



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

---

## FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

“DIAGNÓSTICO DEL PROCESO DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO EN LA  
DIRECCIÓN GENERAL DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO DE LA  
SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL”

# T E S I N A

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
(ESPECIALIDAD ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

P R E S E N T A:

GUADALUPE LAZCANO GALLEGOS



DIRECTOR DE TESINA: OMAR MARTÍNEZ TREJO

MÉXICO, D. F.

2004



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## **AGRADECIMIENTOS**

---

En memoria de:

Mi abuelita Eduviges Velasco

Mi sobrinita Lupita Lazcano

Este trabajo, ha sido el esfuerzo no solo mío, ha sido el esfuerzo de muchas personas las cuales han sido parte fundamental en mi vida, tanto personal como profesionalmente. Es por ello que deseo expresar mi agradecimiento y que mejor que expresarlo en este documento, el cual hasta el momento, es el más importante en mi vida.

A Dios:

Toda la felicidad y los beneficios que he recibido en mi vida. Gracias DIOS por estar aquí siempre.

A mis Padres:

Que me dieron la vida, Gregorio A. Lazcano E. y Nancy Gallegos V. gracias los Quiero Mucho.

A mis Hermanos:

Por estar conmigo, Abelardo y Nancy.

A mis Sobrinos:

Para quienes deseo lo mejor y una superación profesional, Gerardo G. Lazcano y Melani Yoseline Lazcano, a quienes llevo en mi corazón.

## INDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	1
<b>1.- Organización de la Dirección General de Programación y Presupuesto</b>	
1.1.- Antecedentes de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social	4
1.2.- Estructura de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social	5
1.3.- Misión, Visión y Funciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social	8
1.4.- Estructura y Funciones de la Dirección General de Programación y Presupuesto.	10
<b>2.- El Proceso de Programación y Presupuestación</b>	
2.1.- Estructura Orgánica del Gobierno Federal	15
2.2.- Marco Normativo	18
2.3.- Sistema Nacional de Planeación Democrática	19
2.4.- Niveles de Coordinación	21
2.5.- Procesos	22
2.6.- Planeación, Programación y Presupuesto en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social	28
2.7.- Sistema de Integración del Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación.	33
<b>3.- Fases de la Programación y Presupuestación</b>	
3.1.- Fases de la Programación y Presupuestación en la Dirección General de Programación y Presupuesto	36
3.2.- Niveles de Coordinación	40

3.3.-	Formulación	45
3.4.-	Aprobación	48
<b>4.-</b>	<b>Diagnóstico del Proceso de Programación y Presupuesto de la Dirección General de Programación y Presupuesto al Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social</b>	
4.1.-	Diagnóstico	56
4.2.-	Análisis	58
4.3.-	Propuestas de Mejora al Proceso de Programación-Presupuestación en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.	60
	<b>Conclusiones y Recomendaciones</b>	64
	<b>Abreviaturas</b>	66
	<b>Bibliografía</b>	68

## **INTRODUCCIÓN**

El proceso de programación y presupuesto en la Administración Pública Federal, constituye un proceso permanente de cambios e innovaciones orientadas a hacer más eficaz y eficiente el servicio público para desempeño de las funciones y responsabilidades que corresponden a las dependencias y entidades del gobierno federal.

Tanto la planeación, programación y presupuestación tienen como finalidad el mejor uso y aprovechamiento de los recursos materiales, financieros y humanos logrando así el progreso continuo de las estructuras institucionales, las cuales, han sufrido constantes actualizaciones que permiten al gobierno llevar a cabo sus actividades públicas con mayor efectividad.

La Secretaría del Trabajo toma en consideración programas que están ligados al orden social y que forman parte del desarrollo administrativo. En el presupuesto se plasman las metas y prioridades de un sistema administrativo (periodo comprendido un año), en cifras y montos tomando en consideración los planes y programas de cada una de las unidades administrativas que conforman el sector laboral, para el cabal cumplimiento tanto de las funciones de la Secretaría como con los objetivos y metas que establece el Plan Nacional de Desarrollo.

