualitativo), y hasta su límite previamente fijado (aspecto cuantitativo).

El manejo, control y flujo de información del Presupuesto

Público Federal (PEF) se lleva a cabo mediante dos dimensiones las del Poder Legislativo al Ejecutivo, y viceversa; y dentro del Poder Ejecutivo, en su estructura orgánica.

Es importante mencionar que mediante la contabilidad presupuestaria los gastos advierten al Poder Ejecutivo sobre la posibilidad de excederse respecto a lo autorizado, y suministran información sobre el comportamiento de la ejecución de los recursos autorizados. En cuanto a los ingresos, el sistema contable del presupuesto permite, que el Poder Ejecutivo conozca con precisión y oportunidad el desenvolvimiento de las recaudaciones presupuestarias. Destacando que el presupuesto público tiene íntima vinculación con el Sistema de Contabilidad, - pues determine que sus características influyan entre sí por ejemplo, el Plan de Cuentas de la Contabilidad Presupuestaria debe reflejar exactamente la estructura del Presupuesto.

Las transformaciones operadas en el Presupuesto debe ser acompañadas por el sistema contable, para cotejar dos informaciones (ex-ante y ex-post). Aun cuando la lógica impone lo indicado, es de señalar que, desafortunadamente, en muchos casos no ha sucedido así, y el sistema contable muestra un registro perjudicial en su adaptación a los cambios operados en el Sistema presupuestario. La importancia del Sistema de Contabilidad

presupuestaria, permite comparar la evolución real del accionar del sector público, en relación a la programada y presupuestada, ya que sin este cotejo, se estará a ciegas en cuanto al desarrollo de la acción prevista.

Por lo consiguiente, el proceso e ingresos pasan por distintos momentos o fases para que se lleven a cabo. Estos momentos y fases del gasto han sido caracterizados y nominados por la contabilidad gubernamental de esta forma.

- **Afectación preventiva.** el momento en que la autoridad competente dispone que se realice el gasto. Acto de administración interna.
- **Compromiso.** acto formal por el cual la autoridad administrativa reserva todo o una parte del crédito presupuestario autorizado, para costear bienes y/o servicios (libramiento orden de compra).
- **Obligación o Gasto Devengado.** momento en el que nace para el Estado un vínculo jurídico-referido a un crédito presupuestario que lo obliga a pagar cierta suma de dinero (recepción de conformidad de los bienes y/o servicios).

- Mandado a pagar; se dispone el cumplimiento de la obligación a pagar (orden o libramiento de pago).
- Pago; cancelación efectiva de la obligación.

Los momentos o fases de ingresos :

- Liquidación; fase en la que se identifica el deudor y se fija el monto de su obligación de pago; corresponde al devengar de un derecho de cobro en favor del Estado, ya por, vencimiento de tributos; exigibilidad de un aporte; venta de un bien y/o servicio; vencimiento de ingresos, alquileres, etc.
- Cobro; el deudor del fisco ingresa, en las cajas recaudadoras autorizadas, el importe de su obligación.
- Centralización; se transfieren los fondos captados en las cajas a la cuenta única del Tesoro Central.

Conceptualizados los distintos momentos del gasto y el ingreso, se llega a un problema central de la contabilidad presupuestaria, que consiste en definir la etapa de esos gastos e ingresos. Es decir, el problema es identificar qué acto o

hecho provoca el consumo o utilización del recurso financiero autorizado.

Las cuentas de gastos, ingresos y resultado presupuestario se cierran entre sí, y la diferencia se lleva a una cuenta por liquidar del presupuesto o resultado de ejecución, que indicará déficit, superávit o equilibrio, según su saldo sea acreedor, deudor, o cero, respectivamente. Cabe mencionar que lo anterior es solamente un esquema elemental de la metodología de registro -aunque contiene fundamentos básicos- ya que su desarrollo debe contemplar situaciones específicas, tales como el momento elegido para dar por realizado el gasto y el ingreso, y que conducen al uso de otros tipos de cuentas, (cuentas de orden y estadísticas).

Dentro de estos aspectos conceptuales del presupuesto público se hace especial énfasis en la naturaleza y repercusiones patrimoniales de las operaciones presupuestarias; recordando que el presupuesto, según la clasificación económica, pueda resumirse de esta forma: gastos corrientes y de capital. La clasificación económica, mide la influencia del gasto público en la economía, identifica el gasto según su naturaleza ya sea corriente o de capital. Los gastos corrientes no aumentan la capacidad de producción, como la inversión física directa

y las inversiones financieras.

Otra desagregación del presupuesto es la relación con las - transferencias, se les conoce como "movimientos del presupuesto que afectan partidas o subpartidas del mismo, originados - por exigencias del desarrollo de los programas de obras y necesidades de orden administrativo como : a) transferencias de capítulo a partida para darle suficiencia; b) de partida dentro de la misma entidad, sin afectar el presupuesto; c) de - partida a partida del subpresupuesto de orden de pago; estas son transferencias de capital o corriente por ejemplo: ayudas a los sectores social y privado. (gasto corriente); estímulos fiscales (gasto corriente); participación de ingresos federales (gasto corriente); subsidios corrientes (gasto de capital); subsidio para pago de intereses, comisiones y gastos (gasto corriente); subsidios para inversión física (gasto de capital); subsidios para inversión financiera (gasto de capital); subsidios para pago de pasivos (gasto de capital) 9/

Retomando, el presupuesto público puede definirse como un plan de acción de recursos humanos expresado en términos finan

9/ S.P.L.P. Clasificador por Objeto del Gasto 1991 México, D.F. pp 13-14

ciros, en el que se observa la ordenación de recursos humanos y materiales, la determinación de los métodos y las formas de organización, la fijación de medidas de tiempo, cantidad y ca lidad, la localización especial de las acciones y otras necesi dades encausadas racionalmente a las conductas personales y de grupo. El presupuesto se inserta tanto en el círculo de la Ad ministración Pública Financiera como en el amplio mundo de la planeación; convirtiéndolo en un programa de corto plazo, cuyas cifras cuentan con toda la información que se requiera.

También se ha impuesto reglas administrativas y económicas que han adquirido las características de normas jurídicas y preceptos constitucionales, como el principio de anualidad - o periodicidad, 10/ que ha alcanzado una difusión amplia en el Estado Mexicano. Algunos de estos principios, se han mantg nido sin cambios a lo largo del tiempo, como el principio de integridad, otros, se han adaptado necesariamente al desarro llo del nuevo papel del Estado en la actualidad económica-fi nanciera actual.

10/ Asociación Interamericana de Presupuesto Público. Revis ta 13, Chapultepec, D. F. 1980-1982 p. 98

Principios como el equilibrio presupuestal 11/, cuya evidencia se jerarquiza en el momento histórico que las finanzas públicas necesitan lograr neutralidad, perdió su contenido, para devenir en una etapa que, permitió desequilibrio en algunos periodos del desarrollo económico del país. Dentro del presupuesto, existen otros principios que tienen que ver con las técnicas presupuestarias tales como el principio de universalidad, que trata de visualizar en su conjunto todos los ingresos y egresos y busca la articulación del programa total del gobierno.

El principio de unidad, tiene que ver con la unidad del tesoro, luego entonces, es la unidad del presupuesto, donde se registran todas las entradas y salidas de las cuentas públicas de hacienda para documentarlas en libros únicos.

Principio de exclusividad, sólo trata exclusivamente sobre el presupuesto; se incluyen normas referidas a la ley presupuestal.

11/ Asociación Interamericana de Presupuesto Público. Revista # 13, Chapultepec D. F. 1987-1992 p. 98.

Principio de especificación, las entradas y salidas deben estar indicadas específicamente en el documento presupuestario, de acuerdo con su naturaleza económica, su función y causa de las entradas y salidas. Que los ingresos y egresos se expongan de modo que se puedan controlar por los órganos legislativos.

Principios de periodicidad, tiene que ver con el ciclo presupuestario, en él se incluyen todo el proceso de formulación -desde los primeros proyectos fiscales hasta la aprobación del ejercicio fiscal financiero, en el período para el cual se hace el presupuesto.

El principio de integridad, todos los ingresos y gastos deben ser registrados por el importe bruto, es decir, en su monto integral 12/.

El presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) tiene diferentes tipos de clasificación, una de ellas es la clasificación económica, una de ellas es la clasificación económica la cual ya se

12/ Asociación Interamericana de Presupuesto Público. Revista 13 Chapultepec D. F. 1980-1982 p. 100-101

señalé antes, por su importancia, en seguida se citan los siguientes:

La clasificación Institucional o administrativa es la asignación del gasto de cada unidad administrativa del gobierno - federal. Dentro de esta clasificación se encuentran: el gobierno estatal o departamental; municipal; y federal; organismos descentralizados y empresas públicas.

La clasificación por Objeto del Gasto, es una lista ordenada, homogénea y coherente de los bienes y servicios que el gobierno adquiere para el cumplimiento de sus propósitos y funciones, dicha clasificación pretende la identificación clara de la demanda gubernamental de todos los recursos: humanos, materiales, tecnológicos y financieros, provenientes tanto - del país como del exterior, para cumplir con las actividades programadas, esta clasificación 13 se agrupa en nueve capítulos, los que se subdividen en conceptos y partidas, tal y como se sintetizan:

13 / Secretaría de Programación y Presupuesto, Clasificación por Objeto del Gasto, México, D. F. 1981 pp 7-13

Capítulos, dan la textura primordial de la clasificación - por objeto del gasto y son bienes y servicios que el gobierno federal necesite para el buen funcionamiento y realización de sus objetivos y metas propuestas. P. Ej.: 14/

1000	Servicios Personales
2000	Materiales y Suministros
3000	Servicios Generales
4000	Transferencias
5000	Bienes Muebles e Inmuebles
6000	Obras Públicas
7000	Inversiones Financieras
8000	Erogaciones Extraordinarias
9000	Deuda Pública

Los subconjuntos inmediatos de los capítulos son los conceptos son los desagregados de los bienes y servicios de cada capítulo. Sirven para identificar los recursos de todo tipo y su relación con objetivos y metas establecidas. 15/

Los subgrupos de los conceptos son los partidas - que representan los bienes y servicios adquiridos, que permi-

14/ S.F.P. Clasificador por Objeto del Gasto. México, D. F. 1961. p. 29

15/ Idem. pp. 29-30

ten la cuantificación monetaria y contable de los mismos 16/. Por ejemplo el Capítulo 4000 Transferencias, tiene como concepto 4100 Ayudas a los sectores social y privado; con las partidas 4101 Pensiones; 4102 Funerales; 4103 Pagos de Defunción, 4104 Becas, 4105 Ayudas Culturales y sociales, etc.

Por otra parte, la clasificación funcional tiene como propósito señalar la función que debe cumplir el gobierno federal a través de la prestación de servicios públicos y producción de bienes destinados a satisfacer las necesidades comunitarias, por ejemplo: 01 Administración Pública; 02 Política y Planeación Económica y Social; 03 Fomento y Regulación; 04 Desarrollo Social; 05 Infraestructura; 06 Producción 17/.

La clasificación económica del gasto, como se ha venido tratando en este apartado, comprende las transacciones de del gasto destinado tanto a operaciones c o r r i e n t e s, como a aquéllas que se canalizan a la formación de c a p i t a l. Mide la influencia del gasto público en la economía, identifica el gasto según su naturaleza, ya sea, corriente o de capital.

16/ S.P.P. Clasificador por Objeto del Gasto. México, D. F. 1981, p. 29-30

17/ S.P.P. Catálogo de Programas y Metas del Sector Público Federal; México, D. F. 1990 p.p. 17-19

Los gastos corrientes no aumentan los activos del Estado - los capital son los que incrementan la capacidad de producción como la inversión física directa y las inversiones financieras propiamente dichas 16/.

Otra clasificación del gasto es la sectorial la cual agrupa las áreas de actividad gubernamental en ramos de gasto determinados los objetivos y metas concretos a ser alcanzados y constituye la estructura institucional básica para la formulación del presupuesto sectorial, de acuerdo con todos los aspectos de la economía;

S E C T O R

RAMOS

- 04 Gobernación
- 05 Relaciones Exteriores
- 06 Hacienda y Crédito Público
- 07 Defensa Nacional
- 08 Agricultura y Recursos Hidráulicos
- 09 Comunicaciones y Transportes
- 10 Comercio y Fomento Industrial
- 11 Educación Pública
- 12 Salud

16/ S.P.P. Clasificación por Objeto del Gasto. México, D.F.
F.p. 11-12

- 13 **Marina**
- 14 **Trabajo y Previsión Social**
- 15 **Reforma Agraria**
- 16 **Pesca**
- 17 **Procuraduría General de la República**
- 18 **Energía, Minas e Industria Parastatal**
- 20 **Desarrollo Social**
- 21 **Turismo**
- 27 **Contraloría General de la Federación**

RAMOS ESPECIALES 19/

- 19 **Aportaciones para la seguridad social**
- 22 **Órganos Electorales**
- 22/A **Instituto Federal Electoral**
- 22/B **Tribunales Electorales**
- 23 **Erogaciones no Sectorizables**
- 24 **Deuda Pública**
- 25 **Aportaciones para la Educación Básica de los Estados**
- 26 **Solidaridad y Desarrollo Regional**

19/ Son ramos especiales de gasto. Organismos públicos de reciente nacimiento por el Poder Ejecutivo que tienen su patrimonio o presupuesto por fondos o bienes federales - algunos surgieron en 1984 y otros en 1993.

- 20 Erogaciones para saneamiento financiero
- 29 Aportaciones a estados y municipios
- 31 Tribunales agrarios

PODERES: LEGISLATIVO Y JUDICIAL

- 01 Legislativo
- 02 Presidencia de la República
- 03 Suprema Corte de Justicia (Poder Judicial)

El presupuesto por programas, da forma a las transacciones del Gobierno Federal que tienen incidencia directa en los presupuestos de ingresos y gastos que facilitan el análisis económico administrativo y contable de la acción del gobierno. El gobierno presenta una "fotografía" de las actividades que pretende desarrollar para alcanzar los objetivos nacionales, medios que utilizará para tales fines; su estructura programática o apertura programática se caracteriza por la identificación de las categorías y elementos programáticos; de la - - función, subfunción, programa, subprograma, proyectos, metas, unidades de medida, unidad responsable para localizar las actividades, el manejo y funcionamiento de infraestructura y - producción y quienes son los responsables de llevar a cabo la

adecuada actividad; o qué proyectos de inversión son más adecuados, o si las dependencias y entidades lo realizan con el presupuesto destinado para ellas.

Otra clasificación del presupuesto público es la Cuenta - Doble donde se identifican los ingresos y gastos que el gobierno pretende lograr el equilibrio presupuestario anual entre ellos; en esta clasificación se manifiestan los flujos de efectivo en la comparación entre los ingresos y gastos (cargos y abonos) de la misma naturaleza (corriente y de capital), se permite dar cuenta de la situación de las finanzas públicas en la economía.

Clasificaciones combinadas, es la combinación de todas las anteriores clasificaciones su aplicación depende las características y exigencias del sector público.

11.2 Aspectos Jurídicos de la Organización Presupuestal del sector público

El presupuesto, la organización y la programación del sector público tiene su marco legal en un conjunto de leyes y elementos que validan a los instrumentos técnico-metodológicos utilizados en cada una de las etapas del proceso de programación-presupuestación.

- Artículos 25, 26, 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 20/
- Ley de Planeación 21/
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley Federal de Entidades Paraestatales y su reglamento
- Ley Federal de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y su reglamento
- Ley General de Deuda Pública
- Ley de Obras Públicas y su reglamento
- Ley de Adquisiciones, arrendamiento y prestación de servicios relacionados con bienes muebles.

20/ S.P.P. Informe de Labores 1983-1984. Anexo II México, 1984 pp 109-110

21/ Idem pp 111-112

En seguida se hace especial mención de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. Por su especial importancia en el Presupuesto Público Federal.

II.3 Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y su reglamento

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal es aplicada por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que es la entidad normativa y globalizadora de la Empresa Pública. Esta Ley nace en 1977, substituye a la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación -vigente desde 1935- que en muchos aspectos era limitante para la introducción de algunos cambios en el manejo del gasto público, dado que concebía al Presupuesto como un instrumento jurídico-contable, para el control de las erogaciones de un Gobierno Centralizado.

