

9



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGON.

**LA ECONOMIA PUBLICA
(ALGUNOS ASPECTOS RELEVANTES EN
MATERIA DE PROGRAMACION Y
PRESUPUESTACION)**

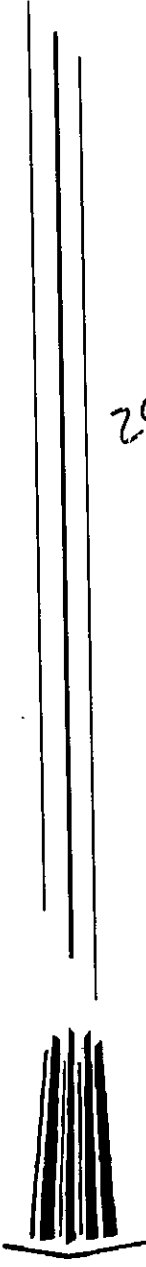
299671

**R E S U L T A D O D E L A S
P R A C T I C A S P R O F E S I O N A L E S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN ECONOMIA
P R E S E N T A :
LUCIANO GASPAR MARQUEZ**

ASESOR:

LIC. HELIOS PADILLA ZAZUETA

NEZAHUALCOYOTL, ESTADO DE MÉXICO, 2001.





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A mis padres, Gerardo Gaspar Aguilar y Balbina Márquez Ahedo, con admiración y respeto.

A mi compañera de viaje, María Lorenza Romero López, por su comprensión y tolerancia.

A mis hijos, Marcos Gerardo y David Ricardo Gaspar Romero, por la paciencia y cariño que me dispensan.

A todos los que me alentaron a elaborar esta práctica profesional.

Y finalmente al maestro Helios Padilla Zazueta, quien desinteresadamente me brindó su amistad y parte de su valioso tiempo para la revisión y comentarios sobre la elaboración de la misma.

INDICE

	Pág.
Introducción	1
I. Nueva Estructura Programática (NEP)	10
Dimensiones del Gasto Público	12
La Nueva Estructura Programática	23
Categorías Programáticas	27
Programa Especial	30
Actividad Institucional	32
Proyecto Institucional	33
Proyecto de Inversión	34
Elementos Programáticos	36
Propósito Institucional	37
Objetivo	38
Indicadores Estratégicos	39
Meta del Indicador	41
II. Programa Operativo Anual (POA)	42
Objetivos Generales	46
Lineamientos Específicos	48
Lineamientos Generales Para la Elaboración del POA	50
Enfoque Funcional del Gasto en el POA	56
III. El Presupuesto de Egresos de la Federación	58
Proceso de Elaboración y Aprobación	58
Proyecto de Presupuesto	60
Proceso de Ejercicio y Control	64

IV. Cuenta Pública	70
Proceso de Elaboración	77
Proceso de Aprobación	81
Conclusiones	84
Bibliografía Básica	93
Bibliografía Complementaria	95

INTRODUCCION

“Una de las tareas más importante del Estado aun en los tiempos actuales de hegemonía del mercado es la de dirigir y orientar el desarrollo económico en la forma que más conviene a las necesidades e intereses de los pueblos. Esta tarea no la puede cumplir el Estado sin planear previamente todo lo que concierne a la política a seguir, y se comprende que tal política no se puede improvisar y poner en práctica a la ligera, sin correr el peligro de cometer errores que pudieran tener consecuencias irreparables”(1), toda vez que “para una política económica verdadera [...], la consigna al final de cuentas debe reflejarse en el incremento de la productividad, a fin de lograr así un aumento de la producción por habitante y con ello un incremento del ingreso real de los trabajadores”(2), que a su vez conlleven al bienestar de un país o nación a través de una justa distribución de la riqueza, y para lograr esto, se apoya en los elementos de la economía como ciencia.

“La economía [...], a pesar de su edad relativamente corta, ha sufrido profundos cambios en su evolución . Hablamos del pensamiento mercantilista, del fisiocrático, de la economía liberal, del capitalismo, del socialismo, del comunismo y finalmente de la economía intervenida y dirigida por el Estado de nuestros días, que algunos llaman capitalismo de Estado, otros socialismo de Estado y otros economía planificada”(3). En el caso de México, pensamos que se debe aplicar la teoría económica para examinar los problemas de manera práctica y política, y llegar a conclusiones y formas de solución.

1.- Max, Herman, Investigación Económica Su Metodología y su Técnica, Fondo de Cultura Económica, México, Tercera Edición 1971, 4ª Reimpresión 1986. p.19.

2.- Ob. cit., p. 31.

3.- Ibidem, p. 38.

Con frecuencia se menciona que el procedimiento que se sigue para establecer o conocer la verdad, o sea, la realidad de las cosas recibe el nombre de ciencia, es decir, el conocimiento racional, sistemático, exacto, verificable y por consiguiente falible.

“Así, la ciencia de la economía sólo merece ser considerada como tal, si con sus investigaciones y las conclusiones que de ellas se derivan ayudan a los hombres, tanto en su experiencia individual como colectiva y contribuyen a mejorar y perfeccionar cada vez más los medios y métodos de que se valen para alcanzar la satisfacción de sus necesidades económicas”(4).

Las diferentes corrientes del pensamiento económico definen a esta ciencia de varias maneras, pero en general, “por Economía entendemos el conjunto de las actuaciones y actividades de los hombres destinadas a asegurar su existencia y a mejorar sus condiciones de vida”(5), como la rama de la ciencia social que trata de la producción, distribución y consumo de los bienes y servicios.

“Esta ciencia se dedica al estudio de las necesidades humanas, los medios de satisfacer los conflictos de interés entre empresas, trabajadores, propietarios legales de acciones de capital social de una compañía (accionistas) y Gobierno.

Tiene que estudiar el conjunto de los acontecimientos desde el punto de vista del ingreso nacional, del consumidor, desde el de los capitales, de los empleados y obreros, de los que generan ahorro. En fin, tiene que valorar la conducta de cada grupo.

4.- Ibidem, p. 46.

5.- Ibidem, p. 42.

Además, quienes se dedican a los estudios económicos deben valorar las acciones del Gobierno, de encauzar las futuras legislaciones, fomentar la mejora de la legislación presente y la abolición de la legislación anticuada o perjudicial.” (6)

“¿cuáles son los asuntos económicos que el economista tiene que analizar y sobre todo los cuales que opinar? [...] ´ si consideramos el cuerpo del conocimiento que llamamos economía ´, vemos que debe servir a varias funciones, y que podemos distinguir diferentes tipos de conocimientos económicos, según el servicio que pueden prestar los economistas:

- 1) conocimiento que les permite emitir opiniones en asuntos cuyo objeto es mejorar el bienestar de la población;
- 2) conocimiento que les permite hacer predicciones incondicionales (aunque esas predicciones no contribuyan al mejoramiento del bienestar humano);
- 3) conocimiento que les permite hacer predicciones hipotéticas (aunque esas predicciones nunca lleguen a ser prácticas, porque es imposible discernir o averiguar de antemano la existencia real de condiciones supuestas);
- 4) conocimiento que les permite hacer explicaciones causales de acontecimientos pasados (aunque esas explicaciones no mejoren la posibilidad de hacer predicciones de acontecimientos futuros);
- 5) conocimiento que les permite establecer los acontecimientos, situaciones o procesos del pasado como ´ hechos ´ o ´ datos históricos ´.

6.- Albedry, Michael, Los Economistas: lo que Hacen y lo que Deberían Saber, Investigación Económica, No.175, Vol. XIX, Tercer trimestre, UNAM,1979, p. 481.

[...] el conocimiento mencionado en los párrafos 4) y 5) debería permitir a los economistas trabajar y escribir en el campo de la historia económica. Los conocimientos mencionados en los párrafos 1) y 2) deberían de permitirle actuar como consejeros económicos. Los señalado en el párrafo 3) serían útiles para los que se dedican a la teoría”(7).

Así la crítica, la valoración de proyectos legislativos, las gestiones de cambios o de nuevas leyes, pueden considerarse también como tareas de los economistas.

Por lo tanto, como los políticos tienen que hacer predicciones, y tener algo de visionarios para descubrir nuevos caminos hacia nuevas verdades.

Una sólida preparación científica, experiencia, práctica y criterio realista son algunas condiciones básicas que hacen al buen economista y dan valor a su investigación y a su actividad.

Además, debe entender símbolos y saber expresarse en palabras claras y lenguaje llano, estudiar el presente a la luz del pasado con miras al futuro.

En general, “lo que de un economista se exige es que tenga conocimientos sólidos y amplios, ya sea de carácter general o dentro de la especialidad a que se dedica; que sea capaz de llevar a cabo investigaciones científicamente intachables; y que sepa tratar asuntos y problemas con un criterio práctico y realista que facilite su solución”(8), porque lo que la opinión pública espera del economista son resultados prácticos y tangibles.

7.- Idem, 481-1.

8.- Max, Herman, ob. cit., p. 21.

Mucho ayuda que el, “el economista conozca las reglas de contabilidad, la aritmética financiera, el funcionamiento de los bancos e incluso se sugiere que debiera haber hecho práctica durante algún tiempo en ciertas industrias particulares para tener suficientes conocimientos y poder juzgar e interpretar con acierto la tendencia que se advierte en el desarrollo de los negocios y tomar oportunamente las medidas que la situación aconseje”(9).

Debe tener contacto con la vida económica y política, con problemas cotidianos, no cesar en su afán de investigar y procurar mejorar su método de investigación y sus instrumentos de trabajo.

Cierto es que “los economistas han cargado con más reproches de lo que merecen y los ataques contra ellos se explican por la vaguedad de ideas acerca de lo que hacen y lo que debe y puede esperarse de ellos”(10).

Pero para transformar lo aprendido en acción se requiere tiempo y no siempre se lleva sin conflictos y desilusiones.

“El hecho de estudiar economía no basta para ser economista, porque lo que la escuela da es una preparación en todas las disciplinas científicas que necesita para su profesión; pero lo que esta no puede dar es la experiencia, ese indispensable complemento de la educación científica que sólo se adquiere por el contacto directo con la vida práctica y a través de las tareas concretas que se deberán solucionar”(11).

9.- Ibidem, p. 22.

10.- Idem, p. 22.

11.- Ibidem, p. 29.

En consecuencia, si el papel del estado es la de dirigir y orientar el desarrollo económico, planear la política a seguir, así como la política económica, apoyándose en la economía como ciencia para lograr sus objetivos, y ésta para lograrlo requiere de un procedimiento para conocer lo que para ella es la verdad, que recibe el nombre de ciencia, y sólo merece ser considerada como tal si ayuda a los hombres a alcanzar las satisfacciones de sus necesidades económicas.

Vemos pues, que la economía es el conjunto de las actuaciones y actividades de los hombres destinadas a asegurar su existencia y a mejorar sus condiciones de vida, y su campo de acción es propiamente el estudiar las necesidades humanas, así como los medios de satisfacer sus conflictos e intereses, si las circunstancias así lo requieren, valorar las acciones del gobierno, criticando su política con un sentido imparcial.

El economista como tal, debe tener visión humanista (pensar que se pertenece a una sociedad y actuar en consecuencia en los términos de bienestar común), hacer predicciones, descubrir nuevos caminos hacia nuevas verdades, sólida preparación científica, experiencia práctica y criterio realista, entender símbolos y expresarse con palabras para ser analista y protagonista de las circunstancias económicas en que vive.

Por el desconocimiento del quehacer y lo que de él se puede esperar, se han cargado al economista con reproches y ataques.

Para transformar lo aprendido en saber propio, se requiere poner lo aprendido a la práctica, y para esto, se requiere de tiempo y disciplina científica a través de tareas concretas y específicas.

Así desde 1974, fecha de ingreso a la Administración Pública Federal a través de la Presidencia de la República, pasando por la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), y actualmente en la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuya función en materia programática-presupuestal se especifica en el Diario Oficial de la Federación del 11 de junio de 1997 y reformada por Decreto el 10 de junio de 1998 y el 16 de octubre de 2000, como sigue:

Compete a la Dirección General de Programación, Organización y presupuesto:

- I. Determinar las directrices, normas y criterios técnicos que permitan la preparación adecuada y uniforme de las actividades de planeación para la programación-presupuestación de las unidades administrativas de la Secretaría;
- II. Proponer para aprobación superior, los sistemas, métodos y procedimientos para la formulación, adecuación, ejercicio y control del presupuesto de la Secretaría y supervisar que los recursos que se apliquen conforme al presupuesto autorizado, de acuerdo a las leyes y disposiciones aplicables en la materia;
- III. Integrar y consolidar el Programa Operativo Anual el Proyecto de Presupuesto y el Calendario de Gasto del Ramo 06 y los correspondientes a los órganos administrativos desconcentrados y entidades coordinadas por la Secretaría;

- IV. Difundir a las unidades administrativas, órganos administrativos desconcentrados y entidades coordinadas por la Secretaría, las normas, lineamientos, políticas y demás disposiciones que en materia programática, presupuestal, financiera, contable y de organización emitan las instancias competentes;
- V. Gestionar la autorización de recursos para la constitución del fondo rotatorio de la Secretaría, administrar su distribución entre las unidades administrativas que la forman, así como establecer políticas, lineamientos y el procedimiento para su manejo, control y reintegro;
- VI. Establecer, conforme a las disposiciones que señalen las unidades administrativas competentes, las normas y procedimientos para la operación del sistema de contabilidad, tanto del presupuesto de la Secretaría, como de sus activos, pasivos, patrimonio, costos y gastos; así como someter a la superioridad los informes y estados financieros correspondientes;
- VII. Coordinar la instrumentación de las normas de contabilidad; diseñar y difundir instrucciones para rendición de cuenta comprobada sobre los movimientos de fondos y deuda pública federales, en coordinación con las unidades administrativas de la Secretaría, responsables de dichas funciones;
- VIII. Integrar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del Ramo 06 del Presupuesto de Egresos de la Federación, conforme a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y demás normatividad en la materia y;

- IX. Requerir y analizar la información relativa al desarrollo de los programas de la Secretaría, de sus órganos administrativos desconcentrados y de las entidades del sector coordinado por ella; e informar a las instancias normativas correspondientes acerca del cumplimiento de los programas y del ejercicio de los presupuestos.**

Se ha tenido contacto permanente con el quehacer propio del economista, a través de participación y apoyo directo en la revisión, elaboración y consolidación de la Nueva Estructura Programática (NEP), Programas Operativos Anuales (POAs), Proyecto de Presupuesto y en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, mismos que se explican en los siguientes apartados.