El presente documento muestra las etapas y lineamientos del proceso de programación y presupuesto a seguir de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, así como los requerimientos que establece la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para la presentación del Programa Operativo Anual, el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación, el Presupuesto de Egresos de la Federación, entre otros.

En el primer capítulo, muestra los antecedentes de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, cual es su misión, visión y funciones, así como su estructura básica; donde se muestra la tarea que le es encomendada al sector laboral para con la sociedad y cuales son los beneficios principales para los trabajadores, al igual que la Dirección general de Programación y Presupuesto.

El segundo capítulo, desglosa el proceso de planeación, programación y presupuestación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, desarrolla los procedimientos que se llevan a cabo para cumplir con los objetivos y metas que permitan el buen funcionamiento del sector, a través de las unidades administrativas que la conforman, y del papel que juega cada una para atender las demandas de la sociedad.

La programación se enfoca a cumplir las políticas que establece el Plan Nacional de Desarrollo y ésta tarea es encomendada a todas las unidades administrativas que conforman el sector, las cuales plasmarán en programas operables los objetivos y metas a seguir, con la finalidad de brindar un mejor servicio a la ciudadanía; para ello deberán de tomar en cuenta los lineamientos y normas que establece la SHCP para la realización del Programa Operativo Anual.

El presupuesto es un recurso el cual es otorgado por la H. Cámara de Diputados una vez que las dependencias y entidades del gobierno federal presentaron a la Secretaría de Hacienda el Programa Operativo Anual para el cumplimiento de sus funciones, una vez aprobado éste, se presenta el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación para finalmente dar a conocer el presupuesto a ejercer para cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para cumplir con los objetivos y funciones que les compete.

El tercer capítulo muestra la formulación del presupuesto donde se tomarán en consideración los lineamientos que establece la Secretaría de Hacienda, para los períodos en que deban presentar los ajustes de la Estructura Programática, las categorías programáticas, la clave presupuestaria para la formulación del Programa Operativo Anual y los criterios que se consideran para la determinación de los techos financieros e integración del Proyecto del Presupuesto, los cuales se presentan a la H. Cámara de Diputados para la discusión y aprobación del presupuesto a ejercer.

Una vez que la H. Cámara de Diputados analiza la ley de ingresos de la federación y discute el Decreto aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación. Se da la aprobación y observancia del Ejecutivo Federal.

El último capítulo se analiza la problemática y los obstáculos que impiden el proceso eficaz y eficiente del proceso presupuestario al interior de la Dirección General de programación y Presupuesto y algunas alternativas para la mejora del proceso de programación-presupuestario.

## **1.- ORGANIZACIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO.**

### **1.1.- ANTECEDENTES DE LA SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL**

La administración pública del gobierno federal, esta conformada por dependencias y entidades federativas que dependen directamente del Poder Ejecutivo Federal, el cuál a través de las mismas deberá cumplir con los objetivos que establece el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y dar respuesta a las demandas de la sociedad; cada una cumple con las normas que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), a través de funciones específicas que determinan su razón de ser y que van encaminadas al bien social.

A continuación se mencionara en breve los antecedentes de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, tema central de estudio.

El primer antecedente de la Administración del Trabajo, se encuentra a partir de 1911 con la creación del Departamento del Trabajo, dependiente de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 en el artículo 123 donde señala un antecedente importante en la evolución laboral con el señalamiento de algunos derechos como:

- La fijación máxima de ocho horas.
- La indemnización por despido injustificado.
- El derecho de asociación y de huelga por parte de los trabajadores.
- El establecimiento de normas en materia de Previsión y Seguridad Social.

En 1932, se separa el Departamento del Trabajo como organismo autónomo, con subordinación directa al Titular del Poder Ejecutivo Federal, teniendo como atribuciones:

- Propuestas de iniciativas de las Leyes Federales del Trabajo y su Reglamento.
- Conciliación y prevención de conflictos entre el capital y el trabajo.
- Promoción de congresos y reuniones nacionales e internacionales en materia laboral.
- Creación de comisiones y otros órganos preventivos y conciliadores de conflictos.
- Establecimiento de bolsas de trabajo.