Por lo tanto su reglamento de la Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación no responde a las exigencias del manejo de la Administración Presupuestaria, como lo postula la ahora Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

El reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal postula:

Establece que el proceso presupuestario se encuentra inmerso en uno mayor, por lo que determina la obligatoriedad de que a partir de objetivos y metas, se formulen programas y con esta base, se asignen recursos y responsables de la ejecución; y se sienta las bases para que el corto plazo se libere el ejercicio casi totalmente, precisando las decisiones que corresponden a quienes interesan sin perder la unidad en las mismas; asimismo, señala que la descentralización de la contabilidad debe permitir que ésta se convierta en instrumento para administrar y deje de ser solamente productora de datos históricos y de cuentas públicas de difícil interpretación, dotando con ello de los elementos sustanciales que deben permitir evaluar la eficiencia y eficacia del gasto público.

Cabe señalar entre las acciones que la Secretaría de Hacienda ha venido desarrollando: los esfuerzos para una vinculación armónica entre la planeación y la obligatoriedad de sustentar los gastos en programas y metas, a través de un proceso de programación-presupuestación; la incorporación de modalidades para un manejo corresponsable de los ingresos de los

recursos, acorde con el esquema sectorial de la Administración Pública; la implantación de seguimiento físico-financiero de las realizaciones, a efecto de retroalimentar al proceso presupuestario; el mejoramiento de las herramientas presupuestarias y la capacitación; las relativas a la normatividad en general que ha requerido el nuevo enfoque de la presupuestación, el ejercicio, control y evaluación del gasto, así como su registro contable.

En este contexto, en el reglamento se establecen las disposiciones normativas y las prácticas administrativas que permiten contar con un instrumento en que se vinculen todas las fases del proceso presupuestario; se precisan los papeles de las distintas instancias que realicen el gasto público y se sientan las bases para continuar el desarrollo de la normatividad, sin detrimento de los requerimientos de la dinámica del gasto actual.

La estructura y contenido del reglamento guardan una estrecha relación y correspondencia con los postulados y disposiciones de la Ley, su ordenamiento responde a las fases generalmente aceptadas del proceso presupuestario como son: la programación - presupuestación, ejercicio, control y evaluación, contemplando en forma particular la contabilidad.

Se procura abarcar el ámbito de la Ley en el sentido de contemplar de manera global a todo el gasto público federal. Cabe también reflexionar sobre la estrategia seguida para la elaboración del reglamento; no pretende ser un documento dogmático sobre la teoría presupuestaria, sino que persigue plasmar la praxis a que debe sujetarse la realización del gasto de acuerdo con la Ley, de tal manera que contemple, en síntesis, los elementos básicos que permitan asociar el gasto a metas y los instrumentos que den las pautas generales para que las entidades efectúen las actividades respecto del gasto público y la Secretaría de Hacienda continúe desarrollando su labor normativa y globalizadora.

De acuerdo con lo anterior, se considera que el Presupuesto, la contabilidad y el gasto público federal se relacionan en un proceso presupuestario que se encuentra inmerso en uno mayor que va desde la planeación hasta la evaluación general de las acciones del Estado y cuyo ámbito, elementos interactuantes, instrumentos y mecanismos están dispuestos y diferenciados no sólo por el contexto de la Ley que se reglamenta, sino en uno que, inscrito en la Reforma Administrativa, tiene un marco político y legal más amplio, donde la propia Ley se encuentra inserta.

Por último cabe señalar que el articulado establece las -- condiciones necesarias para que se realicen en lo particular cada una de las fases del proceso, precisando que comprenden, las bases a que se sujetan, los papeles que juegan los participantes, inclusive los productos que deben originarse y la vinculación con las demás fases, ordenando de esta manera, - los preceptos bajo un enfoque sistémico que permite una integración coherente del conjunto.

Con este orden, se pretende que el análisis de este apartado sea claro en sus concepciones, y que las interrelaciones entre las fases del proceso presupuestario, se comprendieran como una secuencia natural de los distintos productos que va originando el manejo y aplicación de los recursos; además, se busca precisar el papel eminente normativo de la Secretaría de Hacienda, el de coordinación que corresponde a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y responsabilidad de ejecución que toca a las entidades en general, señalando la necesidad de una permanente vinculación entre dichas instancias de decisión para la realización de las distintas actividades respecto al gasto público.

II.4 El ciclo presupuestario

Se le concibe en la realidad administrativa, como un proceso que se lleva a cabo por etapas de: formulación, aprobación y distribución, ejecución, control y evaluación, en la práctica se interrelacionan y se condicionan entre sí, para que contribuyan al buen proceso presupuestario "...el ciclo presupuestario es un proceso continuo, dinámico y flexible, a través del cual se programa, formula, discute y aprueba, controla, evalúa y reformula la actividad del sector público en su dimensión física y financiera..." El proceso presupuestario debe ir de acuerdo con los lineamientos del proceso de planeación.

E t a p a s 22/

Formulación. Realiza la política presupuestaria determinada para el gasto corriente y de inversión; se definen las orientaciones, prioritarias, normas y procedimientos a que deben orientarse las instituciones del sector público. Instrumentos, el Manual para la Formulación de los Presupuestos de las Go-

22/ Molina López Guillermo, Planeación, Programación, Presupuestación. Segunda Edición UNAM, 1986 México. pp.10-15

bernecciones de Estado, Distrito Federal, y Territorios Federales, Consejos Municipales y sus entes descentralizados.

Discusión y Aprobación

Se examina, a través de comisiones especiales del Poder Legislativo, del Proyecto de Presupuesto formulados por el Ejecutivo, se solicitan informaciones de su programación y ejecución, se prepara un informe sobre el documento y la política que lo orienta, especialmente en cuanto a la consistencia de objetivos y metas propuestas en los programas de los diferentes sectores de la actividad estatal, a fin de satisfacer la demanda de bienes y servicios públicos que planea la colectividad por sus intermediarios.

Ejecución. Decisiones y diversas operaciones financieras que permiten concretar anualmente los objetivos y metas determinados para el sector público en el Plan y los programas que de este se derivan, moviliza los recursos humanos, materiales y financieros, mediante la utilización de una serie de técnicas y procedimientos administrativos, contables, de productividad, control, de manejo financiero; por medio de las unidades ejecutoras o unidades de organización responsables de la administración de todo el proceso presupuestal en cada unidad programática.

Control. La fiscalización de las operaciones para la organización de las disposiciones legales sobre gastos e ingresos; para llevar el control compatible en materia de cuentas y el sistema presupuestario; el presupuesto y la contabilidad deberían ser partes de un mismo sistema de fiscalización; para el control de las cuentas de tal forma que permitan determinar la responsabilidad de los funcionamientos administrativos en materia de manejo de fondos y custodia de bienes, las cuentas fiscales deben llevarse de tal forma que provean la información necesaria para el análisis económico y planeación de las actividades gubernativas; en el Gobierno Federal se implanta un sistema de contabilidad gubernamental descentralizada cuyo principal objetivo es lograr un mejor control de los gastos presupuestarios a través de movimientos devengados.

Etapas de Evaluación. Es un proceso permanente en todo ciclo presupuestario, y aunque se presenta como la última etapa de éste su observancia está implícita en cada una de las etapas que lo conforman.

En este contexto el registro de las operaciones realizadas durante el ejercicio presupuestal; de seguimiento contable y financiero, permite el control en el uso de los recursos y en el avance de las metas y proporciona elementos para la evaluación.

Por su parte, la evaluación busca los orígenes y causas de las desviaciones entre las metas programadas y las obligaciones y entre los recursos presupuestarios y los ejercidos a fin de formular recomendaciones para la adopción de medidas correctivas.

El ciclo o proceso presupuestario empieza en la etapa de formulación y termina con la etapa de evaluación y la realiza la Secretaría de Hacienda; es decir, los resultados son las salidas o productos -expresados en forma de bienes y servicios del proceso presupuestario realizado en base a programas, a través de las cuales se realimenta durante y al final del mismo, indicando los ajustes necesarios congruentes con el Sistema Nacional de Planeación Democrática y el de Administración Presupuestal.

Las etapas de control y evaluación asumen gran importancia dentro del ciclo presupuestario ya que, de acuerdo con los diferentes momentos en que se realiza (previo, concomitante y final), permite registrar y verificar los resultados obtenidos, comparándolos con los objetivos y metas programados; efectuar el análisis de las variables observadas; determinar causas y definir medidas correctivas, coadyuvando así a la realimentación del proceso presupuestario.

III. EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

III.1 Antecedentes y evolución del presupuesto por programas

México toma la decisión de implantar la técnica del presupuesto por programas, buscando dar solución a las necesidades de programación y administración eficiente de un gasto público cada vez más amplio y complejo; con el diseño de un plan de mediano plazo, se consideró la implantación de dicha técnica en la totalidad del sector público federal, poniendo énfasis en las entidades ya incluidas en el presupuesto incorporando en forma gradual, la técnica, así como las entidades restantes. En 1976 se elaboró un presupuesto denominado "de orientación programática", el cual incorpora los elementos distintivos de dicha técnica, es decir, programas y subprogramas, proyectos, metas, unidades de medida, unidades responsables, etc. y controladoras del presupuesto; Hacienda, y la Presidencia de la República, llevó a cabo la reestructuración de los documentos presupuestarios, al incluir dentro de la clave presupuestaria tradicional los nuevos elementos 23/.

23/ S.P.P. Técnica del Presupuesto por Programas. Molina López Guillermo y Juan Vinelli. 1989 p. 3-40

En 1977, con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto se realizaron modificaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) dentro de estas modificaciones, destacan: mejorar la coordinación entre las dependencias normadoras y las ejecutoras del gasto; afinar los formatos tanto de captación de información como de presentación a la H. Cámara de Diputados; incluyen la clave presupuestaria, dando forma a los lineamientos y normas para el ejercicio e introducir un Sistema de Contabilidad Descentralizada y demás políticas de la Secretaría de Hacienda como son los ordenamientos legales, como entidad normadora central de los procesos de planeación, programación, presupuestación y evaluación de las acciones de política económica del gasto público del gobierno federal. Por otra parte, el presupuesto por programas, supone un cambio que comprende a todos los niveles de la estructura administrativa del organismo que lo adopte; sustituye proceso de trabajo y presupone una actividad planadora en la conducción del ente económico con una perspectiva más amplia que la ejecución anual; es un sistema que facilita la racionalización de las decisiones de alto nivel del organismo, en lo que se refiere a la orientación de la política de acción global del mismo, dentro del campo de sus funciones.

La técnica del presupuesto por programas constituye una al-

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

ternativa para sustituir los patrones tradicionales de presupuestación y que por sus características y metodologías intrínsecas posibilitan una mejor instrumentación de los planes y programas se orienta a optimizar la programación financiera del gasto público y racionalizar la administración de objetivos y metas, en función de planes de trabajo y la asignación de recursos necesarios para el cumplimiento de los propósitos de responder a la dinámica del proceso administrativo del gobierno; posibilitar la medición y seguimiento de las realizaciones físicas y financieras.

La mayoría de los países de la región latinoamericana adoptaron dicha técnica, buscando en el presupuesto por programas el elemento operativo fundamental para instrumentar y hacer posible la ejecución de los planes globales, sectoriales, y regionales y, a su vez, permitir su evaluación y la consecuente retroalimentación.

Al inicio de la década de los sesenta se implantó la técnica del presupuesto por programas; en Cuba y Colombia en 1960, Chile en 1961, Venezuela en 1962, Paraguay y Perú en 1963, - los países centroamericanos entre 1963 y 1964, Brasil y Argentina en 1966 y Uruguay en 1967, México en 1976.

La reforma administrativa en México, emprendida por el Ejecutivo Federal a partir de 1977, institucionaliza la planeación, la programación y la presupuestación como instrumentos básicos de gobierno para la realización de sus acciones, pero el origen de la técnica del presupuesto por programas fue en los Estados Unidos en los años 1940 y 1950.

El presupuesto por programas busca determinar las funciones básicas de la gestión de la empresa pública, enmarcándolas dentro de las principales funciones productivas establecidas a nivel nacional; éstas se expresan a través de programas institucionales cuyos productos -bienes y servicios- contribuirán al cumplimiento de las metas de otros programas de mayor nivel establecidos a nivel sectorial, regional, global; estos productos motivan un control de eficacia para evaluar su contribución al cumplimiento de los objetivos institucionales y globales, pero también implican un control de eficiencia, ya que el resultado trascendente, la relación entre las metas y los costos en que incurre la empresa, p. ej. se encuentra incrito en las aperturas programáticas, que en su momento se especificará detalladamente.

III.2 Características, ventajas y desventajas del presupuesto por programas

El presupuesto por programas es un conjunto de técnicas de las actividades que una entidad realiza, dando prioridad a las adquisiciones de bienes y servicios, los recursos humanos, servicios generales, recursos materiales, así como el equipo y los inmuebles 24/.

La función principal del presupuesto por programas es la de incrementar la eficiencia con que se programan y administran las actividades y recursos financieros de un organismo. Preste atención a las metas, resultados que se han de alcanzar a través de la organización, programación y control de las actividades que realizan las instituciones.

Ventajas y desventajas del presupuesto por programas 25/

El presupuesto por programas es una técnica financiera que

24/ Molina López Guillermo, La Técnica del Presupuesto por Programas. México, D.F. 1980 p. 40

25/ Iden. p. 41

en su ejecución establece relaciones directas entre los objetivos anuales fijados y los recursos necesarios para alcanzarlos.

Ventajas. Fijar y jerarquizar los objetivos y metas que necesite cumplir el sector público mediante la realización que los programas actúan a corto plazo.

Establecer criterios definidos en cuanto al volumen y calidad de los recursos requeridos y a su utilización más adecuada para alcanzar los objetivos programados, evitando posibles estrangulamientos en la ejecución.

Cuantifica, en términos de costos, los recursos necesarios para obtener las metas programadas; esto facilite la petición y negociación de los recursos financieros y asignación apropiada en función del tiempo.

Hace posible comparar los resultados previstos de los obtenidos, medir el rendimiento y la eficacia de los programas y corregir y ajustar las metas programadas.

La ejecución del presupuesto por programas, al delimitar funciones específicas a las unidades operativas y responsables

concretas al personal, permite efectuar las modificaciones técnico-administrativas, lo que da elementos para una reforma administrativa más acorde con las necesidades del sector público.

Desventajas. Resistencia al cambio. No es fácil que se pueda romper con el criterio rutinario del aparato burocrático, es necesario que funcionarios y todo el personal que participa en la programación presupuestaria se enfrentan a la definición de los objetivos, cuantificación de metas y a la solicitud y distribución reflexionada de recursos humanos, materiales y financieros.

Falta de personal técnico y capacitación. El presupuesto por programas exige un mayor grado de calificación del elemento humano y por lo tanto es necesario capacitar al personal mediante cursos, seminarios, estudio de casos prácticos. Lo anterior implica un gran esfuerzo, que es necesario desarrollar, si no se quiere fracasar en la implantación del presupuesto por programas.

Registros contables adecuado control de todas las operaciones del organismo en cuestión, por lo tanto, es necesario que el método contable esté plenamente identificado con el siste-

se presupuestario.

Marco legal que tenga normas en sus actividades por el --
desarrollo del sistema de presupuesto por programas.

Características

Dada la diversidad y amplitud de las funciones y actividades del sector público, el presupuesto por programas debe de racionalizarse y hacerlas más eficaces, delimitando y reubicando funciones; y precisar responsabilidades, la Reforma Administrativa, implantada dió origen a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Concretamente las características del presupuesto por programas en México son:

A.1 Aspectos legales, la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos es el fundamento jurídico de primer orden de la Nación y la fuente donde se nutren los demás ordenamientos legales que rigen la vida política, económica y social del país. Las leyes presupuestarias emanan de los Artículos 65 y 71 los cuales en sus diversas fracciones señalan las facultades de la H. Cámara de Diputados para revisar y aprobar

la Cuenta Pública; examinar discutir y aprobar el presupuesto estudiar, discutir y votar las iniciativas de Ley (Art. 65 - fracciones I, II y III). y el derecho crear leyes o decretos, que competen al C. Presidente de la República, a los Diputados y senadores al H. Congreso de la Unión, y a las legislaturas de los Estados (Art. 71 fracciones I, II y III).

a.2 Aspectos Institucionales, organizativos e instrumentales. Bajo la Constitución de 1917 conformó el Estado Federal en México, con los tres niveles de gobierno: Federal y Municipal. El Sector Público Federal se integra por : La Administración Central, La Administración Pública Federal; y la Administración Pública Paraestatal entidades que integran a la Administración Pública.