I. NUEVA ESTRUCTURA PROGRAMATICA (NEP)

Para la concertación de la Nueva Estructura Programática (NEP), el 30 de abril de cada año, el Poder Ejecutivo publica en el Diario Oficial de la Federación las fechas límite para el Proceso Presupuestario, mismo que deberá llevarse a cabo a más tardar el 31 de mayo de cada ejercicio fiscal.

Por Estructura Programática se entiende al "conjunto de programas y subprogramas ordenados en forma coherente; en el que se define las acciones que efectúan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definida por el Plan y los lineamientos que sobre aperturas programáticas establece la Secretaría de Hacienda y Crédito Público" (12).

El gasto público es uno de los principales instrumentos con los que cuenta el Gobierno Federal para alcanzar los objetivos de sus políticas públicas. Sin embargo, para que la aplicación de los recursos públicos obtengan los resultados sociales y económicos comprometidos ante la sociedad, es indispensable disponer de un sistema de planeación estratégico que de claridad y unidad a los propósitos gubernamentales, permita realizarlos y sirva como un marco de referencia a la toma de decisiones.

Este sistema de planeación, requiere de tenacidad y constancia, asimismo, necesita otorgársele un propósito claro, cuyo objetivos sean concretos y las metas alcanzables.

12.-Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Glosario de Términos más Usuales en la Administración Pública Federal, México, 1998, p. 164.

Los gobiernos necesitan mostrar ante la ciudadanía que los recursos se destinan de acuerdo a las prioridades nacionales, que se aplican a la creación de bienes y prestación de servicios al menor costo posible y que hay eficacia en alcanzar resultados. Bajo la dinámica actual de planeación, programación y presupuesto esto no es posible alcanzarlo. De hecho, para lograrlo es necesario disponer de una base que facilite, por un lado, el control presupuestario de lo relevante y estratégico y, por el otro, que induzca a una gestión por resultados.

Esto implica para el control presupuestario costear las políticas públicas y las actividades del sector público para la producción de bienes y la prestación de servicios no sólo para el ejercicio inmediato, sino también para el de los siguientes años. A su vez, es fundamental que aquello que emprende el sector público tenga un esquema o sistema de señales e incentivos para lograr los objetivos al menor costo de supervisión y de normatividad.

Por lo que se refiere a la gestión pública, es importante darle una orientación estratégica hacia la obtención de resultados. Para ello, es conveniente superar la etapa en la que el cumplimiento de los procedimientos es la que consume el tiempo y los recursos del quehacer gubernamental. Por otro lado, es indispensable introducir indicadores que muestren qué se logra. Asimismo, es necesario identificar con precisión las áreas responsables tanto del manejo de recursos como de la obtención de resultados.

En la actualidad el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación presenta el gasto público a través de tres dimensiones: la administrativa, la económica y la funcional, con la finalidad de conocer la asignación de los recursos para el logro de los objetivos de políticas públicas.

DIMENSIONES DEL GASTO PUBLICO

La dimensión económica sirve para identificar los insumos y factores específicos que adquiere y contrata el sector público para su operación. Responde a la pregunta: ¿qué insumos se requieren? o ¿que se compra?. Esta dimensión es importante, principalmente, para el control y evaluación del gasto desde una perspectiva macroeconómica. Da a conocer la composición de las erogaciones entre las de tipo corriente y las de formación de capital.

La dimensión administrativa, responde a la pregunta: ¿quién ejerce los recursos públicos? o ¿quién gasta?. Es útil para identificar al responsable directo de la administración de los recursos que los transforma en bienes y/o servicios. (ver fig. 1).

Fig. 1

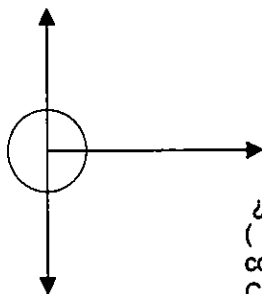
DIMENSION DEL GASTO PUBLICO

DIMENSION ADMINISTRATIVA

¿quién gasta?

(ramos y unidades responsables)

Instrumentos de apoyo: Catálogo de Unidades Responsables y el Catálogo de Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal



DIMENSIÓN ECONOMICA

¿qué insumo se compra?

(gasto corriente y gasto de inversión; capítulos, conceptos y partidas) Instrumento de apoyo: Clasificador por Objeto del Gasto.

DIMENSIÓN FUNCIONAL

para qué se gasta?, ¿para lograr que? o ¿para hacer que?
(programas sectoriales y especiales)

Instrumento de apoyo: Catálogo de Programas y Metas.

Por su parte la dimensión funcional señala el motivo o la finalidad para las que se destinan los recursos públicos. Responde a la pregunta ¿hacia donde se orienta el gasto; para qué se gasta; para lograr qué?. Sobre esta dimensión se desarrolla la estructura programática, la cual da orden a la orientación del gasto. Es a través de esta dimensión donde se reflejan las acciones gubernamentales, con las cuales se obtienen resultados.

Las dos primeras dimensiones se encuentran aceptablemente consolidadas y su uso es generalizado porque sirven fundamentalmente para el seguimiento del ejercicio del gasto público. Sin embargo, la utilización de la tercera dimensión es muy limitada. Sólo se usa para la integración y presentación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF), ya que los ejecutores del gasto no la utilizan para su operación cotidiana.

Con la finalidad de darle factibilidad a la planeación, programación y al ejercicio presupuestario, es fundamental fortalecer esta última dimensión. Es necesario tener un instrumento más sólido que permita conocer la orientación sectorial del gasto público, el costo de las políticas públicas, de los programas que ejecutan las dependencias, así como de los resultados obtenidos. En este sentido, la introducción de la planeación estratégica en el sector público resulta ser oportuna. Por ello se inicia la reforma a la estructura programática.

Así, la Nueva Estructura Programática (NEP), se convierte en un "Instrumento que sistematiza, ordena y clasifica las acciones de la Administración Pública Federal, [...] delimita y relaciona la aplicación del gasto público a las mismas" (13) permite vincular de forma directa y sencilla los propósitos de las políticas públicas, la misión de las dependencias y entidades, y el quehacer cotidiano de las unidades responsables y ejecutoras directas de los recursos públicos. Asimismo, facilita el costeo de los programas y políticas del gobierno por lo que se convierte en una herramienta útil para medir el desempeño de los programas y de sus ejecutores, y a estos último les es de gran ayuda para mejorar la toma de decisiones.

Así su propósito primordial es la de crear un sistema de planeación, programación y presupuesto ágil, transparente y útil que permita al sector público federal elevar el valor agregado de los recursos fiscales, para la obtención de los resultados comprometidos ante la sociedad, y su visión es; la de transformar el actual proceso presupuestario de un procedimiento o trámite, a un instrumento y herramienta de trabajo orientada a la obtención de resultados, y para ello se propone alcanzar los siguientes objetivos:

- a) Mejorar la asignación de recursos públicos para elevar la eficiencia, efectividad y calidad en la producción de bienes y en la prestación de servicios (Asignación de Recursos),

13.- Secretara de Hacienda y Crédito Público, Lineamiento para la Concertación de la Nueva Estructura Programática, 1998, México, 1997, págs. 12-13.

- b) Costear políticas públicas, así como los programas y actividades gubernamentales que, por un lado, permitan realizar proyecciones de gasto multianuales, y por el otro, sirvan para conocer las implicaciones presupuestarias de una decisión de política pública (Planeación);
- c) Orientar la programación y el presupuesto hacia la obtención de resultados (Medición del desempeño);
- d) Crear auténticos administradores en las unidades responsables que estén comprometidos en la obtención de productos y volúmenes que contribuyan a los resultados propuestos por las políticas públicas, terminando a sí con los que solamente fungen como tramitadores (Administración de Resultados);
- e) Simplificar el proceso integral del presupuesto y el ejercicio del gasto público (Flexibilización);
- f) Permitir la asociación clara de las políticas públicas, las estrategias, las acciones y los proyectos gubernamentales con los recursos que necesitan para su realización: De esta manera se pueden identificar las implicaciones de costo presente y futuro que tienen los programas asociándolos a los resultados que se pretenden obtener. Esto facilita que lo que se hace y aquello que se busca vayan en la misma dirección; es decir, que estén alineados dentro de la disponibilidad de recursos (Restricción Presupuestaria);
- g) Mejorar la calidad de la información programático-presupuestaria que proporcionan las unidades responsables de tal forma que se pueden evaluar sus avances;

- h) Simplificar, dar claridad y homogeneizar el lenguaje programático-presupuestario para hacerlo del uso común de los ejecutores;
- i) Facilitar el seguimiento del gasto asociado al logro de resultados e impacto de las políticas públicas y sus programas (Control presupuestario); y
- j) Proporcionar elementos objetivos que permitan evolucionar hacia las auditorías del gasto sobre los resultados y la eficiencia con la que se logran.

Al contar con un instrumento que permita orientar la gestión gubernamental hacia los resultados, se pueden obtener los siguientes beneficios:

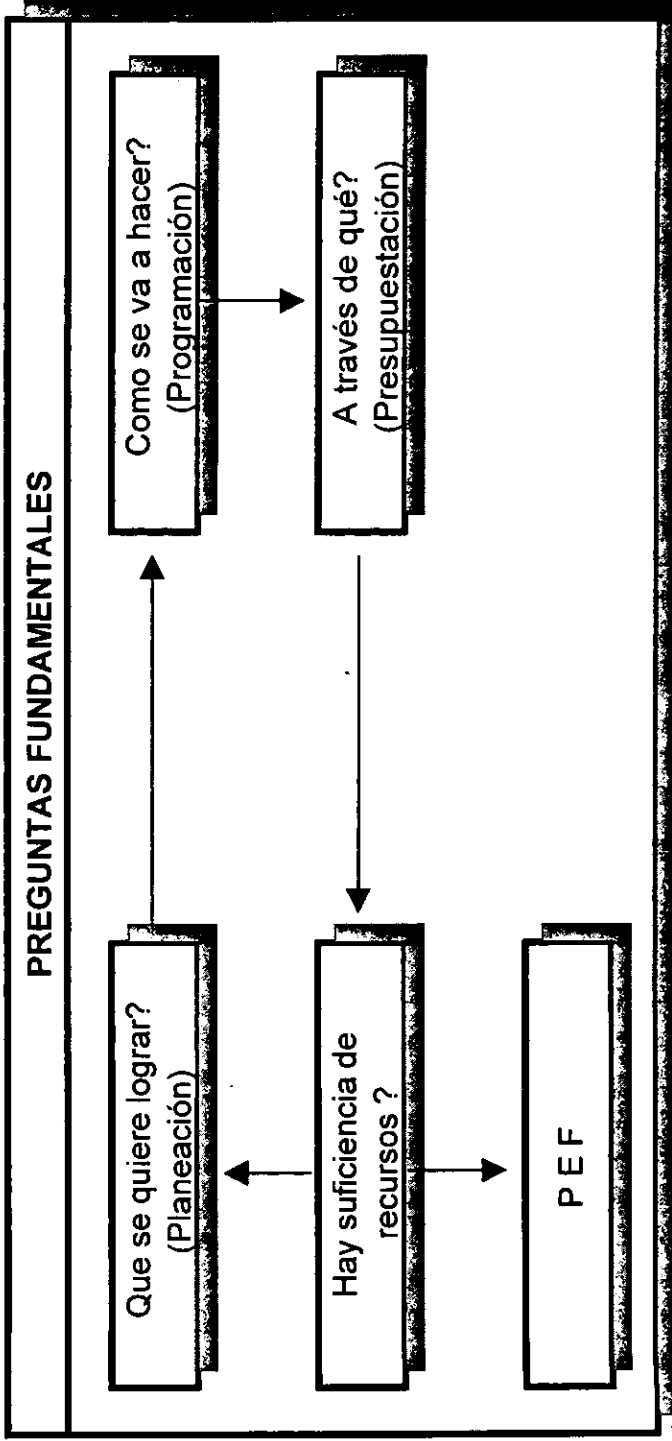
1. Contar con una planeación estratégica.

El proceso de planeación, programación y presupuesto es un proceso reiterativo, es decir, que se enriquece a través de cada etapa que lo conforma, como se muestra en la figura 2, la consolidación de este proceso permitirá lo siguiente:

- a) Sentar las bases que den factibilidad al sistema de planeación para la ejecución de las políticas públicas;
- b) Crear un marco de referencia que permita y estimule a los ejecutores directos a realizar la planeación al detalle;
y
- c) Facilitar la identificación de prioridades.

Fig. 2

PROCESO DE PLANEACION, PROGRAMACION Y PRESUPUESTO



Fuente: Lineamientos para la Concertación de la Nueva Estructura Programática 1998, Subsecretaría de Egresos, SHCP, 1997.