Posteriormente, debido a la evolución del movimiento obrero y a la complejidad de los problemas laborales a los que se enfrentaba el Departamento del Trabajo; en 1940 al reformarse la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se dio origen a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS); a partir de entonces, la estructura orgánica y sus funciones se han modificado constantemente en mejora del bienestar social y al cumplimiento de los objetivos y metas que establece el Plan Nacional de Desarrollo (PND).<sup>1</sup>

## **1.2.- ESTRUCTURA DE LA SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.**

Tomando como referencia el año 2004, el Manual de Organización General de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, plasma la estructura orgánica (ver figura 1.1) y las funciones que le competen a la Secretaría del Trabajo; así mismo, se cumple con lo que establece el Artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Capítulo II, Artículo 6, Fracción IX del Reglamento Interior.

En referencia al mismo año, la estructura básica se conforma de la siguiente manera: del Secretario depende la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, tres Subsecretarías y la Oficialía Mayor de las cuales dependen doce Direcciones Generales; así como, cuatro coordinaciones generales y contraloría interna la cual depende de la Secretaría de la Función Pública.

---

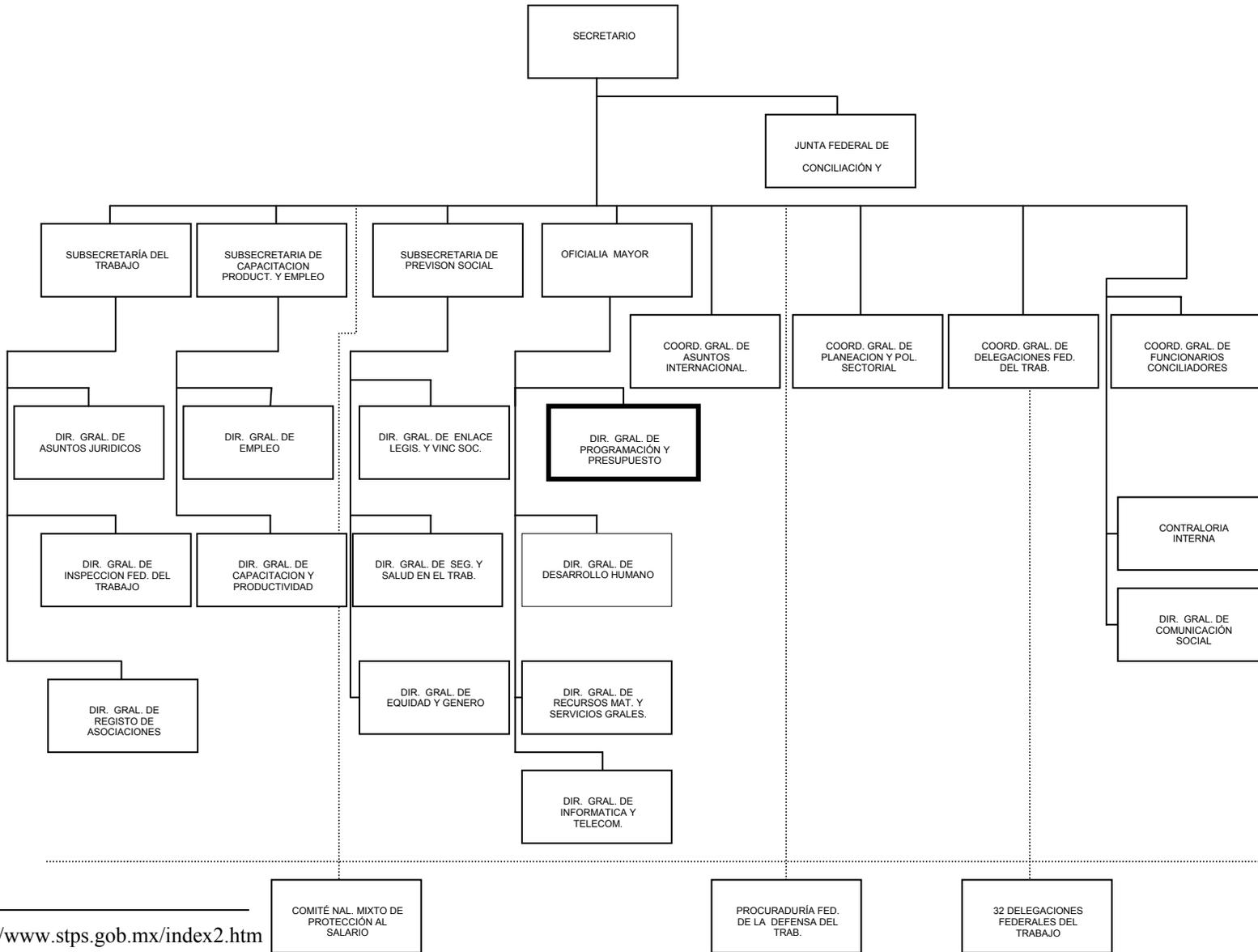
<sup>1</sup> Comparar: Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Origen Misión y Estructura. 2ª , 1999. p. 13-29