A partir de 1971, por disposición presidencial se crearon los Comités Promotores de Desarrollo Económico y Social - - (COPRODES), en cada uno de los Estados de la República Mexicana, los COPRODES constituyeron mecanismos de apoyo y coordinación de los sectores, público, federal, estatal y municipal a nivel regional para implantar políticas orientadas al fortalecimiento del federalismo y fomento del desarrollo de cada entidad federativa.

Dentro del conjunto de leyes y normas específicas que forman el marco legal en que se ha anoyado el presupuesto por programas, destacan las siguientes:

- El marco macroeconómico derivado de un modelo de proyecciones de la economía a nivel de las principales variables macroeconómicas con los que se visualiza el probable comportamiento de las mismas y en consecuencia la asignación racional del gasto público.
- Los Programas Quinquenales y de Acción del Sector Público 1978-1982 se pretendió vincular los grandes objetivos nacionales con los objetivos, estrategias y metas concretas a nivel de sector.
- El Programa Anual de Gasto Público, comprende el gasto total a realizar por todas las entidades del sector público incorporadas o no al presupuesto.
- El Presupuesto de Egresos de la Federación elaborado con la Técnica del Presupuesto por Programas, es el instrumento que permite integrar y mostrar en la forma más detallada posible, los objetivos y metas que se propone realizar

a través de sus programas presupuestarios, incluyendo los costos y responsables de dichas acciones.

- El programa de Inversiones Públicas, es otro instrumento del que se vale el sector público para ordenar en forma integral las inversiones públicas de un período determinado.

a.2 Aspectos metodológicos, la Secretaría de Programación y Presupuesto con las entidades coordinadoras sectoriales, diseñaron e implantaron un Proceso de Programación durante 1977 y 1978 el cual condujo a la formulación de los Proyectos de Presupuesto de Egresos para 1979 y 1979.

El proceso para 1979 constó de cinco etapas en las cuales se ubicaron secuencialmente las actividades a realizar por las entidades del Sector Público Federal, conducentes a la formulación presupuestaria.

En síntesis estas etapas se dividen en : estudios y orientaciones globales y la elaboración de metodologías; formulación y análisis agregados de los anteproyectos de presupuesto; formulación y análisis detallado de los anteproyectos de presupuesto; análisis e integración definitiva del presupuesto; autorización y envío a la H. Cámara de Diputados del proyecto.

a.4 Aspectos de la programación. El propósito de las tareas programáticas en México es vincular la programación física con la programación financiera buscando el ajuste y la compatibilización entre los objetivos y metas y los medios disponibles de financiamiento. La estrategia seguida ha consistido en formular primero programas del sector público para el mediano y corto plazo, y a la vez iniciar los trabajos para el armado de un Sistema de Planificación Nacional que abarquen el largo, mediano y corto plazo y que incluyen lo referente a las actividades económicas y sociales, globales, sectoriales y regionales.

III.3 Diferencias del Presupuesto por Programas con el Presupuesto Tradicional

El presupuesto por programas, se interesa en lo que se hace, su esencia es conocer lo que se va a realizar con los recursos disponibles, en vez de indicar los bienes que se van a adquirir. El sistema tradicional trata de asuntos financieros impositivos a la evaluación para determinar el grado de eficiencia en el uso de los recursos. No indica lo que se pretan de hacer, solamente se refiere a lo que se quiere comprar; - no informa a qué costos opera para ejecutar sus funciones y, en general, no se puede deducir a través de él de qué manera se reparten los recursos entre operación y formación de capital. No establece responsabilidades explícitas, ya que no comprende medios ni objetivos a alcanzar. No prevé además ningún sistema de información que permita vigilar su ejecución; y no contienen una programación de los flujos de ingresos y egresos conforme a prioridades; podemos decir que se encuentra alejado del proceso de planeación, porque no refleja los Objetivos de los planes de desarrollo.

El presupuesto por programas contiene una serie de indicadores de rendimiento, unidades de producto final cuantificados y sus costos, lo que permite la comparación entre programas -

similares y la determinación del aprovechamiento intrínseco de los recursos asignados.

El presupuesto tradicional en cambio continúa con el sistema de Administración Presupuestaria que siempre ha existido como actualmente actúa "el conjunto armónico, interrelacionado e interdependiente de normas, órganos y procesos que permiten la orientación, manejo y control del gasto público y su financiamiento a las funciones del Estado, a través de sus instituciones". Dentro del cual se circunscriben los planes de largo (PND), mediano (PMP) y corto plazo (PDAS), con objetivos y metas específicas de acción global, sectorial y regional del sector público, que permitan derivar los programas a desarrollar en el corto plazo.

Por otro lado, las decisiones del presupuesto por programas con el Presupuesto Público tradicional y de este último con sus diferentes tipos de presupuesto se utiliza y de este último con sus diferentes tipos de presupuesto se emplea únicamente un pequeño porcentaje del presupuesto nacional anual, ya que la proporción más significativa del gasto público se necesita para costear instituciones ya establecidas que manejan actividades como: salud, empleo, educación, justicia, tratamiento para delincuentes, etc. Una de las contribuciones más impor-

tantes que ha dado el presupuesto por programas, a la administración pública es el hecho de haber proporcionado los instrumentos de planeación y de continuación a las actividades de las instituciones.

El presupuesto tradicional que es el instrumento administrativo y contable que centra su interés en lo que el gobierno compra para desarrollar sus actividades, solamente consigna el volumen de gasto asignado por partida presupuestaria. Pero, ¿cuál es la diferencia entre el presupuesto por programas y cuál la del presupuesto tradicional? en primera instancia, se siguen utilizando las herramientas del presupuesto por programas; las diferencias son que desde un principio el presupuesto público es el instrumento fundamental con que cuenta el Estado materializando los objetivos y directrices de los planes y programas de desarrollo. Y la técnica del presupuesto por programas se adoptó con diversas formas de aplicación; en las que se observaron diferentes grados de profundidad en su instrumentación en cuanto a las etapas del proceso presupuestario, en base a programas, metas proyectos y unidades responsables, pero aún están en calidad de experimentación.

La diferencia fundamental, radica en el hecho de que el pre

supuesto tradicional detalla las cosas que la institución compra y el presupuesto por programas, por el contrario, se interesa en lo que se hace. Su esencia es conocer lo que se va a realizar con los recursos disponibles, en vez de indicar los bienes que se van a adquirir.

El sistema tradicional trata solamente de asuntos financieros imposibilitando la evaluación para determinar el grado de eficiencia en el uso de los recursos. No indica, lo que se pretende hacer, solamente se refiere a lo que se quiere comprar. No informa a qué costos operar para ejecutar sus funciones, y, en general, no se puede deducir a través de él, de qué manera se reparten los recursos entre operación y formación de capital. No establece responsabilidades explícitas ya que no comprende medios ni objetivos a alcanzar. No prevé además ningún sistema de información que permite vigilar su ejecución; y no contiene, por último, una programación de los flujos de ingresos y egresos conforme a prioridades; podemos decir que se encuentra alejado del proceso de planeación, por lo que no refleja los objetivos fijados en los planes de desarrollo.

El presupuesto por presupuesto por programas permite, corregir las deficiencias antes mencionadas del presupuesto tradicional. Se constituye como un instrumento de racionaliza-

ción y como factor importante en el proceso de desarrollo. Procura dar idea de las relaciones programadas en términos así como la elaboración de resultados. Indica lo que se pretende comprar pero correlacionándolo con lo que se constituye como un elemento de análisis y de control en la adecuada asignación - de recursos y como un indicador de productividad y eficiencia.

III.4 Clasificación de programas, estructuras programáticas y categorías de programación

Del concepto de presupuesto por programas y actividades derivan las principales modalidades que pueden revestir esta -- clase de presupuesto. Este sistema está formado por un conjunto de categorías en virtud de las cuales se distribuyen los - fondos para hacer las cosas programadas. Estas categorías conceptuales deben ser definidas con precisión e integradas en - una nomenclatura uniforme, en la que se hace técnicamente la programación del presupuesto y se logra su coordinación con - los planes de desarrollo económico y social. En consecuencia, esta técnica se conforma por diversas categorías de gran importancia que constituyen la columna vertebral de la programación presupuestaria, son: función, subfunción, programa, subprograma, proyectos y metas.