2. Llevar a cabo una auténtica concertación del contenido programático.

La NEP busca la participación de todas las unidades responsables que ejercen recursos públicos. En este contexto, se facilitará el acuerdo de lo que se quiere lograr, con lo que se va a hacer, a través de qué, y lo que se puede lograr, así como quién lo va a realizar. En la NEP se establecen las antelaciones y relaciones que existen entre las categorías y los elementos programáticos que la componen, con la finalidad de dar claridad y coherencia a las actividades gubernamentales, esto permitirá lo siguiente:

- a) Elevar la calidad en la discusión de la asignación de los recursos presupuestarios;
 - b) Construir una red de comunicación, discusión y negociación de alto nivel, entre las autoridades presupuestaria y los ejecutores de gasto; y
 - c) Mostrar a la ciudadanía una mayor transparencia en la asignación de recursos, en términos de lo que se pretende alcanzar.
3. Evaluar a la gestión gubernamental a través de resultados.

La incorporación de indicadores estratégicos, es decir; "Parámetro cualitativo y/o cuantitativo que define los aspectos relevantes sobre los cuales se lleva a cabo la evaluación para medir el grado de cumplimiento de los objetivos planteados en términos de eficiencia y eficacia y calidad, para coadyuvar a la toma de decisiones y corregir o fortalecer las estrategias y la orientación de los recursos" (14) y de sus respectivas metas permitirá un mayor control, tanto de la gestión gubernamental como de la evolución de los programas y actividades que realizan los ejecutores, esto conlleva a convertir a la NEP en una herramienta para la toma de decisiones y para introducir los ajustes que requiere el logro de los objetivos.

4. Incluir en el presupuesto solo lo relevante.

La NEP está diseñada para introducir y reflejar actividades relevantes en el presupuesto. Esto representa también un cambio importante para promover en los ejecutores de gasto y en las autoridades presupuestarias un cambio cultural, consistente en establecer una regla muy clara: se asignan recursos presupuestarios cuando éstos conducen a la producción de un bien o a la prestación de servicios, tienen a un cliente o usuario plenamente identificado, y la rentabilidad económica y social se sustenta en una evaluación sólida.

5. Medir los resultados de la gestión pública en diversas dimensiones.

14.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Glosario de Términos más Usados en la Administración Pública Federal, México, 1998, p. 202.

La NEP considera la introducción de indicadores estratégicos. El desarrollo de estos indicadores por parte de los ejecutores permitirán definir con precisión y objetividad el avance de los procesos, cobertura, eficiencia, eficacia, resultados e impacto, tanto de los programas, como de las actividades y de los proyectos.

6. Mejorar la calidad de la información programático-presupuestaria.

El diseño conceptual de la NEP, que se acerca más a la operación de los ejecutores, permitirá a los responsables de las dependencias y entidades utilizar el documento presupuestario como referencia para la toma de decisiones, y con ello, tener bases más sólidas para efectuar los ajustes pertinentes que conduzcan al avance de los programas, actividades y proyectos. También induce a generar información para realizar el costeo de las políticas públicas en el mediano y largo plazo. Esto servirá para que la discusión de la política de gasto se lleve a cabo sobre los aspectos de mayor relevancia.

7. Simplificar el lenguaje programático-presupuestario.

Hasta ahora, los programas del gobierno (Programas Sectoriales, Programas Regionales, Programas Institucionales y Programas Especiales) difícilmente encuentran una traducción fácil y directa en programas presupuestarios (categorías programáticas). En la NEP, al identificar claramente los programas sectoriales, los programas especiales y las actividades institucionales, esta traducción deja de ser necesaria.

8. Sustituir las actuales unidades de medidas por indicadores estratégicos.

La incorporación de los indicadores estratégicos y sus respectivas metas permitirán medir en varias dimensiones el impacto del gasto público, en virtud de que las actuales unidades de medida sólo miden aspectos de escasa importancia.

9. Enfocar las auditorías del gasto a los resultados.

Con la NEP, se induce a los ejecutores a aportar elementos más objetivos para que las auditorías del gasto complementen su alcance contable-financiero con un enfoque basado en el logro de resultados, el análisis de la eficiencia de procesos y la costo-efectividad de lo que se hace.

LA NUEVA ESTRUCTURA PROGRAMATICA

Para reorientar al sector público hacia la eficiencia, eficacia y calidad, es indispensable vincular de forma directa y sencilla los propósitos de las políticas pública, los objetivos institucionales de las dependencias y entidades, así como la asignación de recursos públicos a las unidades ejecutoras. Para lograrlo, es necesario replantear la estructura programática vigente.

“Se pretende que la NEP se constituya en un instrumento sobre la cual pueda desarrollarse la planeación, programación y presupuesto del quehacer gubernamental con un sentido estratégico y útil para los ejecutores de gasto, las áreas normativas y las de coordinación. Así las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal podrán reflejar los programas y las actividades que desarrollan actualmente para producir bienes y prestar servicios. Asimismo, esta permitirá que se lleve a cabo una auténtica concertación programática; es decir, las unidades ejecutoras y las áreas involucradas en la programación y presupuesto podrán acordar, con mayor objetividad, el propósito, los objetivos, el contenido y los términos de medición de las categorías programáticas en las que participan”(15).

15.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Lineamientos para la Concertación de la Nueva Estructura Programática 1998, México, 1997, p. 21.

Para que la Concertación de la Nueva Estructura Programática tenga un valor importante para las áreas involucradas, es requisito partir de las definiciones sobre los componentes de la estructura programática, esto es las categorías y elementos que se usarán en el proceso de programación y presupuesto. A través de sus características y atributos, las categorías y elementos programáticos se definen en términos de su utilidad para planear, programar y presupuestar.

Las categorías programáticas clasifican al gasto de manera que pueda identificar el que se va a hacer con los recursos públicos. En las categorías programáticas se define el universo de la acción gubernamental, a través de funciones subfunciones, programas sectoriales, actividades institucionales, proyectos institucionales y proyectos de inversión. A estos agregados se les pondrán asociar recursos presupuestarios, ya que todas las categorías programáticas son cuantificables en términos monetarios.

Por otra parte, los elementos programáticos contienen la información cualitativa o física de lo que se busca lograr con los recursos públicos.

“Otra característica que diferencia a los componentes de la NEP es la correspondencia que se da entre ellos. Entre las categorías programáticas existen anticipaciones, mientras que entre las categorías y los elementos se establecen relaciones de información cuantitativa con información cualitativa. Las anticipaciones sirven para identificar, por un lado, el nivel de agregación de las categorías programáticas y, por el otro, el orden jerárquico del quehacer gubernamental. Las relaciones entre las categorías y los elementos programáticos buscan vincular a los recursos públicos con la justificación de su asignación en términos de un rendimiento medido por indicadores” (16).

La dimensión administrativa se comunica con la dimensión funcional del gasto a través de la relación que se establece entre la unidad responsable y las categorías y elementos programáticos. Las unidades responsables son las áreas que ejercen directamente los recursos públicos dentro del marco de referencia que fijan las categorías programáticas para dar cumplimiento a lo establecido en los elementos programáticos. De esta forma queda claro que las unidades responsables son las que transforman los recursos públicos en bienes y servicios para alcanzar los objetivos de las políticas públicas propuestas.

16.- Ob. cit. p. 22.

Esta red de comunicación que crea la NEP, es precisamente la que facilita que los recursos presupuestarios asignados a las unidades responsables, en términos de categorías y elementos programáticos, puedan ubicarse geográficamente. Por ello, actualmente se incorpora el concepto de regionalización. La regionalización corresponde al ámbito geográfico donde se presta un servicio público, a donde se lleva un bien para dar servicio y/o donde se realiza la construcción de infraestructura física. En el caso de no poder cumplir con las condiciones anteriores, la regionalización corresponderá al lugar donde se realiza la erogación pública para el pago de los factores de la producción.

CATEGORIAS PROGRAMATICAS

La Nueva Estructura Programática comprende las siguientes categorías programáticas: (ver tabla 1)

TABLA 1

CLAVE	DENOMINACION	TOTAL
F	FUNCION	17
SF	SUBFUNCION	40
PS	PROGRAMA SECTORIAL	33
PE	PROGRAMA ESPECIAL	26
AI	ACTIVIDAD INSTITUCIONAL	116
PI	PROYECTO INSTITUCIONAL	NO SE PRECISA
PK	PROYECTO INVERSION	45

Fuente: Lineamientos para la Concertación de la Nueva Estructura Programática 1998, SHCP, 1997.

FUNCION

La función representa a los campos de acción que el marco jurídico le establece al sector público; corresponde al nivel de mayor agregación del destino de los recursos públicos. Bajo esta, la función se identifica de manera directa con la clasificación sectorial del gasto público.

Asimismo, considera 17 funciones, las cuales fueron determinadas conforme a metodologías internacionales de clasificación de gasto y de acuerdo a las características del sector público federal.

SUBFUNCION

Corresponde a una desagregación más detallada de la función. Se abre una subfunción para identificar de manera más específica la participación del sector público.

La NEP incorpora 40 subfunciones para conocer con mayor detalle los campos de acción del Poder Ejecutivo Federal.

PROGRAMA SECTORIAL

Los programas sectoriales los establece el Artículo 22 de la Ley de Planeación, y los define como los programas que observan congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y cuya vigencia no excede al periodo constitucional de la gestión gubernamental. La Ley de Planeación dispone que los programas regionales, los programas institucionales y los programas especiales guarden congruencia con los programas sectoriales.

Por consiguiente, "el PND y los programas sectoriales representan el gran marco de referencia para la planeación, programación y presupuesto. Sin embargo, para cumplir con los propósitos de las políticas públicas y tener un mayor nivel de detalle para la ejecución es necesario en ocasiones especificar programas especiales que definen objetivos y tareas muy concretas a realizar. De esta manera, la NEP sólo requiere de estos dos programas como categorías programáticas, ya que por diseño y codificación, los programas regionales se consideran evidentes como programas que sólo se aplican en algunas entidades federativas. Por otra parte, los programas institucionales serán los programas que presenten las entidades paraestatales.

A través de los programas sectoriales se presentan las políticas públicas que habrán de seguir las dependencias y entidades para alcanzar los objetivos del PND. Por ello, se parte del hecho de que todo lo que realiza el sector público debe estar comprendido dentro de un programa sectorial.

En este contexto, la NEP considera 33 programas sectoriales, De los cuales, 30 corresponden a los enunciados en el Plan Nacional de Desarrollo vigente, y 3 se han asimilado a programas sectoriales para aquellos ejecutores que no participan en algunos de ellos.

En virtud de que el PND cubre el ámbito del quehacer del Poder Ejecutivo Federal, y con el propósito de conservar la universalidad e integralidad del gasto, se han asimilado los programas Legislativos e Impartición de Justicia para los Poderes Legislativos y Judicial, respectivamente. Para las dependencias y entidades que no participan en algún programa sectorial (Presidencia de la República, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y Marina), sus programas especiales y/o actividades institucionales se vincularán

directamente a los objetivos planteados en el PND. Por ello, el propio PND se ha considerado como su programa sectorial.

PROGRAMA ESPECIAL

Este, representa el esfuerzo de concretar los propósitos y lograr los objetivos del programa sectorial se refieren al planteamiento específico para resolver un problema que se ha definido; mejorar una situación que se ha identificado; o prever un acontecimiento. Se considerarán como aquéllos que cumplan los siguientes:

- Tener claramente identificada la problemática a resolver, la situación a mejorar y/o el acontecimiento a prever;
- Identificar con claridad su propósito institucional; objetivos, los indicadores estratégicos que se consideren pertinentes para una evaluación y seguimiento objetivo; a su vez deberán establecerse metas para los indicadores seleccionados y estimar el costo que representa alcanzar estas metas;
- Definir claramente la población objetivo a atender;
- Alinear el propósito institucional a los objetivos de la política pública establecida;
- Establecer las actividades y proyectos a realizar;
- Considerar aquellos eventos que favorecen o perjudican la realización del programa y tener de manera cronológica las actividades y/o proyectos, así como su interrelación, si son simultáneas o secuenciales;

- Determinar claramente la temporalidad del programa, aun cuando pueda extenderse más allá del periodo de una administración gubernamental;
- Contener una evaluación anterior de los costos y beneficios que implican su realización; y
- Tener responsabilidades para integrar y coordinar el programa especial en caso de rebasar la esfera de competencia de una Secretaría. En tal circunstancia, entre los responsables estarán las Comisiones Intersecretariales o Gabinetes Especializados respectivos.

Por su característica, un programa especial podrá formar parte de una o varias funciones. El programa especial siempre formará parte de un programa sectorial y su temporalidad se deriva del hecho de que todo programa especial debe estar sujeto al siguiente ciclo: concepción del programa puesta en marcha, desenvolvimiento y evaluación, y fin del programa”(17).

17.- Ibid. págs. 23-25.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

“Las actividades institucionales representan al conjunto de operaciones que realizan las unidades responsables o ejecutoras de los recursos públicos para dar cumplimiento a su misión, por ello, su denominación es breve y concreta y sintetiza el quehacer de las unidades ejecutoras y responsables de los recursos públicos” (18). Esta categoría programática es la que conduce directamente a la producción de un bien o la prestación de un servicio para atender a un cliente o a un usuario plenamente identificado.