En la misma se encuentran tres órganos sectorizados que son: El Comité Nacional Mixto de Protección al Salario, La Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo y las 32 Delegaciones Federales del Trabajo, que se encuentran en los 32 Estados que conforman la República Mexicana:

Delegación de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.

La Secretaría tiene veintiún funciones generales para conducir su acción dentro de la Administración Pública Federal (APF), las cuales tienen un gran impacto tanto interno como externo en el cumplimiento de los objetivos y metas que establece el PND, a fin de cumplir con el bienestar económico y social del país.

**FIGURA 1.1.**  
**ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL<sup>2</sup>**



<sup>2</sup> <http://www.stps.gob.mx/index2.htm>

### **1.3.- MISIÓN, VISIÓN Y FUNCIONES DE LA SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.**

#### **MISIÓN**

“Conducir con innovación y eficacia la política laboral, que promueva el trabajo como expresión de la dignidad de la persona humana, para su plena realización y para elevar su nivel de vida y el de su familia.”<sup>3</sup>

La misión de la STPS se enfoca al bienestar común, mas no hace referencia al proceso de programación y presupuesto, el cual es importante para el cumplimiento de programas que van encaminados a la innovación de la política laboral.

#### **VISIÓN**

“Propiciar el bienestar común del ser humano, en donde el trabajo es un medio fundamental para el desarrollo integral de la sociedad en general y con ella las familias y personas, en donde los trabajadores tengan un nivel de vida acorde con su dignidad de persona”.<sup>4</sup>

El desarrollo de la sociedad depende de los planes y programas a corto y largo plazo que sean presentados por el sector laboral; mismos que propicien una vida honesta para los trabajadores y sus familias.

#### **FUNCIONES**

Las funciones del Sector Laboral van encaminadas a objetivos que son planteados en el Plan Nacional de Desarrollo; a través de programas que van encaminados al Programa Nacional de Política Laboral, que propicie la creación de empleos y con ello la competitividad de las empresas para contribuir a elevar la competitividad del país, a

---

<sup>3</sup> Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Cultura Institucional con Visión Comparada. México. 2002 p. 61.

<sup>4</sup> Idem. Cultura Institucional con Visión Comparada. p. 60.

continuación se mencionan de manera sintética algunas de las funciones que le competen a la Secretaría del Trabajo:

1.- Dirigir, coordinar y evaluar las políticas, la Programación y Presupuestación de conformidad con las políticas que determine el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo.

2.- Proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativas de leyes y los de reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes sobre los asuntos de su competencia.

3.- Informar al Congreso de la Unión del estado que guarda la Secretaría del Trabajo, siempre que se le requiera para ello por cualquiera de las Cámaras que lo integran, cuando se discuta un proyecto de ley o se estudie un asunto del ámbito de su competencia.

4.- Coordinar la integración y establecimiento de las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje y de las comisiones que se formen para regular las relaciones obrero-patronales que sean de jurisdicción federal, así como vigilar su funcionamiento.

5.- Vigilar el anteproyecto del Presupuesto de Egresos y las modificaciones para su presentación ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en los términos de la legislación aplicable.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Comparar: Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Diario Oficial de la Federación. 18 de Agosto de 2003. p. 4-5.