Función. Son el nivel máximo de agregación de las acciones y recursos del sector público federal. **Subfunción.** Desagregada de la anterior de acuerdo con las acciones públicas en los ámbitos de actividad económica, social, política y cultural.

Programas. Divide la subfunción y reflejan las acciones in-

terdependientes que tienden a alcanzar objetivos y metas específicas mediante la combinación de recursos humanos, materiales y financieros.

Subprogramas. Es la división de los programas son las actividades afines y homogéneas entre sí, reflejando la parte proporcional que en su conjunto, integran el total de metas y objetivos que aglutina el programa.

Proyecto. Obras que incluyen las acciones del gobierno federal, necesarias para alcanzar los objetivos y metas en un programa o subprograma de inversión, tendientes a la creación, ampliación y/o conservación de una productiva unidad perteneciente al patrimonio nacional.

Actividad. Acciones que deben contemplar tanto el programa como el subprograma de operación para poder alcanzar su meta; es la ejecución de ciertos procesos o tareas específicas para la consecución de la meta.

Meta. Expresión cuantificada de los objetivos a alcanzar por las entidades del sector público en los ámbitos espacial y temporal, definidos en los planes de desarrollo.

III.5 Control y evaluación de resultados

Se ha implantado en el gobierno federal un sistema de contabilidad gubernamental descentralizado cuyo principal objetivo es lograr un mejor control en el ejercicio del gasto.

Los principales documentos presupuestarios para la ejecución del gasto son:

- Pedidos, contratos, constancias de nombramiento de personal federal, presupuestos y convenios.
- Cuenta por Liquidar Certificada es el documento que se utiliza para efectuar cualquier tipo de pago con cargo al presupuesto de egresos.
- Documentos de Uso Múltiple se utiliza para regularizar diversos conceptos como son avisos de reintegro, nota de obsecuación de glosa.
- Póliza de Egresos Presupuestales, a través de los cuales los pagadores reportan los montos presupuestarios erogados, para efectos de rendimiento de cuenta.

- Oficio de Afectación Presupuestaria, es utilizado por las dependencias y entidades para hacer movimientos entre partidas, estructuras programáticas y financieras del presupuesto autorizado.

- Informes de gobierno, de acuerdo con lo establecido por la Constitución, en la apertura de sesiones del Congreso de la Unión, el Presidente de la República presenta un informe sobre el estado general, de la situación del país. Se menciona las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas de Mediano Plazo. Adicionalmente comprende trece anexos sectoriales, con cuatro apartados cada uno; apartado programático que cubre periodo enero-diciembre del año anterior al informe; el apartado estadístico histórico de las variables más relevantes del sector; y el apartado de las inversiones y el detalle de las obras en proceso. Los trece anexos tienen los sectores: política económica, comercio y fomento industrial, agropecuario y forestal; pesca; turismo; energía, minas e industria paraestatal; laboral; política exterior; gobierno; salud y seguridad social; educación, comunicaciones y transportes y desarrollo urbano y ecología (ahora desarrollo social).

- Informe trimestral de la situación económica de los fi

nanzas públicas, lo elabora la Secretaría de Hacienda destinado al Congreso de la Unión. Presenta los resultados del seguimiento y análisis permanente de la economía nacional y del estado que guardan las finanzas públicas, de manera tal que aporte información oportuna a la representación popular, sobre los problemas, avances y perspectivas de las acciones del gobierno, son instrumentos de control del gasto.

- Cuenta Pública es instrumento de evaluación, apoya las etapas de control y evaluación, retroalimenta la formulación e instrumentación del plan y los programas. Es instrumento que permite el seguimiento de las acciones emprendidas en el ámbito presupuestario, dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática. 26/

**IV. EL PROCESO DE PROGRAMACION-PRESUPUESTACION
PUBLICA FEDERAL**

IV.1 El presupuesto en el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD)

De acuerdo con la Ley de Planeación, el Presupuesto de -- Egresos de la Federación es la etapa terminal de la fase de -- instrumentación del Proceso de Planeación, el cual se encuentra inscrito dentro del SNPD. Por tanto, no es un instrumento aislado de la política económica, sino más bien representa la concreción de las directrices de todo un proceso de planeación nacional de desarrollo. La Planeación Nacional del Desarrollo constituye el conjunto racional y sistemático de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la Constitución y la Ley establecen.

En el SNPD se tiene establecido el Proceso de Planeación, a través del cual se fijan objetivos, metas, estrategias y -- prioridades; se asignan recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinan acciones y se evalúa los resultados obtenidos. Para ello, el Proceso de Planeación estructura el -- conjunto de actividades específicas en cuatro etapas: formula-

ción, instrumentación, control y evaluación.

IV.2 Formulación e Integración del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Para que las dependencias y entidades del sector público - elaboren definitivamente sus anteproyectos de presupuesto, la Secretaría de Hacienda realiza una serie de documentos normativo-instrumentales que contienen lineamientos y características que deben guardarse para la elaboración de los mismos son:

"El Manual de Programación-Preaestimación", el "Catálogo de Programas e Instrumentos para la Programación del Sector Público", que enseguida se especifican:

Los formatos del Manual, se subdividen en formatos de nivel sectorial, y formatos de nivel institucional; los primeros para ser requisitados por las dependencias coordinadoras de sector; y los segundos para ser llenados por aquellas dependencias que no funcionan como cabeza sectorial, así como por las entidades.

El "Catálogo de Programas y Metas e Instrumentos para la

Programación de la Administración Pública Federal" es el documento Presupuestal que contienen las estructuras programáticas concertadas que dan congruencia y sistematizan las actividades que realizan las dependencias y entidades públicas. Adicionalmente, en este documento se incluyen las unidades de medida - que se consideran para la cuantificación de metas, y los Catálogos de Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, y el de Entidades Federativas, Municipales y Delegaciones del Distrito Federal.

Los documentos anteriores son enviados a las Coordinadoras por intermedio de las áreas responsables de la Secretaría, las cuales funcionan como el enlace entre la dependencia integradora y las demás dependencias y entidades remiten, a la Secretaría de Hacienda, sus anteproyectos sectoriales e institucionales a través de las mismas áreas, quienes se encuentran revisando y validan la información que les es entregada. Las áreas sectoriales envían la información validada al área integradora, para que éste elabore el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual se somete a la consideración de la H. Cámara de Diputados.

La presentación del proyecto de presupuesto, de acuerdo -- con el Artículo 74 de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos, se presentan a la H. Cámara de Diputados antes del 15 de noviembre del año previo al ejercicio de que se trate, a excepción del año del cambio de administración en que el plazo de presentación se amplía el 15 de diciembre.

El documento que se somete a la consideración del legislativo presenta de manera sistemática y ordenada la información financiero-programática del Sector Público Federal y, está compuesto por cinco tomos: Exposición de Motivos, y, Presupuesto del Gobierno Federal, Presupuesto Analítico del Gobierno Federal, Presupuesto de Organismos y Empresas de Control Directo y Presupuesto de Organismos y Empresas de Control Indirecto.

Tomo I, Exposición de Motivos: Establece las principales consideraciones de políticas de gastos que sustentan el proyecto, y se presenta un análisis del gasto programable del sector público a nivel sectorial y de temas estratégicos de actualidad, se incluye un resumen del proyecto de presupuesto de la Administración Pública Federal, y del Presupuesto de la Deuda Pública.

Tomo 2. Está integrado por tres diferentes volúmenes: Gobierno Federal, Ramos Generales y Poderes, Organos Electora-

les. Se incluye la información programática de cada uno de los niveles mencionados, el resumen de las transferencias canalizadas con cada sector identificando a los beneficiarios de las mismas.

Tomo 3. Presupuesto analítico presenta la información del proyecto del sector central en el nivel más amplio de desagregación, presentándose para cada uno de los ramos administrativos; Su asignación presupuestal por programas, la participación de las unidades responsables por capítulo de gasto y el desglose y asignación de plazas.

Presente la información programática, de flujo de efectivo y presupuesto devengable, para cada una de las entidades que integran este sector.