“Las actividades institucionales corresponden al nivel máximo de desagregación: Por ello, generalmente [...] se asocia a una unidad responsable. Asimismo, estará conformado por un conjunto de actividades institucionales, así como de los proyectos institucionales y de inversión podrán tener actividades institucionales. Sin embargo, no todas las actividades institucionales que desarrolla una unidad responsable, formarán parte de un programa especial.

De lo anterior, se desprende que sólo las actividades institucionales que no están dentro de un programa especial tendrán indicadores estratégicos y sus metas correspondientes. Como toda unidad responsable tiene que llevar a cabo una actividad institucional para justificar su existencia, los indicadores estratégicos del programa especial serán suficientes si la actividad institucional forma parte de este programa especial. Con ello, la unidad responsable y las actividades institucionales que participan en un programa especial tendrán indirectamente un conjunto de indicadores” (19).

18.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Catálogo de Categorías Programáticas de la Administración Pública Federal, México, 1998, p. 24.

19.- Idem. p. 24.

PROYECTO INSTITUCIONAL

El proyecto institucional es "una propuesta específica de una o varias unidades ejecutoras de una misma dependencia para mejorar un producto o la prestación de un servicio. También representa una forma específica de concretar a nivel de detalles la estrategia de ejecución de un programa sectorial y/o programa especial" (20).

Entre sus características se encuentran las siguientes incisos:

- a) El horizonte de ejecución de sus etapas es menor de 24 meses,
- b) Siempre deben estar asociados a una unidad responsable,
- c) Identificar con claridad y precisión un propósito institucional; objetivos; indicadores estratégicos que se consideren pertinentes para su evaluación y seguimiento objetivo; a su vez deberá establecerse metas para los indicadores seleccionados y estimar el costo que representa alcanzar estas metas,
- d) Pueden contener gasto corriente y de inversión, pero no incrementan necesariamente el activo fijo del sector público,
- e) En caso de estar asociados a gasto de inversión, se llevan a cabo para mejorar, conservar y mantener un activo; y
- f) Debe contener una evaluación anterior de los costos y beneficios que implica su realización.

En la concertación de la Nueva Estructura Programática se podrán identificar los proyectos institucionales posibles a llevar a cabo por las dependencias y entidades. En caso de que un proyecto institucional esté asociado a un programa especial, bastarán los indicadores y metas que se definan para el programa especial.

PROYECTO DE INVERSIÓN

Estos corresponden a todo aquello que emprende el sector público para incrementar sus activos fijos y se asocian directamente a la obra pública y deben procederse por una evaluación. Estos proyectos "surgen como resultado de las siguientes etapas:

- Propuesta para incrementar la producción de bienes y/o prestación de servicios;
- Un primer análisis sobre beneficios y costos que implica la realización del proyecto;
- Estudios de prefactibilidad;
- Estudio de factibilidad;
- Valuación de los gastos de operación, conservación y mantenimiento e la obra concluida ; y
- Proyecto ejecutivo.

Una vez realizado lo anterior puede iniciarse la ejecución del proyecto.

Para efectos de clasificación en la NEP, se deberán considerar los proyectos de inversión en proceso, así como los proyectos que se pretendan incorporar a partir de 1998, los cuales deben contemplar el dictamen favorable de la Unidad de Inversiones y de Desincorporación de Entidades Paraestatales.” (21).

21.- SHCP, ob. cit., págs. 27 Y 28.

ELEMENTOS PROGRAMATICOS

La Nueva Estructura Programática presenta los siguientes elementos programáticos (ver tabla 2)

TABLA 2

CLAVE	DENOMINACION	TOTAL
MS	MISION	Por concertar
PIN	PROPÓSITO INSTITUCIONAL	Por concertar
OBJ	OBJETIVO	Por concertar
IE	INDICADORES ESTRATÉGICOS	Por concertar
MI	META DEL INDICADOR	Por concertar

Fuente: Lineamientos para la Concertación de la Nueva Estructura Programática 1998, SHCP., 1997.

MISIÓN

La misión representa el encargo que da la sociedad a una dependencia, entidad o unidad responsable; es la razón que justifica la existencia de las mismas, le da sentido a la organización y describe su propósito fundamental. La misión se presenta como un enunciado breve o una declaración que refleja lo siguiente:

- Explica la razón de existir de una dependencia, entidad y/o unidad ejecutora de recursos públicos;
- Muestra el beneficio que se pretende dar a la sociedad con la prestación de un servicio y/o la producción de un bien,
- Integra esfuerzos en la organización para lograr un objetivo común;

- Define el campo de especialidad;
- Delimita fronteras de responsabilidad;
- Genera motivación y compromiso entre los integrantes de la dependencia y/o entidad; y
- Captura la esencia y expresa el concepto unificador de la dependencia o entidad.

La misión responde a las siguientes preguntas:

- ¿Qué es la dependencia o entidad?
- ¿A quién atiende o sirve?
- ¿Qué se hace en ella?
- ¿Para quién se hace?
- ¿Para qué se hace?
- ¿A través de qué se hace?

El término de misión se utiliza para las dependencias y entidades, así como para las unidades responsables que las integran.

PROPÓSITO INSTITUCIONAL

El propósito institucional se refiere a la misión de un programa especial, actividad institucional, proyecto institucional y/o proyecto de inversión. Representa la justificación conceptual del programa y/o actividad al mostrar el objeto o el fin último a alcanzar.

Para su determinación se sigue el mismo procedimiento de la misión. Aun cuando misión y propósito institucional pueden considerarse como sinónimos, la NEP diferencia su uso para distinguir la razón de ser de un ente administrativo a la de una categoría programática.

OBJETIVO

Este elemento programático identifica la finalidad hacia la cual se dirigen los esfuerzos de una dependencia y/o entidad para contribuir al cumplimiento de la misión de la organización y/o de los propósitos institucionales.

Un objetivo se caracteriza por una descripción cualitativa y específica de lo que la organización o programa pretende alcanzar. Los objetivos deberán expresarse de manera concisa y su contenido deberá ser preciso.

En caso de que una unidad responsable no participe en un programa especial, los objetivos serán los planteados para la actividad institucional correspondiente. Cuando la unidad responsable realice actividades para el desarrollo de un programa especial, sus objetivos serán los propuestos en dicho programa.

INDICADORES ESTRATÉGICOS

Una de las principales aportaciones de la NEP es la incorporación de indicadores estratégicos, es decir de "parámetros cualitativos y/o cuantitativo que define los aspectos relevantes sobre los cuales se lleva a cabo la evaluación para medir el grado de cumplimiento de los objetivos planteados en términos de eficiencia y eficacia y calidad, para coadyuvar a la toma de decisiones y corregir y fortalecer las estrategias y la orientación de los recursos"(22). A través de los cuales se definen los aspectos relevantes sobre los que se llevará a cabo la medición.

Estas definiciones permiten establecer parámetros para evaluar con mayor objetividad el grado de cumplimiento de los objetivos planteados. Los indicadores estratégicos se comparan a los sistemas de navegación, pues permiten al piloto conocer no sólo su ubicación, sino también la altura, la velocidad, la temperatura, el tiempo, posibles obstáculos, etc.

Los indicadores estratégicos sirven para lo siguiente:

Proporcionar información objetiva sobre los resultados de los programas especiales, actividades institucionales, proyectos institucionales y proyectos de inversión que permiten evaluar si se están alcanzando los objetivos planteados:

Medir la eficiencia, la eficacia, la calidad, la cobertura, el resultado, el impacto, y la costo-efectividad de las tareas gubernamentales en la consecución de los objetivos propuestos;

22.- Ibid. págs. 28-32.

Dar seguimiento al ejercicio de los recursos públicos y así obtener una aproximación objetiva al cumplimiento de los propósitos de las políticas pública; y

Aportar información para la toma de decisiones y así corregir el rumbo, implementar nuevas estrategias y/o reorientar los recursos.

Los indicadores estratégicos deberán estar relacionados al cumplimiento de las políticas públicas. Por ello, se sugiere un número reducido y manejable de estos indicadores para su presentación en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Para ello, las Secretarías de Coordinación Administrativa y de Hacienda y Crédito Público ponen a disposición una guía para la construcción de indicadores en los sectores sociales.

META DEL INDICADOR

La meta se refiere al valor numérico de un indicador, cuya medición se ha establecido con especificaciones precisas, para mostrar de manera objetiva el cumplimiento de los propósitos de las políticas públicas. (ver tabla 3).

EJEMPLO:

TABLA 3

OBJETIVO ESTRATEGICO	INDICADOR	FORMA DE MEDICION
Disminuir la tasa global de fecundidad a 2 hijos por mujer al año 2000.	Tasa de fecundidad	No. De nacidos vivos
		$\frac{\text{No. De mujeres de edad fértil (15-49 años)}}{7,998,108} = \frac{2,666,036}{3 \text{ niños/mujer.}}$

II. PROGRAMA OPERATIVO ANUAL (POA)

Al igual que la Nueva Estructura Programática, a finales del mes de abril de cada año, la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publica en el Diario Oficial de la Federación las fechas límites para el proceso presupuestario, entre las que destacan la formulación durante el mes de mayo y agosto el Programa Operativo Anual (POA) del Gobierno Federal.

“El Programa Operativo Anual, se define como un instrumento que traduce los lineamientos generales de la planeación nacional del desarrollo económico y social del país, en objetivos y metas concretas a desarrollar en el corto plazo, definiendo responsables, temporalidad y espacialidad de las acciones, para lo cual se asignan recursos en función de las disponibilidades y necesidades contenidos en los balances de recursos humanos, materiales y financieros”.(23)

El POA, tiene como propósito el fortalecer el vínculo entre la programación anual, el establecimiento de prioridades y la asignación de gasto, así como la formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF), el Proceso Integral de Programación y Presupuesto (PIPP), así mismo, pone especial interés en fortalecer aquellas actividades que por su características, contribuyan a la integridad de todo el proceso y mejorar los resultados del mismo.

23.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Glosario de Términos más Usuales en la Administración Pública Federal, México, 1994, p. 292.

El proceso POA-PPEF contará con cuatro meses para su elaboración, durante la formulación de la primera, serán relevantes la determinación de los resultados a alcanzar y la conformación de los indicadores estratégicos y sus metas, a efecto de reflejar los avances en la Nueva Estructura Programática (NEP) y del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED); La estructura y las actividades previstas en el POA promueven al interior de las dependencias y entidades una mayor y más fácil interacción entre las áreas sustantivas con las áreas integradoras del presupuesto, así como entre aquéllas y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Asimismo, se destaca que el POA genera consensos o acuerdos generales entre dependencias y entidades con la SHCP, que sirven de base para la definición de los techos presupuestarios "límite máximo del presupuesto que se asigna en un período determinado, generalmente un año, a una dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, el cual incluye gasto corriente y gasto de inversión."⁽²⁴⁾, posteriormente, por la integración del PPEF. Para ello, se establecen actividades y tiempos específicos dentro del proceso.

24.- Ob. cit. p. 328.

Conviene destacar que el POA, requiere que las dependencias y entidades elaboren tres escenarios de gasto, es decir, tres planteamientos de ejecución de gasto mediante los cuales se reflejen las prioridades por parte de cada una de las unidades responsables (URs) que las integran. A su vez, dicha información permitirá al Titular del Ejecutivo Federal, y en particular a la SHCP, tener un panorama más completo y mayores elementos durante la etapa en el que se toman las decisiones para la asignación de los límites de los mismos. Los escenarios mencionados son:

- Escenario base, que considera como asignación total el mismo monto del presupuesto modificado autorizado a la dependencia.
- Escenario superior, que considera una asignación mayor a la autorizada a la dependencia
- Escenario inferior, el cual considera una asignación menor a la autorizada a la dependencia.

El proceso del POA busca que su elaboración pueda fácilmente difundirse al interior de las dependencia y entidades, mediante una simplificación en su contenido y un menor esfuerzo para su integración, así como al incorporar de mejor forma la participación de las áreas sustantivas, responsables directas del cumplimiento de programas y proyectos.

A su vez, desde una perspectiva general, las adecuaciones planteadas tienen como propósito que el PIPP tenga el enfoque de un proceso secuencial e integral, y que desde la formulación de los POAs se promuevan acuerdos generales sobre las prioridades de gasto de las dependencias y entidades. Así este enfoque apoyará, también, las tareas relacionadas con la definición de techos presupuestarios y la formulación del PPEF.

A su vez, desde una perspectiva general, las adecuaciones planteadas tienen como propósito que el PIPP tenga el enfoque de un proceso secuencial e integral, y que desde la formulación de los POAs se promuevan acuerdos generales sobre las prioridades de gasto de las dependencias y entidades. Así este enfoque apoyará, también, las tareas relacionadas con la definición de techos presupuestarios y la formulación del PPEF.

OBJETIVOS GENERALES

La política del gasto público tiene como objetivo fundamental el contribuir a mejorar el balance fiscal del sector público federal, elevar sobre bases productivas y sostenibles la condiciones de bienestar de la población, en particular de aquella en situación de alta marginación; consolidar cambios estructurales realizados en los primeros cinco años de cada administración, en las dependencias y entidades de la Administración Pública federal (APF), así como en la orientación estratégica del gasto; otorgar prioridad a la terminación de las obras en proceso, y a los gastos relacionados con el mantenimiento, y sólo iniciar estratégicamente indispensables; y llevar a cabo en el año la conclusión de las readecuaciones a las estructuras organizacionales de las dependencias y entidades que queden pendientes.

La Administración Pública Federal deberá considerar en la elaboración del POA, que éste contribuirá a alcanzar los siguientes propósitos:

- Continuar con un crecimiento sostenido de la actividad productiva y el empleo, lo que se expresa en lograr un crecimiento real del Producto Interno Bruto (PIB), es decir, “[...] la suma de remuneraciones, impuestos indirectos netos de subsidios y del excedente bruto de exportación” (25).
- Alcanzar un déficit fiscal mínimo, lo que representa una mejora en el balance del sector público.