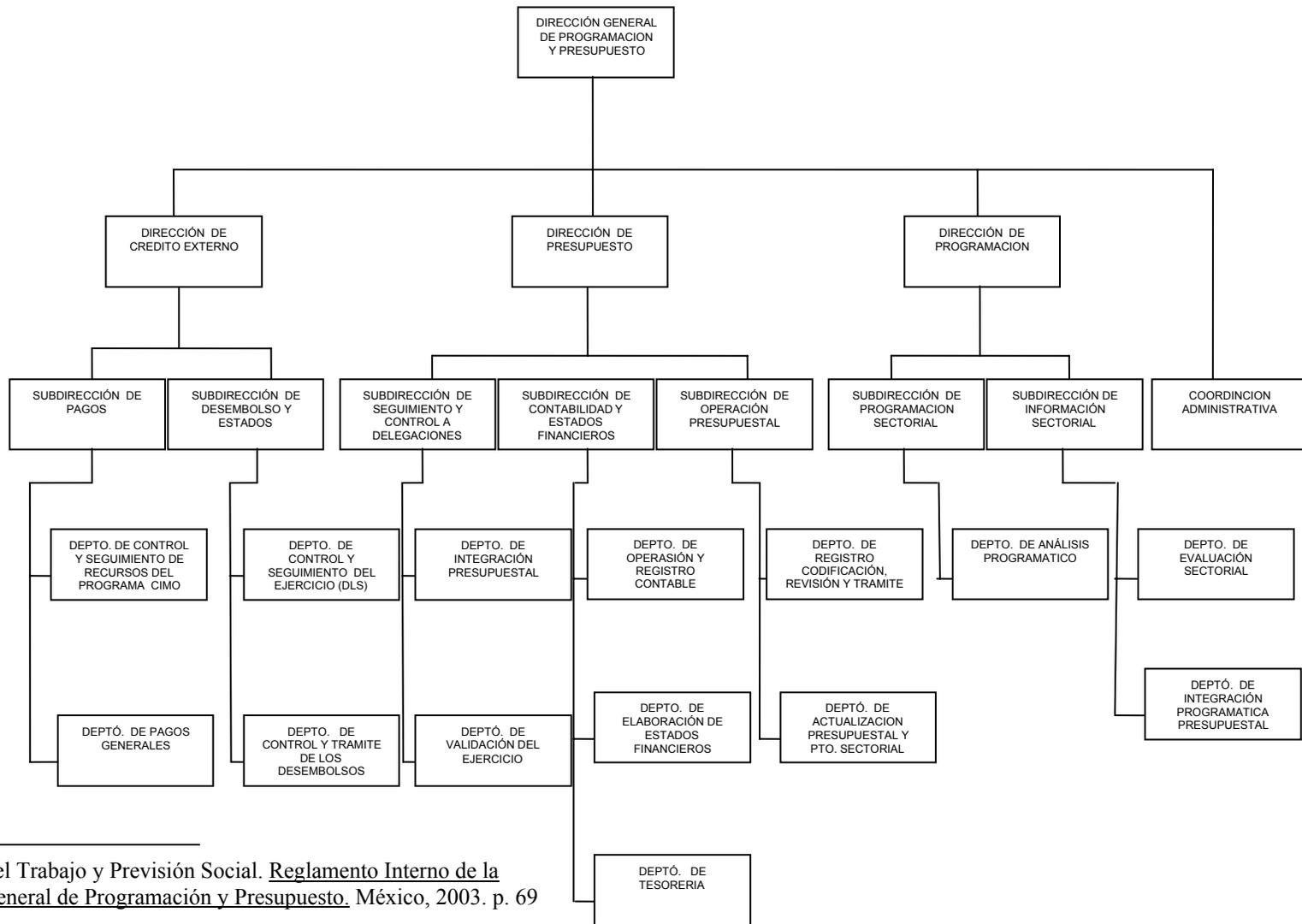
#### **1.4.- ESTRUCTURA Y FUNCIONES DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO**

La Dirección General de Programación y Presupuesto (DGPYP), es la encargada de programar, presupuestar y controlar los recursos financieros bajo los principios de contabilidad gubernamental, racionalidad y optimización del gasto público; así como, establecer un proceso de proporcionalidad que permita satisfacer los planes y programas de cada unidad administrativa que conforman al sector laboral y permitir un adecuado funcionamiento y cumplimiento de las normas y reglamentos vigentes.