Tomo 5. Organismos y Empresas de Control Indirecto. Presenta la información de flujo de efectivo de las entidades rectoras al sector. 27/

IV.3 Instrumentos de Programación

IV. 3. 1 El Catálogo de Programas y Metas e Instrumentos para la Programación de la Administración Pública Federal.

El Catálogo es el instrumento de planeación del Gobierno Federal que contiene la estructura programática a nivel nacional, sectorial e institucional: es un instrumento auxiliar para localizar e identificar las actividades que realiza el sector público federal a través de claves, de las dependencias y entidades del sector del mismo sector. O bien, es el instrumento presupuestal que contiene la apertura programática que da congruencia y sistematización a las actividades que realizan las dependencias y entidades públicas. En él se incluyen las unidades de medida (UM) para la cuantificación de metas, y los catálogos de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y el de Entidades Federativas, Municipales y Delegaciones del Distrito Federal 28 /.

Se identifican también las actividades sustantivas y de apoyo de la planeación y de ésta con los instrumentos de poli

28 / Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Catálogos de Programas y Metas para la Programación del Sector Público Federal. México, D. F. 1993 p.p. 7-103

tica económica económica. Este catálogo pretende la articulación del gasto público con la planeación, programación, presupuestación a nivel global, sectorial e institucional. Las categorías programática utilizadas por el mismo son: función, subfunción, programas, subprogramas, proyectos y metas. La importancia del catálogo para la contabilidad nacional radica en que describe en forma cuantitativa, la estructura y la evolución de los diferentes sectores de la economía; se sintetizan y analizan los flujos de efectivo financiero 29/ que se producen en la economía.

IV.4 Estrategia y Metodología para la Formulación e Integración del Presupuesto Público

IV.4.1 Diagnóstico de Necesidades

Estructurados los programas, subprogramas, actividades, -- proyectos y metas conforme a la metodología establecida, se -- pretando la presentación de los mismos de acuerdo a lo siguiente:

Diagnóstico de Necesidades. Analiza retrospectivamente el comportamiento de las principales variables macroeconómicas, del país, y las causas que originaron el comportamiento; supone un proceso continuo de diagnóstico y previsión de situaciones simultáneas con la ejecución del plan que permita confirmar metas o introducir en ellas periódicamente los cambios necesarios.

IV.4.2 Determinación de unidades de programación

Se combinan los recursos que se seleccionen (humanos, materiales, tecnológicos, financieros) para su ejecución. Los programas cumplen con los criterios que a nivel constitucional -- cada uno responde las interrogaciones: para qué, cuánto, cuándo, cómo, dónde, quién enseguida se explica:

Qué, viene expresado en el plan, se alimenta con la responsabilidad que la institución tiene mediante su personalidad jurídica y las unidades inherentes a cada unidad, puntos de referencia que permiten establecer la definición de lo que debe ser realizado. Para qué, está constituido por la cuestión de objetivos propuestos por el programa y las acciones pertinentes. Cuánto, es el dimensionamiento físico de la acción, lo que implica el establecimiento y las metas de volúmenes de trabajo necesario para alcanzarlos. Cuándo, determinar la elaboración de un programa físico financiero de compatibilización entre el denominado plan de trabajo con el plan financiero, se elabora un programa de ejecución para el ejercicio fiscal. Cómo, define metodologías para realizar el programa, se refiere principalmente a la combinación de recursos que se seleccionen para su elaboración, dónde, lugar físico o geográfico en donde se realizan los programas, cuando se trate de proyectos estratégicos de inversión. Quién, responsabilidad de la ejecución del programa, así como dentro de él para realizar la acción.

IV.4.3 Utilización de Sistemas de Costos 30/

El Presupuesto por programas necesita de un sistema de

El presupuesto por programas necesita de un sistema de costos y y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público logra una base de contabilidad de Hacienda Pública que se rige:

- a) Disposición legal de las operaciones financieras del país;
- b) Integrarse con el presupuesto en el sistema de control financiero;
- c) Comprobar que cualquier momento los fondos públicos se utilicen correctamente;
- d) Conocer oportunamente los Estados financieros;
- e) Conocer con precisión los costos de las actividades gubernamentales;
- f) Facilitar a las autoridades superiores a los funcionarios encargados de la formulación y comprobación de los presupuestos, la información exigida para la preparación de programas de gastos y de estimación de ingresos;
- g) Consolidar las operaciones de las diversas partes del Sector Público y contribuir a la elaboración de las cuentas nacionales y del presupuesto económico social.

Las instituciones y empresas similares, secretarías, organismos descentralizados, empresas de participación estatal -

lleven un sistema de costos igual en forma reglamentaria, deben fijarse las entidades públicas que lo controlan.

Medición del sistema de costos. La determinación de los costos debe hacerse conforme a dos criterios; históricos y -- precalculados según la experiencia pasada. Los segundos son calculados en el presupuesto, antes de la ejecución de las actividades. Los centros de costos en el sector público se llaman Centros de Concentración de Gastos. Se entiende por Centros de Concentración de Gastos, el concepto que agrupa gastos de diferentes partidas, que se realizan para conseguir un resultado común se establece un sistema de contabilidad por programas, para obtener la información sobre la marcha de los programas y se realiza el control financiero. Conviene utilizar dos tipos de control financiero; la fiscalización del empleo -- que se da a los fondos y el control de los costos de programas

30/.

Sistema de Costos. Sistemas de Costos para Unidades de --
 Programación simples, sin cálculos de costos unitarios; sistema
 de costos para unidades de programación que requieren cálculo
 s de costos unitarios; sistema de contabilidad de costos para
 organismos y empresas no fabriles, sistemas de contabilidad
 de costos fabriles.

Sistema de costos para unidades de programación simples sin
 cálculos de costos unitarios; unidades programáticas en las -
 que no resultan significativos la utilización de ese tipo de
 costos: ejemplos los programas de administración general.

Sistemas de costos para unidades de programación que requiere
 n cálculos de costos unitarios se refiere a las unidades de
 programación con cálculos de unitarios a las unidades programát
 icas que necesitan un cálculo refinado en su sistema de costo
 s, por ejemplo kilómetros de carreteras construidas, número
 de personas alfabetizadas, en general construcción de obras.

f ó r m u l a

$$\frac{\text{costos totales de periodo}}{\text{producción del periodo}} = \text{costos unitarios}$$

Sistema de contabilidad de costos para organismos y empresas
 no fabriles se aplica a los entes públicos que prestan servi--

cios y compran bienes para revenderlos. Se necesita de una contabilidad analítica de tipo comercial que da gastos por centros de costos.

Tipos de costo. Costos predeterminados. Son los costos que se calculan antes de la elaboración de un producto o en ocasiones durante la producción del mismo. Se diferencian de los costos históricos que éstos últimos se obtienen después de haberse manufacturado el producto. Estos se dividen en costos de producción estimados y costos de producción estándar.

Costos estimados. Son el primer paso para la determinación del costo de producción y pronósticos, con bases empíricas, el material de la mano de obra, y los gastos indirectos de la producción.

Costos estándar. Representan el costo de las piezas o partes de la producción de la empresa.

IV.4.4 Proyecciones de ingresos y gastos

El Estado predetermina sus gastos, para después de señalar los ingresos con que se van a cubrir aquéllos, y la fuente - -

principal de sus ingresos, procede de los impuestos, de las contrataciones de créditos internos y externos.

La vinculación de los ingresos y gastos, la valorización de la utilidad neta (ganancia) es factor muy importante para formular los informes de flujo de efectivo de la empresa pública y se hacen grandes esfuerzos para vincularlos a los ingresos y egresos.

Si se manifiestan los ingresos de un año y los gastos hasta el año siguiente, se valoraría incorrectamente la utilidad neta de ambos años. Si no se restan los gastos en el primer año, la utilidad neta (ingresos menos los gastos), se manifestaría en forma excesiva. En el segundo año, cuando se manifestaron los gastos sin el correspondiente ingreso, la utilidad neta sería inferior a lo real. Lo importante es programar la información acerca de las utilidades periódicas de la empresa solamente que de las utilidades periódicas de la empresa solamente que de los ingresos y los gastos relacionados con ellas se vinculan en el mismo año y se manifiestan conjuntamente.