25.- Ibid., p. 289.

La asignación de recursos deberá reflejar, a través de los programas y de las actividades propuestas, la relevancia de los objetivos que son establecidos por el Ejecutivo Federal en el Plan Nacional de Desarrollo, así como el Programa de Financiamiento del Desarrollo.

-Así mismo, la asignación de gasto que las dependencias y entidades realicen durante la formulación de sus POAs, se evaluará a través de las categorías y elementos programáticos de su competencia, bajo criterios de relevancia y prioridad, con base en los lineamiento que para el efecto se señalan:

LINEAMIENTOS ESPECIFICOS

1. La programación operativa anual consistirá en la integración de los POAs a nivel de cada dependencia coordinadora de sector. Esta actividad, a su vez, se apoyará en la elaboración de los POAs de la propia dependencia, así como de cada uno de los órganos desconcentrados, de las entidades de control directo y de las entidades de control indirecto bajo su coordinación.
2. Las propuestas de gasto de los POA, se sustentarán en la Nueva Estructura Programática y en el Sistema de Evaluación del Desempeño; es decir, se formularán con base en las categorías y en los elementos programáticos concertados para el ejercicio fiscal vigente.
3. Las entidades y dependencias que haya participado de manera directa en los trabajos de implantación, deberán presentar en su propuesta de POA avances en la conformación de los elementos y categorías programáticas y demás conceptos de planeación estratégica.
4. Para una mejor asignación de recursos presupuestarios, las dependencia y entidades deberán establecer prioridades de gasto en términos de Programas Especiales, Actividades Institucionales y Proyectos, los cuales expresarán los resultados y compromisos sectoriales e institucionales. Para ello:
 - Es necesario que en la elaboración del POA se involucre y consulte a los responsables de los Programas Especiales, de las Actividades Institucionales y de los Proyectos;

- Debe evitarse que las actividades institucionales relativas al apoyo administrativo consigne, de inicio, recursos presupuestarios que, posteriormente, sean transferidos hacia las actividades sustantivas; y,
- Por último, se deberán tomar en consideración las diversas disposiciones legales que determinan el cumplimiento obligatorio de ciertos compromisos de gasto como los de seguridad social, el pago de impuestos, las remuneraciones y el servicio de la deuda, entre otros.

LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA ELABORACION DEL POA

1. Con el propósito de recabar información que permita determinar las prioridades en cada una de las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal, así como los beneficios y las implicaciones ante un mayor o menor nivel de gasto en el año, se considera conveniente que la formulación de los POAs, contengan tres escenarios de gasto. Dicho ejercicio se realizará bajo el enfoque funcional del presupuesto, así como el de la clasificación económica del gasto público. A su vez, estos enfoques brindarán los elementos para la determinación de los requerimientos en materia de creación de plazas y de los proyectos de inversión que se proponen realizar durante el año venidero. Las características de cada uno de los escenarios son:

a) Escenario base. Considera como asignación total el mismo monto de presupuesto autorizado a la dependencia o entidad durante el año fiscal anterior, con fecha de corte al 15 de junio del presente ejercicio fiscal.

Cabe señalar que aún cuando el monto al que deben llegar las dependencias y entidades en este primer escenario es igual al que les fue autorizado en el ejercicio anterior, su distribución funcional y económica funcional debe variar entre otras, por las siguientes consideraciones:

Desde el punto de vista de la asignación funcional, el POA podrá reflejar variaciones con base en las prioridades que las dependencias y entidades determinen para el ejercicio actual, a nivel de Programa Especial, Actividad Institucional y Proyecto.

Bajo el enfoque económico del presupuesto, el gasto en servicios personales, así como el de pensiones y jubilaciones, principalmente, se expresarán en términos regularizables, "incluir o eliminar total o parcial en el proyecto del presupuesto del ejercicio siguiente de las asignaciones del presupuesto en vigor, más su complemento a la anualidad" (26) lo que significa mantener el mismo nivel de gasto que el cierre del ejercicio fiscal anterior, una asignación mayor de recursos que los del presente ejercicio fiscal en estos rubros del presupuesto y, por consiguiente, una menor disponibilidad presupuestaria para otros conceptos de gasto.

También se observarán variaciones entre los diferentes tipos de gasto cuando ya no se consideren en el POA del ejercicio actual algunos gastos que se realizaron por única vez en el año anterior, o debido a que en este año se tiene prevista la conclusión de algunos o de varios proyectos de inversión.

- b) Escenario superior. Considera una disponibilidad de recursos superior, equivalente hasta en 10 por ciento adicional al total del escenario base.

26.- Ibid., p. 302.

En este escenario, las dependencias y entidades deberán plasmar en los formatos correspondientes la distribución que tendrían los recursos adicionales, respecto al escenario base, tanto en las asignaciones por tipo de gasto como en la clasificación del presupuesto, así como el impacto en las metas de los indicadores estratégicos.

A efecto de poder contar con una información más ordenada y secuencial para el análisis y la toma de decisiones, las dependencias y entidades distribuirán sólo los recursos adicionales en tres rangos: en el primero, la distribución de los recursos adicionales es de 0 a 3 por ciento; en el segundo la distribución de recursos adicionales es de 0 a 6 por ciento; y en el tercero se detallará la asignación de recursos adicionales de 0 a 10 por ciento.

Es conveniente resaltar que las prioridades y la asignación del gasto adicional pueden mantenerse a lo largo de cada uno de los rangos señalados, aunque también podrían variar completamente, debido a que las dependencias y entidades pueden privilegiar, ante la posibilidad de un nivel superior de gasto, algún programa o proyecto en particular que demanda por sí solo un nivel mayor de recursos. Incluso, las actividades y proyectos a los que se les asigne, en parte o todo, los recursos adicionales en este escenario, puede no estar considerado en la relación del escenario base. Así, las prioridades y la asignación de recursos en el primer rango (de 0 a 3 por ciento adicional) pueden cambiar completamente, cuando se realice la distribución en el segundo rango de (0 a 6 por ciento adicional) y, a su vez, pueden ser totalmente distintas al primer y segundo rango, cuando se haga la distribución de los recursos adicionales en el supuesto del tercer rango (de 0 a 10 por ciento).

En cualquier caso, las asignaciones a cada categoría programática, y las metas de los indicadores, sólo deben mostrar los recursos adicionados y las variaciones respecto de los considerados en el escenario base. La secuencia en el que se vayan distribuyendo los recursos adicionales se tomará como un orden de prioridad para las asignaciones de gasto adicional.

Por último, es indispensable que los recursos adicionales no se distribuyan proporcionalmente sobre las asignaciones consideradas en el escenario base, sino que se deben ubicar en aquellos Programas Especiales, Actividades Institucionales y Proyectos que las dependencia o entidad considere como más prioritarios ante un posible escenario de mayores recursos.

Escenario inferior. Considera una disponibilidad menor de recursos, equivalente hasta en un 10 por ciento menor al total del escenario base.

Al igual que el escenario superior, se determinan los mismos tres rangos, a través de los cuales las dependencias y entidades mostrarán sus prioridades respecto de los Programas Especiales, Actividades Institucionales y Proyectos, así como el tipo de gasto, en los cuales se observaría una disminución de presupuesto, respecto al escenario base.

La distribución de los menores recursos entre los programas, actividades y proyectos puede mantenerse a lo largo de los tres rangos; pero también, al igual que en el escenario superior, podrían variar completamente en cada uno de ellos. Sin embargo, y a diferencia del escenario superior, en éste no se incluirán programas, actividades institucionales o proyectos distintos de los considerados en el escenario base.

De igual manera, las metas de los indicadores deben verse impactadas respecto de las consideradas en el escenario base.

También para este escenario, es indispensable que los menores recursos no se distribuyan proporcionalmente sobre las asignaciones contempladas en el escenario base, sino que se habrán de disminuir de aquellos Programas Especiales, Actividades Institucionales y Proyectos que la dependencia o entidad considere como menos prioritarios ante una posible disminución de recursos. De igual forma, la secuencia en que se disminuyan los recursos en cada uno de los rangos será un reflejo de la preferencias que tengan las dependencias y entidades en el contexto de un gasto inferior al escenario base.

2. La formulación de los tres escenarios en los POAs debe hacerse a precios del año anterior a que se ejecuta; es decir, no deben considerar el efecto por incrementos de precios, modificaciones del tipo de cambio o incrementos salariales.
3. Las propuestas de gasto deben ser congruentes con las disposiciones contenidas en el Programa de Austeridad Presupuestaria del Ejecutivo Federal, que se publica el 22 de febrero del año anterior, como fecha límite.
4. Las dependencias y entidades tomarán en consideración para sus propuestas los avances y resultados alcanzados en sus actividades sustantivas y de apoyo.
5. Se avanzará desde el POA hacia una asignación del presupuesto en las áreas sustantivas, que refleje el gasto que realizarían como responsables de llevar a cabo las políticas públicas, y como generadoras de bienes y/o prestadoras de servicios.

6. Las asignaciones contenidas en los POAs deberán reflejar el propósito de consolidar los Programas Especiales que tienen a su cargo las dependencias y entidades.
7. Se incorporarán dentro de los escenarios de gasto, los recursos destinados a los proyectos de inversión financiados total o parcialmente con crédito externo, en un nivel que procure dar cumplimiento a los compromisos establecidos. Dicho nivel considerará tanto la aportación externa como su contraparte nacional.
8. En caso de las entidades paraestatales que no sean receptoras de subsidios fiscales, determinarán su nivel de gasto en función de su balance primario, el cual debe fortalecerse de manera sustancial, en términos reales, respecto del nivel que se estima para el ejercicio fiscal del año anterior. a su vez, las entidades que reciben apoyos fiscales para su operación, deberán mostrar un aumento en sus ingresos propios. En ambos, las entidades paraestatales, y en lo que corresponda los órganos desconcentrados, proporcionarán los supuestos utilizados para la estimación de los ingresos y, en su caso, para los gastos asociados directamente con las ventas de bienes y/o servicios.

ENFOQUE FUNCIONAL DEL GASTO EN EL POA

“Los recursos destinados a las operación de las unidades responsables sustantivas, como son los servicios personales y el gasto corriente de operación (servicios básicos y materiales de oficina, entre otros), deben estar distribuidos en cada uno de los Programas Especiales, Actividades Institucionales y Proyectos en los que éstas participan, aún cuando durante el ejercicio presupuestario, por consideraciones de eficiencia o factibilidad administrativa, se paguen a los proveedores de manera centralizada para aprovechar economías de escala.

En este contexto, la suma de los recursos que se asignen a las Actividades Institucionales “701 Administrar recursos humanos, materiales y financieros”; “702 Administración los recursos informáticos para el desarrollo de las actividades sustantivas”, no debe ser mayor al 15 por ciento de los recursos que en conjunto se asignen a las Actividades Institucionales que corresponden a funciones sustantivas, de la clasificación funcional del gasto. En caso de que la asignación rebase el porcentaje señalado, se deberán proporcionar los elementos que lo justifiquen, en términos de los beneficios que presenta para la dependencia o entidad una asignación mayor de gasto en dichas actividades institucionales.

Por lo antes señalado, la actividad institucional 701 debe circunscribirse exclusivamente a las asignaciones propias de las unidades responsables dependientes de la Oficialía Mayor que se encargan de la administración de los recursos humanos, financieros y materiales, y de sus unidades homólogas en los órganos desconcentrados y en las entidades paraestatales.

Para la medición de los objetivos de las categorías programáticas se determinarán indicadores estratégicos y metas asociadas a estos indicadores. Para ello, deben tenerse claramente identificados los propósitos del Programa Especial y/o Actividades Institucionales, sus objetivos estratégico, así como los diferentes servicios y/o productos que generan.

Los indicadores estratégicos se centrarán en los resultados a obtener mediante una actividad institucional. Un indicador siempre debe reflejar la relación o cociente que resulta de la interacción entre dos variables como se muestra a continuación:

Gasto sustantivo entre gasto corriente y de capital (miles de pesos), Gasto de promoción y difusión entre ventas corrientes (miles de pesos), etc.”(27):

27.-Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Lineamientos para la Formulación de los Programas Operativos Anuales para el Presupuesto 2000, México, 1999, p. 17.

III. EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION

PROCESO DE ELABORACION Y APROBACION

¿Qué es el presupuesto?, comúnmente este concepto se define como “la estimación de los ingresos y gastos de una entidad pública durante un periodo determinado, generalmente por un año. [...] en México se acostumbra llamar presupuesto únicamente a la revisión de los egresos del gobierno federal o de las entidades locales, en tanto que las estimaciones de los ingresos federales y estatales, así como las disposiciones legales relacionadas con ellos, se presentan en un documento llamado Ley de Ingresos de la Federación o del estado o entidad federativa, que corresponda”⁽²⁸⁾

“El presupuesto del gobierno federal es un amplio documento que presenta los egresos proyectados en forma detallado, llegando hasta especificar las cantidades asignadas por objeto específico de gasto y se presenta resumido, en su exposición de motivos, en cuatro formas o clasificaciones: Administrativa, funcional, económica y en cuenta doble. En esta última, se incluyen también las previsiones de ingresos, en tanto que las primeras sólo se refieren a los egresos.”⁽²⁹⁾

28.- Equihua Anquiano, Roberto, Las Finanzas del Sector Público en México, Textos Universitarios, Universidad Nacional Autónoma de México, Primera Edición, 1968, p.17.

29.- Ob. cit., p. 17.

“La función del presupuesto es la de conducir las actividades gubernamentales en forma tal que: 1) responda al control de mocrático; 2) haga lo posible la selección y la ejecución efectiva de los programas gubernamentales , y, 3) promueva el bienestar general a través de la combinación de las actividades públicas y privadas.

[...] la forma de presentación y estructura del presupuesto Deben ser clara, significativas y fáciles de apreciar y entender, no sólo por los técnicos y especialistas en la materia, sino también por los representantes de la población y por otros miembros de ésta que se interesen por las cuestiones públicas”(30).

PROYECTO DE PRESUPUESTO

La Subsecretaría de Egresos, a través de la Unidad de Política y Control Presupuestal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el Diario Oficial de la Federación que se publica en los últimos días del mes de febrero de cada año, señala que "los proyectos de presupuesto sectoriales e institucionales, se formularán por las dependencias y entidades entre los meses de septiembre y octubre. Asimismo, durante el primer trimestre de cada año, las entidades y dependencias deberán solicitar a la Unidad de Inversiones y de Desincorporación de Entidades Paraestatales, a través de la Dirección General de Programación y Presupuesto de Servicios (DGPyPS), las solicitudes de dictamen sobre la evaluación de los nuevos programas y proyectos de inversión incluidos en la Cartera de Programas y Proyectos de Inversión y que estén considerados para incluirse en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación del año que se trate, a más tardar el 28 de abril. Para los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo, las fechas límites de recepción de solicitudes de dictamen será el 31 de mayo"⁽³¹⁾.

31.- Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación (Primera Sección), México, 28 de febrero de 2000.

El Proyecto de Egresos de la Federación que se pone a consideración de la Cámara de Diputados comprende los presupuestos de los Poderes Legislativo y Judicial, además de y Organos Autónomos; el costo financiero de la deuda pública presupuestaria; las participaciones a entidades federativas y municipios; el pago de adeudos fiscales de años anteriores, así como el presupuesto de la administración pública centralizada y el de los organismos y empresas bajo control directo presupuestario.

El proceso de elaboración y características del proyecto del Presupuesto de Egresos de la federación, se define en parte por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal en sus artículos 19,23 24 y 29 publicado en Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976, modificado el 10 de enero de 1994 y el 21 de diciembre de 1995 , así como el Reglamento de la Ley de referencia publicado en Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 1981, reformado por decreto publicado el 20 de agosto de 1996, en el Título Segundo que se refiere a la programación-presupuestación.

El proceso de elaboración y autorización del programa presupuestal se integra de la siguiente manera:

a) El proyecto de presupuesto es elaborado primeramente, por cada una de las unidades administrativas de cada entidad o dependencia, tomando como base formatos e instrucciones que anualmente emite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para estos efectos y que considera los siguientes aspectos:

- Definición de las metas y objetivos que pretenden alcanzar.

- Definición y cuantificación de las acciones concretas con que se alcanzarán las metas y objetivos, estableciendo la o las unidades de medida en que se expresan.
- Determinación de la unidad administrativa que se encargará de realizar el programa, con el análisis de su capacidad operativa.
- Plan de acción, indicando cómo se ejecutará el programa, e incluyendo el diagrama de flujo de acciones y realizaciones.
- Determinación del costo directo, global y unitario, de las acciones a realizar; cálculo complementario del costo financiero que incide en el año fiscal.
- Determinación de las fuente de financiamiento del programa y su cuantía.

Los formatos del paquete que la SHCP remite a las dependencias incluye:

- a) Techo financiero o cantidad máxima de recursos que se podrán asignar en el periodo presupuestal, para que las dependencias busquen ajustarse a él.
- b) Porcentaje de inflación esperado para el ejercicio presupuestal a estimar. Las adquisiciones y servicios deberán estimarse a valor o precios en la fecha de la elaboración del anteproyecto de presupuesto y ajustarse con el porcentaje (promedio) de inflación.
- c) Los sueldos y salarios, así como sus accesorios se calculan a tabuladores vigentes en la fecha de la elaboración de los presupuestos.

El Gobierno Federal, para evitar sobregiros que se daban en el pasado por aumentos salariales, actualmente consideran una reserva para este y otros fines, contra la cual aplica en su oportunidad dichos aumentos.

- La dependencia o entidad concentra, estructura y da forma a la información de todas las unidades administrativas y entidades adscritas a su sector realizándose las siguientes acciones:
- Envía la información a la SHCP para su análisis y aprobación; si existen modificaciones, es devuelta a la dependencia o entidad con sus respectivas observaciones.
- Al estar de acuerdo la SHCP, conjunta toda la información integrando el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

La SHCP entrega el proyecto de presupuesto junto con sus anexos y apoyos, así como la iniciativa de decreto del C. Presidente de la República, quien por Ley lo debe presentar en el mes de diciembre a la consideración del Pleno de debates de la H. Cámara de Diputados para su modificación o autorización.

El hecho de que el proyecto de presupuesto se presente a la Cámara de Diputados en el mes de diciembre anterior al año que corresponde el citado presupuesto y que dicha cámara lo sujeta a debates en la segunda quincena del mes de diciembre, origina que su difusión e instrumentación se realice con retraso en razón del tiempo tan reducido entre la aprobación y entrada en operación del mismo, ya que sólo median unos cuantos días. Las adecuaciones presupuestarias que en forma global, durante el año del

ejercicio del presupuesto ordena la SHCP, también inciden en desviaciones cuando existen problemas económicos en el país, que por su carácter general es difícil adecuarlos en cada programa y ajustarlos en proporción a las metas. Por tal motivo, y aun cuando históricamente no se ha suscitado este acontecimiento en México, cualquier modificación que fuera propuesta por la Cámara de Diputados agravaría el problema.

PROCESO DE EJERCICIO Y CONTROL

Una vez que el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Gobierno del Distrito Federal son aprobados por la Cámara de Diputados, se distribuye entre todas las dependencias y entidades; y estas a partir de este documento:

- a) Operan la contabilización inicial del presupuesto autorizado.
- b) Dado que el presupuesto autorizado se presenta a nivel de concepto, se realiza desglose a niveles de partida presupuestal.
- c) Cada unidad administrativa responsable distribuye o adecúa el presupuesto que será ejercido en unidades foráneas, en su caso.
- d) Se calendariza cada concepto presupuestal distribuyendo la recepción de los recursos durante el año.
- e) Se comunican estas medidas a efecto de que la SHCP esté en condiciones de iniciar el control del ejercicio presupuestal y expedir los documentos conocidos como Ordenes de Pago "Documento por medio del cual se autoriza a las entidades del Sector

Público a ejercer su presupuesto autorizado, y contiene la calendarización de los pagos que con cargo a dicha orden ejecutará la entidad y la radicación de los fondos"⁽³²⁾, a través de los cuales comunica a la Tesorería de la Federación la autorización para que esta última, a través del Banco de México, libere y radique fondos en cantidad y oportunidad suficiente para su ejercicio por la dependencias y entidades responsables. En esta liberación y radicación, el Banco de México se apoya en instituciones nacionales de créditos que actúan como sus corresponsales.

Una vez que cada dependencia a través de sus unidades administrativas centrales y foráneas ha registrado en tarjetas y controles los saldos presupuestales que pueden ejercer y que han recibido copia de las "Ordenes de Pago" como constancia de que les ha sido radicado los fondos suficientes, prácticamente se encuentran en condiciones de poder gastar su presupuesto autorizado.

A partir de 1985, el Gobierno Federal instrumentó el Sistema de Pago de Obligaciones del Gobierno Federal a través de instituciones nacionales de crédito. Este sistema opera en términos generales de la siguiente manera:

32.- Secretaría de Programación y Presupuesto, Glosario de Programación-Presupuestación, México, 1984, p. 64.

En dependencias

- a) Revisar y validar toda la documentación de pago: facturas de bienes y servicios, estimaciones de obra, recibos, etcétera, bajo su estricta responsabilidad.
- b) Hecho lo anterior y cubiertos los requisitos de validación, expedir el documento "Cuenta por Liquidar Certificada" que contiene, entre otros:

Identificación del beneficiario.

Identificación de la operación.

Monto de la operación.

Clave presupuestaria de afectación.

Orden de pago que se afecta.

Número de cuenta o registro en Sociedad Nacional de Crédito.

- c) Simultáneamente a lo anterior, expedir contrarrecibo que entregará al beneficiario para que pueda ejercer el cobro.
- d) Registrar en tarjetas y controles las afectaciones presupuestarias correspondientes.
- e) Queda bajo su responsabilidad conciliar periódicamente los saldos bancarios contra los que reportan sus registros presupuestales, identificando, aclarando y corrigiendo partidas de conciliación.

En instituciones nacionales de créditos

- a) Reciben del Banco de México los fondos que en cada plaza (geográfica) se asignan a todas las dependencias, abriendo una cuenta bancaria para controlar los fondos.
- b) Paga a proveedores y particulares las obligaciones del Gobierno Federal cuando se han cubierto dos requisitos:
 - Que haya recibido de la dependencia copia de la Cuenta por Liquidar Certificada "Documento que se utiliza para liquidar las erogaciones con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, con excepción de lo radicado en el Programa Integral de Desarrollo Rural, liberando a las entidades de presentar documentación comprobatoria en las oficinas de la Tesorería de la Federación"⁽³³⁾ , expedida por las mismas, debidamente autorizadas y relacionadas.
 - Que los beneficiarios de los pagos exhiban contrarrecibo expedido a su favor por la dependencia y se identifiquen a satisfacción de la institución bancaria, o reciban instrucciones de depósito en cuenta o radicación como cualquier operación bancaria.
- c) El pago se realiza con "cheques de caja".

33.- Idem, p. 64.

- d) Reportan diariamente al Banco de México y a la Tesorería de la Federación, los saldos, pagos efectuados y compromisos pendientes.

Como una de las peculiaridades de este sistema, es conveniente comentar que todos los pagos se realizarán por importes netos, por lo que en aquellos casos en que una liquidación implique una retención de impuestos o aportaciones, la dependencia expedirá la Cuenta por Liquidar Certificada por el importe neto y acumular retenciones para que cada 15 días formule cuentas por liquidar a favor de dependencias o instituciones receptoras de las retenciones o registrar asientos virtuales como es el caso del Impuesto Sobre la Renta (ISR).

En el caso anterior se encuentran las nóminas (ISSSTE, Sindicato Pensiones, etcétera.), como ejemplos típicos.

Con el sistema descrito, el Gobierno Federal busca eliminar el intermediarismo, eficientar el pago de sus obligaciones y establecer orden y control de sus operaciones.

Independientemente de los registros y control que cada unidad administrativa central o foránea ejerce sobre sus operaciones, éstas se reportan a una unidad central, normalmente Dirección General de Contabilidad y Presupuesto, donde se concentran y registran todas las operaciones de una dependencia, controles y registros que a la postre proporcionan la información financiera y presupuestal que sirva para elaborar las cuentas públicas.

En forma adicional conviene destacar que un presupuesto originalmente autorizado por la Cámara de Diputados, puede sufrir modificaciones; en términos generales éstas pueden ser de varios tipos:

Ampliación presupuestal. Previa solicitud justificada de la dependencia, la SHCP autoriza y gestiona liberación y radicación de fondos, debiendo indicarse programas, subprogramas, unidades administrativas y partidas que afecta.

Reducción presupuestal. En el caso del requerimiento específico de la SHCP, la dependencia deberá informar qué programas, subprogramas, unidades administrativas y partidas se afectan, así como los recursos que se disminuyen.

Transferencia interna. Son movimientos que se dan dentro de una dependencia que, afectando únicamente su presupuesto, genera aumentos o disminuciones entre sus programas, subprogramas, unidades administrativas y partidas presupuestales. Estas transferencias revisten ciertas características:

- Si solo representan traspasos entre partidas de un mismo subprograma pueden ser autorizadas por la propia dependencia, con la sola obligación de reportarlas a la SHCP.
- Si representan traspasos entre subprogramas de un mismo programa o entre diversos programas e inclusive entre diversas unidades administrativas, se requiere autorización expresa y anticipada de la SHCP.

IV. CUENTA PUBLICA

De hecho, los trabajos de la cuenta pública inician propiamente el 30 de noviembre de cada año, en el que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) da a conocer a las dependencias y entidades correspondientes los lineamientos y formatos a partir de los cuales capta las cifras y datos necesarios para integrar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

En virtud de ese ordenamiento, la SHCP a través de la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública, emite los Catálogos en el que se establecen las características de la información emanada de los registros contables, que deben proporcionar las dependencias del Ejecutivo Federal y las entidades del Sector Paraestatal de Control Presupuestario Directo, con la finalidad de integrar la Cuenta Pública correspondiente.

Los datos presupuestarios, programáticos, económicos, financieros y contables que se requieren, se determinan tomando en consideración el compromiso constitucional que tiene el Ejecutivo Federal de suministrar al Poder Legislativo los elementos suficientes que permitan llevar a cabo con mayor eficacia y eficiencia las tareas de evaluación y fiscalización de las actividades realizadas por la Administración Pública Federal.

Así, la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, "es el documento que en forma anual prepara el Poder Ejecutivo para ser presentado a la H. Cámara de Diputados, mediante el cual comunica la forma y destino de los recursos humanos y materiales que estuvieron bajo su administración y la situación que guardan a la terminación de cada ejercicio; esto implica la consolidación y presentación de información

financiera, contable, programática y presupuestal de las acciones del gobierno en el periodo de referencia" (34).