IV.4.5. Indicadores de control de gestión presupuestaria

El control presupuestario consiste en confrontar periódica-

mente (anual o mensual) los ingresos y gastos reales del periodo, centro por centro, para prevenir desviaciones el control en el proceso presupuestario constituye una etapa primordial de las actividades del sector público, para que las ramas del sistema sean más eficientes y eficaces; se cumplan los fines de presupuesto de fines de la Federación; lograr la racionalidad de los presupuestos. Los indicadores del control de gestión - llevar hacia adelante, impulsan el sistema para lograr su meta, y sus actividades, los indicadores de gestión presupuestaria son llevados a cabo por las Contralorías Generales o Tribunales de Cuentas; órganos centrales de planificación; órganos sectoriales de clasificación y presupuesto, unidades de ejecución de programas. Definen los elementos de juicio de carácter cuantitativo o cualitativo para controlar el funcionamiento del programa y presupuesto por programas; son las unidades significativas de medidas por área de actividad; por eficiencias de producción y de productividad estándares por áreas de actividad; costo beneficio; índices macroeconómicos es el producto interno bruto sobre gasto público, inversión pública; presión tributaria; endeudamiento, etc.

V. CONCLUSIONES

En suma, el modelo económico que impone el Estado Mexicano en el logro de la vinculación de la Planeación, Programación, Presupuestación; en este sentido la política económica de planeación, debe tener corrección de los desequilibrios en sus sectores; éstos tienen niveles de vida racional similares a los países desarrollados, en tanto otros tienen desorganización, desfases en el manejo de sus presupuestos originales en cuanto al manejo de programas y proyectos de inversión.

En este contexto, la política económica de planeación, debe tomar corrección de los múltiples desequilibrios en materia de gasto público, y propiciar la armonía de la Empresa Pública; de lo contrario, la insatisfacción evidente y creciente de la población se violentará, haciendo más pesado el proceso de cambio en la estructura e infraestructura de la situación que hoy vive el país ante su aparato estatal.

Contrariamente a los postulados de las políticas de desarrollo, de la planeación, programación, presupuestación, las disparidades y contradicciones se han agudizado; el problema es hasta qué punto el Gobierno Mexicano tendrá recursos económicos que, manejados política e ideológicamente, desean seguir sonortan-

do los costos de operación del capital y, por otra parte, hasta qué punto es posible seguir transfiriendo parte de los costos a los sectores de la población de menores recursos. La "racionalidad" del sistema económico, está dejando al descubierto sus contradicciones, están ya afectando a la totalidad de la población. Esto revela el carácter utópico de la planeación del -- "desarrollo urbano", "equilibrio regional", etc., poniendo al -- descubierto su función de sustento de discurso político del sistema.

La planeación, por su carácter ideológico que le es imposible compatibilizar los intereses del capital y del desarrollo de las fuerzas productivas de bienes y prestación de servicios, con los problemas e intereses de la fuerza de trabajo.

El proceso de planeación, programación, presupuestación es el resultado del sistema de economía de mercado, sujeto siempre a presiones económicas y políticas que lo han llevado al desarrollo del subdesarrollo. La estructura originada por este sistema ha derivado en una relación entre la sociedad y su medio, que -- está experimentando situaciones totalmente novedosas y difíciles de superar; de ahí que se va haciendo cada día más necesaria una

redefinición de esta relación, sobre nuevas bases económicas y políticas. Esta redefinición implica instrumentar programas de desarrollo, en los que debe existir la cohesión urbano-rural e interregional, e su dimensión dialéctica. Sólo en la medida en que se da esta cohesión, será posible vencer y corregir en _
_ strales desequilibrios espaciales, económicos y sociales de -
la Administración Pública.

En cuanto al método presupuestario no existe un método ordenado de seguimiento y evaluación de los resultados que facilite la determinación de los niveles de eficiencia y efectividad de las actividades públicas. En general, el sistema opera con base en una rutina un tanto mecánica y empírica con pocos elementos en racionalidad, a pesar de los múltiples esfuerzos del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Además, de tener influencia en ello los muchos cambios de funcionarios en cada movimiento de los fines de sexenios.

Las ventajas del modelo tradicional expresado a través del énfasis de la verificación de la sinceridad, legalidad y disponibilidad financiera de los gastos, se tornaron insuficientes para satisfacer las exigencias de las nuevas realidades administrativas y económicas. El advenimiento del Presupuesto por Programas en México y en los países de Latinoamérica retomada de la Comisión Hoover, en su informe de 1949, se ha utilizado

hasta la fecha pero en México, se ha implantado esta técnica en la década de los setentas, -1976-, con el surgimiento de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que en 1992 se fusiona a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Asimismo se concluye que la técnica del presupuesto por programas continúa siendo el instrumento básico válido para traducir en el corto plazo la estrategia y planes de acción y para enfrentar las situaciones coyunturales.

Se propone extender la técnica operativa del presupuesto - por programas de manera tal que se asegure una efectiva participación popular en la toma de decisiones.

Se considera que la técnica del presupuesto por programas sólo se lleva en un 60% ; por los avances seguidos día con día.

BIBLIOGRAFIA

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

1. Acuña J. Gustavo. *Planificación Gubernamental (nociones)* Centro Interamericano de Capacitación de Administración Pública (OCA) Washington D. C. 1980
2. Ahumada Jorge. *La Planificación del Desarrollo* Ed. ICIRA Santiago de Chile s/f
3. Alvarez del Castillo Héctor. *Los Sistemas Administrativos y el Presupuesto por Programas.* UNAM, 1978
4. Asociación Mexicana de Presupuesto Público, A. C. *Los Sistemas de Administración Presupuestaria en América Latina. Resultados de una Investigación.* Asociación Interamericana de Presupuesto Público, 1982
5. A.S.I.P. *Administración Presupuestaria.* UNAM 1980
6. Barón, A. Paul. *Notas sobre la Economía Política del Crecimiento.* F.C.E. 5a. reimpresión, México, 1973
7. Carrillo Castro, A., y García Ramírez S. *Las Empresas Públicas en México,* Ed. Miguel Ángel Porrúa, 1983
8. Coeña Cervantes, José Luis. *Planes sin Planificación.* C. D. Proceso México, 1980
9. Cibotti R., y Sierra E. *El Sector Público en la Planificación del Desarrollo.* Ed. Siglo XXI. México 1977
10. Chadeick, G. F. *Una Visión Sistemática del Planeamiento* Ed. Gustavo Gili la. ed. España 1976
11. Martner Gonzalo. *Planificación y Presupuesto por Programas.* Siglo XXI. 1984
12. *Monémez Guzmán Alberto. Temas de Presupuesto por Programas.* UNAM 1980. Tres Colecciones
13. *Molina López Guillermo E. Planificación, Programación, Presupuestación.* UNAM 1983

14. Secretaría de Programación y Presupuesto. Catálogo de Programas y Metas e Instrumentos para la Programación del Sector Público Federal. México, D. F. 1991
15. Secretaría de Programación y Presupuesto. El Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización. México, D. F. 1983-1990
16. Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución 1989. Poder Ejecutivo Federal.

Revistas

17. Asociación Interamericana de Presupuesto Público, A. C. Revista de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público. # 11. México, D. F. 1979
18. Asociación Interamericana e Iberica de Presupuesto Público. # 24. Septiembre de 1990. Buenos Aires. Argentina.
19. Asociación Interamericana e Iberica de Presupuesto Público. Conclusiones y Recomendaciones de los Quince Seminarios Interamericanos e Ibericos de Presupuesto Público (1971-1987). Número extraordinario 1988. Buenos Aires. Argentina

Documentos oficiales

20. Secretaría de Programación y Presupuesto. El Proceso de Planeación 1990. Lineamientos y Metodología para la Programación-Presupuestación 1991. Dirección General de Política Presupuestal. México, D. F.
21. Secretaría de Programación y Presupuesto. El Sistema Nacional de Planeación Democrática y su Vinculación con el Proceso de Programación-Presupuestación. Dirección General de Política Presupuestal. 1991.
22. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Informe sobre Revisión de la Contabilidad del Gobierno Federal. Octubre 1991. México, D. F.

23. **Secretaría de Programación y Presupuesto. El Proceso Presupuestario. Dirección General de Política Presupuestal. México, D. F. 1991**
24. **Secretaría de Programación y Presupuesto. Esquema General de Planeación, Programación, Presupuestación, Operación y Evaluación. Dirección General de Política Presupuestal. México, D. F. 1991**
25. **Secretaría de Programación y Presupuesto. Informe de Labores. 1983-1984. Anexo II. México, D. F.**
26. **Secretaría de Gobernación. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Primera y Segunda sección. México, D. F. 30 de Mayo de 1989. p. 7-78 y de la segunda sección 3-78. (1989).**