La presentación de la misma está prevista en el artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 43 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, los cuales establecen que la presentación de dicha cuenta se hará por el Poder Ejecutivo a través del C. Presidente de la República, a más tardar el día 10 de junio del año siguiente al que corresponde.

Existen dos documentos de esta naturaleza:

Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Cuenta Pública del Departamento del Distrito Federal, (Hoy Gobierno del Distrito Federal).

Estos documentos se presentan a la consideración de los Secretarios de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión para su recepción y estudio.

Conviene mencionar que cada estado de la República, con fundamento en sus ordenamientos locales tienen la obligación de presentar cuentas públicas a la consideración de los Congresos Estatales que correspondan.

34.- Adam Adam, Alfredo, La Fiscalización en México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986, p. 48.

Las cuentas públicas tienen los siguientes objetivos:

1. Es un informe por medio del cual el Ejecutivo Federal comunica al pueblo cómo, cuándo y en qué fueron erogados los recursos financieros bajo su administración; es decir cómo fue ejercido el gasto público.
2. Convertirse en herramienta fundamental para la representación popular, a través de la Cámara de Diputados, y controle el gasto gubernamental aprobado por la misma, puesto que de su examen y revisión puede derivar la solicitud de la documentación comprobatoria que dicha cámara juzgue pertinente e incluso, llevar a cabo visitas, inspecciones y prácticas de auditorías, a las entidades que lo ameriten.

La información que presenta la Cuenta de la Hacienda Pública del Gobierno Federal se contiene en un tomo de resultados generales y tomos independientes para cada secretaría de Estado que integra la Administración Pública Federal y los poderes legislativo y judicial. El tomo correspondiente a resultados generales contiene los siguientes apartados:

1. Panorama económico.
2. Política de ingreso.
3. Política de gasto.
 - Ejercicio y adecuaciones al gasto.
 - Gasto programable.
 - Transferencias.
 - Programa de inversión pública.
 - Política sectorial:
 - Desarrollo rural.

- Desarrollo regional.
- Pesca.
- Comunicaciones y transportes.
- Abasto.
- Desarrollo social.
- Energéticos.
- Industrial.
- Turismo.
- Administración.

4. Resultados presupuestarios.
5. Análisis de los estados financieros emanados de los registros contables de organismos y empresas.
6. Política de deuda.
7. Seguimiento y evaluación del cumplimiento de las recomendaciones y sugerencias de la H. Cámara de Diputados.
8. Estados financieros, presupuestarios y económicos consolidados.
9. Estados financieros, presupuestarios y económicos del Gobierno Federal.
10. Estados financieros, presupuestarios y económicos de organismos y empresas.
11. Estados analíticos
12. Cancelación de responsabilidades.

En tanto que los tomos sectoriales contienen en términos generales la siguiente información:

1. Análisis sectorial programático.
2. Información programática.

-Estados analíticos de programas del Gobierno Federal.

Presenta en cifras el presupuesto original, modificado y ejercido, mostrando variaciones en cifras reales y porcentuales de la secretaría o sector al que corresponde el tomo. Este estado muestra los programas que fueron administrados por el sector.

Avance del programa del Gobierno Federal.

Presenta para el sector correspondiente el detalle de programas y subprogramas administrados, informando las metas programadas originalmente, las modificadas y las alcanzadas, así como las variaciones entre las mismas. Para cada programa muestra los recursos presupuestales intervenidos, lo cual permite una asociación de metas y recursos.

Explicación de las variaciones. Presenta en forma descriptiva los comentarios del sector para aclarar y justificar las principales variaciones (cumplimiento o incumplimiento) de las metas, responsabilidades del sector.

3. Información de entidades controladas presupuestalmente.

Para cada una de las entidades controladas presupuestalmente adscrita al sector que corresponde, se presenta la siguiente información:

- Estado analítico de programas.
- Avance de programas de organismos y empresas.
- Explicación de las variaciones.
- Ejercicio programático del presupuesto.

4. Información presupuestaria. Se presenta tanto para el sector como para cada una de las entidades sujetas a control presupuestario directo.

Para el sector, la información comprende:

Estado analítico de egresos presupuestarios. Presenta el resumen por capítulo y partida presupuestales de la asignación y ejercicio del presupuesto, así como las economías presupuestarias obtenidas por diferencia. En la asignación del presupuesto, se presenta el presupuesto original, más modificaciones que el mismo sufrió en el ejercicio y la asignación definitiva, obtenida por diferencia de acumulación de las dos anteriores. El ejercicio de presupuesto se presenta por pagado, pendiente de pago y total. La economía presupuestaria representa la asignación definitiva de presupuesto que no fue ejercido en el periodo.

Estado analítico del capítulo 4000 transferencias.

Presenta las transferencias corrientes y de capital que el sector realizó, presentándola por beneficiarios, destino del gasto, presupuesto originalmente aprobado y cantidades ejercidas para cada uno de los beneficiarios.

La información presupuestaria de las entidades sujetas a control presupuestal directo, comprende para cada una de ellas:

- Estado analítico de ingresos.
- Estado analítico de egresos.
- Flujo de efectivo.

5. Información financiera. También para cada una de las entidades sujetas a control directo, se presenta la siguiente información:

Dictamen de estados financieros expedido por auditor independiente.

Pasivo titulado. Documento que muestra detalle de acreedores por créditos documentados, mostrando saldos al cierre del ejercicio, vencimientos, tasas de interés, tipo de moneda en la que se suscribieron los créditos y tipo de cambio utilizado en la conversión, para efectos de presentación en la cuenta pública.

Ejercicio integral de presupuesto.

Indicadores financieros y económicos y comentarios a los mismos.

La información contable presupuestal contenida en la cuenta pública, tanto en lo referente al sector central como paraestatal del Gobierno Federal, debe reunir una serie de requisitos mínimos que se encuentran dados por los principios básicos de contabilidad gubernamental; éstos se definen en circular emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

PROCESO DE ELABORACION

La elaboración de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, compete a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad, Dirección General de Contabilidad Gubernamental. Al respecto, "las dependencias y entidades que integran la Administración Pública Federal tienen por ley la obligación de efectuar el cierre de sus operaciones y consecuentemente de sus registros contables presupuestales, a más tardar el día último del mes de febrero del año siguiente, al que corresponde la Cuenta Pública. El cierre de las operaciones es el 31 de diciembre para el sector central y el plazo máximo para el registro de las operaciones es de 60 días"⁽³⁵⁾.

Las dependencias y entidades deben presentar a más tardar el 15 de marzo del siguiente año, los formatos y anexos que contienen información de las mismas y que se integran a la Cuenta Pública o sirven de base para que la Dirección General de Contabilidad Gubernamental realice la consolidación de la información, para su presentación en la Cuenta Pública (artículo 123 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal).

Considerando el carácter cambiante de las necesidades de información por parte de las autoridades del Gobierno Federal y de los representantes de la Cámara de Diputados, anualmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elabora y circula a más tardar el 30 de noviembre a todas las dependencias y entidades un catálogo de formatos e instructivos, que son la base para que las mismas dependencias y entidades preparen su correspondiente información de Cuenta Pública.

35.- Ob. cit., p. 56.

Cabe mencionar que el catálogo de referencia, contiene los siguientes formatos:

Objetivo

Presentación

Generalidades

Formatos e instructivos

Información financiera

Estados de situación financiera

Hojas de Trabajo

Estado de resultados

Estado de transferencias y fideicomisos

Información adicional de cuentas del erario

Resultados de ejercicios anteriores

Transferencias patrimoniales

Descuentos y percepciones a favor de terceros

Información presupuestaria

Estado de ejercicio de presupuesto

Regionalización del gasto del Gobierno Federal

Rectificación y presupuestos de ejercicios anteriores

Variaciones del gasto devengado no pagado del ejercicio anterior.

Clasificación económica del gasto

Análisis de los capítulos 4000 y 5000

Programas especiales

Adecuaciones al presupuesto del Gobierno Federal

Flujo de efectivo de entidades coordinadas

Registro único de transferencias

Información programática

- Estado analítico de programas del Gobierno Federal
- Avance de programas del Gobierno Federal
- Avance sectorial
- Estado analítico de programas de entidades coordinadas sectorialmente
- Formatos e instructivos para la captura de información programática

Información económica

- Empleo y remuneraciones
- Evolución de precios y tarifas
- Balanza de divisas del sector público presupuestario
- Contenido importado del gasto
- Información complementaria
- Anexos de información presupuestaria
- Anexos de información programática

“Las dependencias y entidades tienen la obligación de presentar a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al que corresponde la Cuenta Pública la información de su competencia. En los meses de abril y mayo la Dirección General de Contabilidad Gubernamental realiza la integración y, en su caso, coordinación de la información recibida de las dependencias y entidades, e integra la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, que es remitida, a los CC. Presidente de la República y Secretario de Gobernación para que, por su conducto, se haga llegar a la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión antes del 10 de junio.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

Es conveniente mencionar que un procedimiento similar se sigue para la elaboración de la Cuenta Pública del Departamento del Distrito Federal, con la consideración de que esta última dependencia la que formula su Cuenta Pública y la remite al Secretario de Hacienda y Crédito Público, quién al igual que para la cuenta de la Hacienda Pública Federal la hace llegar a los CC. Presidente de la República y Secretario de Gobernación, quienes la presentan a la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión”(36).

36.- Ibid., p. 58.

PROCESO DE APROBACION

Recibidas las Cuentas Públicas Federal y del Departamento del Distrito Federal por la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, se hacen llegar a las comisiones de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública y la del Distrito Federal, respectivamente, las que son responsables de su revisión y evaluación.

Las comisiones que se citan, cuentan con tiempos para efectuar su trabajo de revisión y elaboración de los decretos respectivos, desde la fecha de recepción de las cuentas públicas (10 de junio) hasta los primeros días del mes de noviembre del año de recepción.

El trabajo de revisión se realiza, en términos generales, considerando tres aspectos:

1. Análisis de la información contenida en cuentas públicas.
2. Información adicional y comentarios recibidos de los principales funcionarios de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a quienes se puede citar para hacer aclaraciones o ampliaciones de las cuentas públicas.
3. Información adicional que presenta el órgano técnico de la H. Cámara de Diputados, denominado Contaduría Mayor de Hacienda (hoy Auditoría Superior de la Federación), quien, por su parte, previo análisis y evaluación de las cuentas públicas, formula y presenta a la Cámara de Diputados, a más tardar el 10 de noviembre, sus informes previos sobre la revisión de las cuentas de la Hacienda Pública Federal y la del Departamento del Distrito Federal.

“Cabe mencionar que dentro de la estructura interna de la H. Cámara de Diputados, se crean comisiones y representantes de diferentes partidos políticos, asistiendo uno por cada dependencia o sector en los que se divide la Administración Pública Federal; en consecuencia, las comisiones de Programación, y Presupuesto y Cuenta Pública y la del Distrito Federal, para realizar su trabajo de revisión, se apoyan en las demás comisiones especializada, conjuntando esfuerzos y resultados”⁽³⁷⁾.

“De la revisión y análisis de las cuentas públicas, las comisiones de referencia obtienen información con la que preparan sus dictámenes y proyectos de decreto. Los dictámenes contienen comentarios y opiniones sobre el panorama económico, resultados de gestión financiera, evaluación programática-presupuestal, observaciones, conclusiones y sugerencias” ⁽³⁸⁾.

Los proyectos de decretos por los que se revisan las cuentas públicas, contienen dentro de su articulado, los siguientes aspectos:

- Aseveración sobre recepción en tiempo y forma, de la información de cuenta pública.
- Aseveración referente a haberse conocido y revisado la gestión financiera, comprobación del ejercicio presupuestal y el cumplimiento de objetivos y metas.

37.- Ibid., p. 59.

38.- Idem, p.59.

-Recomendaciones para que las autoridades del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal establezcan medidas correctivas sobre situaciones detectadas en la revisión de las cuentas públicas.

-Instrucciones a la Contaduría Mayor de Hacienda, Órgano Técnico de la H. Cámara de Diputados, para que practique las auditorías y realice acciones legales que permitan esclarecer posibles irregularidades habidas en el ejercicio del Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos y del Departamento del Distrito Federal, fincando responsabilidades e imponiendo sanciones a quien o quienes así lo ameriten.

Tanto los dictámenes como los proyectos de decreto se someten a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados entre el 15 de noviembre y 15 de diciembre del año siguiente al que corresponde la Cuenta Pública, en el que se discute su contenido, artículo por artículo del decreto y por votación se aprueba el citado proyecto, en la forma como lo presentan las comisiones o con las modificaciones que el propio pleno de la Cámara realice en la misma sesión.

CONCLUSIONES

Por Nueva Estructura Programática se entiende al conjunto de programas ordenados en forma coherente sobre el cual se desarrolla la Planeación, Programación y Presupuesto, con un sentido estratégico y útil para los ejecutores del gasto, que permita al Sector Público Federal elevar el valor agregado de los recursos fiscales, para la obtención de resultados comprometidos ante la sociedad a través de indicadores que muestran el costo de las políticas públicas y las actividades de la misma en la producción de bienes y la prestación de servicios, no sólo para el ejercicio inmediato, sino también para los siguientes años.

Sin embargo, es conveniente que el Gobierno Federal, independientemente de la orientación estratégica hacia la obtención de resultados, considere no sólo la de superar etapas del cumplimiento de los procedimientos que consume el tiempo y los recursos del quehacer gubernamental, sino que vigile meticulosamente la cabal veracidad de la aplicación de los recursos, reportados en la NEP.

El Proyecto de Presupuesto de la Federación se presenta en tres Dimensiones: Administrativa, Económica y Funcional para conocer la asignación de los recursos y el logro de los objetivos de las políticas públicas. La Económica identifica los insumos que adquiere y contrata el Sector Público para controlar y evaluar el gasto desde una perspectiva macroeconómica, dando a conocer la composición del tipo de gasto: corriente y de capital.

La Dimensión Funcional, señala hacia donde se orienta el gasto, para qué se gasta y para lograr qué, para que sobre ella se refleje las acciones gubernamentales.

Las dos primeras, se consolidan aceptablemente, ya que sirven para el seguimiento del ejercicio del gasto, mientras que la tercera es muy limitada, pues sólo se usa para la integración y presentación del Proyecto del Presupuesto, para fortalecer y tener un instrumento sólido que permita conocer la orientación sectorial del gasto público.

Así, la NEP se convierte en un instrumento que sistematiza, ordena y clasifica las acciones de la Administración Pública, y que lo vincula con los propósitos de las políticas públicas, la misión de las dependencias y entidades y el quehacer cotidiano de las unidades responsables ejecutoras del gasto, facilitándose el costeo de los programas, convirtiéndose en una herramienta útil para medir el desempeño de los programas y de los ejecutores, para la mejor toma de decisiones de estos.

Su propósito es crear un sistema de planeación, programación y presupuesto ágil, transparente y útil que permita al Sector Público Federal elevar el valor agregado de los recursos fiscales, para la obtención de los resultados comprometidos ante la sociedad.

En ella, se establecen antelaciones y relaciones que existen entre las categorías programáticas para dar claridad y coherencias a las actividades gubernamentales.

Los indicadores estratégicos o parámetros cuantitativos y/o cualitativos; permiten un mayor control, tanto de la gestión gubernamental como de la evolución de los programas y actividades que realizan los ejecutores, y esto convierte a la NEP en una herramienta para la toma de decisiones, induciendo a generar información para realizar el costeo de las políticas públicas en el mediano y largo plazo, así como medir en varias dimensiones el impacto del gasto público.

Es indispensable considerar que la Dimensión Administrativa no sólo se use para la integración del proyecto de presupuesto, sino que al igual que la Dimensión Económica y la Dimensión Funcional sirva para el seguimiento del ejercicio del gasto, a través de mostrar específicamente quien gasta.

En las Categorías Programáticas se define el universo de la acción gubernamental, a través de Funciones, Subfunciones, Programas Sectoriales, Actividades Institucionales, Proyectos Institucionales y Proyectos de Inversión.

Los Elementos Programáticos contienen la información cualitativa o física de lo que se busca lograr con los recursos públicos.

Entre las categorías programáticas existen prelación, y entre las categorías y los elementos se establecen relaciones de información cuantitativa con la información cualitativa.

Las anticipaciones sirven para identificar, por un lado, el nivel de agregación de las categorías programáticas y, por el otro, el orden jerárquico del quehacer gubernamental. Las relaciones entre las categorías y los elementos programáticos buscan vincular los recursos públicos con la justificación de su asignación en términos de un rendimiento medido por indicadores.

Las Unidades Responsables son las áreas que ejercen directamente los recursos públicos, y lo transforman en bienes y servicios. La NEP a través de la red de comunicación incorpora el concepto de regionalización del gasto.

Esta comprende 17 Funciones, 40 Subfunciones, 33 Programas Sectoriales, 26 Programas Especiales, 116 Actividades Institucionales, 45 Proyectos de Inversión. Cabe

señalar, que los Proyectos Institucionales no se especifican debido a que se generan por necesidades específicas del Sector; y se compone por los siguientes elementos programáticos: Misión (MS), Propósito Institucional (PIN), Objetivo (OBJ), Indicadores Estratégicos (IE) y Metas del Indicador (MI).

En la primera, se describe su propósito fundamental, y en la segunda la justificación conceptual del programa, la tercera identifica la finalidad hacia la cual se dirige los esfuerzos de una dependencia. Mientras que los indicadores estratégicos, definen los aspectos relevantes sobre los que se llevará a cabo la medición, y la meta muestra el grado de cumplimiento de los propósitos de las políticas públicas mediante valores numéricos.

Tenemos entonces, que el Presupuesto es la estimación de los ingresos y gastos de una entidad pública durante un periodo determinado, generalmente un año, y el Presupuesto del Gobierno Federal, es el documento que presenta los egresos proyectados en forma detallado, y su función es la conducir las actividades gubernamentales, en forma clara, significativa y fácil de apreciar no sólo por especialistas sino por los representantes de la población.

Bajo esta perspectiva, se sugiere que los encargados de elaborar este documento, utilicen lenguajes claros y sencillos, y de fácil entendimiento para la población en general.

La formulación del Proyecto de Presupuesto se efectúa por las dependencias y entidades, y se define por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal así como el Reglamento de la misma, presentándose en el mes de diciembre a la consideración del Pleno de debates de la H. Cámara de Diputados para su autorización o modificación.

El debate en la segunda quincena del mes de diciembre, origina que la aplicación e instrumentación del mismo se realice con retraso, debido al escaso margen de tiempo entre la aprobación y la entrada en operación del mismo.

En este sentido, es indispensable señalar que el Poder Legislativo en su condición de custodio de la Leyes que norman y rigen la vida de la nación, acuerde con el Poder Ejecutivo Federal una ampliación en el plazo de los debates para analizar en forma detallada lo que en ese documento se describe, y no superficialmente como tradicionalmente se ha estilado, sometiéndose a los tiempos marcados por el Ejecutivo Federal.

El Programa Operativo Anual, es un instrumento de la planeación nacional que traduce los lineamientos generales de esta en objetivos y metas a desarrollar en el corto plazo, señalando responsables, temporalidad y espacialidad de las acciones, fortaleciendo la unión entre la programación anual y estableciendo prioridades al destino del gasto, la formulación del proyecto de presupuesto de egresos, así como el Proyecto Integral de Programación y Presupuesto.

El proceso POA-PPEF contará con cuatro meses para su elaboración, y la estructura y las actividades previstas en el POA promueven la interacción entre las áreas sustantivas con las integradoras del presupuesto, así como entre aquéllas y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, generando consensos para la definición de los techos presupuestarios, requiriendo para ello, se elaboren tres escenarios por las dependencias y entidades, es decir, tres planteamientos de ejecución de gasto; Escenario base, superior e inferior.

Si el objetivo de elaborar tres escenarios de gasto es reflejar las prioridades de cada una de las unidades responsables, y si esto permite al Ejecutivo Federal tener una visión más

completa para la toma de decisiones en la asignación del gasto, es conveniente que no se permita modificaciones a las dependencias y entidades una vez reportados estos; para que las economías o déficit que en ellos se generen, realmente sean aplicados en aquellas áreas en que se observen necesidades urgentes a solventar.

La Cuenta de la Hacienda Pública Federal, es el documento que anualmente prepara el Poder Ejecutivo para su presentación a la H. Cámara de Diputados, a más tardar el 10 de junio del año siguiente al que corresponde, comunicando la forma y destino de los recursos humanos y materiales que estuvieron bajo su administración y situación que guardan a la terminación de cada ejercicio.

Existen dos documentos de esta naturaleza:

Cuenta de la Hacienda Pública Federal y Cuenta Pública del Departamento del Distrito Federal (hoy Gobierno del Distrito Federal).

Cada Estado de la República tiene la obligación de presentar cuentas públicas a sus respectivos Congresos, y sus objetivos son: Comunicar al pueblo ¿cómo?, ¿cuándo? y ¿en qué? fueron erogados los recursos bajo su administración, convirtiéndose en una herramienta para el control del gasto gubernamental a través de la Cámara de Diputados.

La información que presenta este documento, se contiene en un tomo de resultados generales y tomos independientes por cada Secretaría de Estado, y se divide en doce apartados, entre los que destacan: El panorama económico; política de ingresos y de gasto, entre otros.

Por otra parte, los tomos sectoriales contienen la siguiente información: Análisis sectorial programático, información programática.

Compete su elaboración a la SHCP, a través de la Subsecretaría de Control Presupuestal, y específicamente a la Dirección General de Contabilidad Gubernamental.

Por Ley, las dependencias y entidades tienen la obligación de efectuar el cierre de sus operaciones y por ende de sus registros contables presupuestales el último de febrero del año siguiente al que corresponde la Cuenta Pública, ya que el cierre de las operaciones es el 31 de diciembre. Asimismo, deben presentar a más tardar el 15 de marzo del siguiente año, los formatos y anexos que contienen la información de la misma y que se integran a la Cuenta Pública para realizar la consolidación de la información para su presentación en la Cuenta Pública.

A más tardar el 30 de noviembre, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elabora y circula a todas las dependencias y entidades un catálogo de formatos e instructivos, que sirven de base para la preparación de su correspondiente información, y que contiene: Información financiera; presupuestaria, programática y económica.

Procedimiento similar se sigue para la elaboración de la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal.

Las Comisiones de Programación, Presupuestos y Cuenta Pública y la del Gobierno del Distrito Federal, respectivamente, son responsables de la revisión y evaluación de la misma.

Esta considera tres aspectos: Analizar la información contenida en la misma, considera la información adicional y comentarios recibidos de los funcionarios, y la información que presenta la Contaduría Mayor de Hacienda como Órgano técnico.

Dentro la estructura interna de la H. Cámara de Diputados se crean comisiones y representantes de diferentes partidos políticos que apoyan a las demás comisiones especializadas.

De la revisión y análisis de las cuentas públicas, se obtienen informaciones con las que se preparan dictámenes y proyectos de decretos.

La primera contiene comentarios y opiniones sobre el panorama económico, resultados de gestión financiera, evaluación programática-presupuestal, observaciones y sugerencias, y los proyectos de decretos contienen: Aseveración sobre recepción en tiempo y forma de la información de cuenta pública; Aseveración referente a haberla conocido y revisado la gestión financiera, comprobación del ejercicio presupuestal y el cumplimiento de objetivos y metas, así como las instrucciones a la Contaduría Mayor de Hacienda, para que se practiquen auditorías y realicen acciones legales que permitan esclarecer posibles irregularidades detectadas en el ejercicio del Presupuesto de Egresos, fincando responsabilidades e imponiendo sanciones a quién o a quienes así lo ameriten.

Estos se someten a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados entre el 15 de noviembre y el 15 de diciembre del año siguiente al que corresponde la Cuenta Pública.

Como en los apartados anteriores, en el que se sugiere un lenguaje claro y preciso en los conceptos, en la elaboración de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal también se hace

necesaria esta práctica, toda vez que este documento su destino final es la de ser consultado por la totalidad de la población en general, que a su vez deberá cumplir con las recomendaciones detectadas por la Auditoría Superior de la Federación estrictamente para generar un mayor ambiente de credibilidad y democracia en la sociedad en cuanto al destino y la aplicación de los recursos puestos a disposición del Ejecutivo Federal y reportados en este documento, que al mismo tiempo, deberá canalizar los errores y aciertos que de éste se obtiene para las aplicaciones en los años venideros, y así evitar incurrir en los errores de los ejercicios anteriores.

BIBLIOGRAFIA BASICA

Adam Adam, Alfredo, La Fiscalización en México, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 19986, 250 págs.

Albedry, Michael, Los Economistas; Lo que Hacen y lo que Deberían Saber, Investigación Económica, No.175, Vol. XIX, Tercer trimestre, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1979, 479-499 págs.

Equihua Anguiano, Roberto, Las Finanzas del Público en México, Textos Universitarios, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1968, 390 págs.

Max, Herman, Investigación Económica su Metodología y su Técnica, Fondo de Cultura Económica, México, 1971, Tercera edición, 1986, 4° reimprisión 215 págs.

Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, Primera sección, México, 28 de febrero de 2000.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Catálogo de Categorías Programáticas en la Administración Pública Federal, México 1998, 87 págs.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Glosario de Términos Más Usados en la Administración Pública Federal, México, 1998, 440 págs.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Lineamientos para la Concertación de la Nueva Estructura Programática 1998, México, 1997, 80 págs.

Secretaria de Hacienda y Crédito Público, Lineamientos para la Formulación de los Programas Operativos Anuales para el Presupuesto 2000, México, 1999, 131 págs.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Glosario de Programación-Presupuestación, México, 1984, 110 págs.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTARIA

Bunge, Mario, La Ciencia, su Método y su Filosofía, Ediciones Siglo Veinte, Buenos Aires, México, Séptima edición, 1972, 99 págs.

Paul A. Samuelson, Economía, Mc Grauw Hill, Undécima edición, México, 1984, 986 págs.

Retchkiman K., Benjamín, Aspectos Estructurales de la Economía Pública, Textos Universitarios, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1975, 410 págs.

Retchkiman K., Benjamín, Introducción al Estudio de la Economía Pública, Textos Universitarios, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983, Tercera edición, 357 págs.

Retchkiman K., Benjamín, Política Fiscal Mexicana, Textos Universitarios, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983, Segunda edición, 229 págs.

Retchkiman K., Benjamín, Teoría de las Finanzas Públicas, Tomo I, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987, 357 págs.

Secretaria de Hacienda y Crédito Público, Oficialía Mayor, Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, Clasificador por Objeto del Gasto 1994, México, 88 págs.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1984, Poder Ejecutivo Federal, México, 1989, 143 págs.

SHCP, Oficialía Mayor, Dirección General de Programación, Organización y presupuesto, Clasificador por Objeto del Gasto 1994, México, 88 págs.

SHCP, Subsecretaría de Egresos, Normas y Procedimientos para el Ejercicio del Gasto en la Administración Pública Federal, México, 1996, 172 págs.