Para ello, la dirección cuenta con una organización adecuada para su funcionamiento y vigilancia del control presupuestal a nivel sector; teniendo una Dirección General de Programación y Presupuesto de la cual depende una coordinación administrativa, tres direcciones de área, siete subdirecciones de área las cuales a su vez, se encargan de trece departamentos, para cumplir con las funciones que le competen, a fin de guiar su operación al interior de la Secretaría del Trabajo (ver figura 1.2).

FIGURA 1.2.

ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO<sup>6</sup>



<sup>6</sup> Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Reglamento Interno de la Dirección General de Programación y Presupuesto. México, 2003. p. 69

## **1.5.- FUNCIONES**

En lo que compete a las funciones de la Dirección General de Programación y Presupuesto, éstas van encaminadas al cumplimiento eficaz y oportuno de programas que establece cada una de las unidades administrativas que conforman la Secretaría del Trabajo, para cumplir con los objetivos y metas que son establecidos en el PND para lograr el bien común. Entre otras se encuentran las normas y procedimientos que establece la Secretaría de Hacienda, para cumplir con el proceso de Programación – Presupuestación del sector y con la integración del proyecto de presupuesto anual.

Algunas de las funciones que le competen a la DGPP en relación al Proceso de Programación y Presupuestación son:

“1.- Determinar y difundir los lineamientos y criterios técnicos para la administración de los recursos financieros, conforme a las normas y procedimientos emitidos por las autoridades hacendarias.

2.- Coordinar e integrar el Programa Operativo Anual y el Anteproyecto de Presupuesto, de acuerdo con las leyes y disposiciones aplicables en la materia y gestionar su autorización ante la Secretaría de Hacienda, con previa aprobación del Secretario del Trabajo.

3.- Coordinar y vigilar el seguimiento del ejercicio programático y presupuestal y realizar las modificaciones que resulten durante su ejercicio.

4.- Establecer el control y registro de los ingresos extraordinarios por concepto de productos y derechos de los servicios que presta la Secretaría del Trabajo.

5.- Definir, contabilizar y dar seguimiento al trámite del pago de los compromisos de la Secretaría.

- 6.- Proporcionar la información necesaria sobre la operación financiera y programática a las autoridades de la Secretaría de la Función Pública (SFP) y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 7.- Coordinar la aplicación de normas emitidas por las dependencias normativas en la operación del sistema de contabilidad y presupuesto.
- 8.- Supervisar el proceso de programación-presupuestación y la integración del proyecto de presupuesto anual, así como solicitar la autorización correspondiente ante las instancias normativas.
- 9.- Difundir las normas en materia de programación-presupuestación a las cuales deben apegarse las unidades administrativas.
- 10.- Coordinar la integración de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, vigilando tiempo y normatividad para presentarla ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 11.- Apoyar a la Coordinación General de Políticas, Estudios y Estadísticas del Trabajo en la integración del informe presidencial, informes de gobierno y de labores, e Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.
- 12.- Construir y operar un archivo para su custodia y consulta de la documentación contable, de acuerdo con las leyes y disposiciones aplicables en la materia.
- 13.- Dar seguimiento a la recepción, control y liberación de Fianzas que prestan los proveedores y Contratistas para el cumplimiento de los Contratos suscritos con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.”<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Manual de Organización Específico de la Dirección General de Programación y Presupuesto. México, 2004. p. 21-22.

La Dirección General de Programación y presupuesto se relaciona con cada una de las unidades administrativas para establecer el Programa Operativo Anual, a través del cual podrán establecer los objetivos que persiguen el Plan Nacional de Desarrollo e implementar programas que permitan establecer solución a las demandas sociales en materia de política laboral.

En este sentido el papel de cada una de las unidades administrativas cumple con funciones competentes, todas ellas encaminadas al bienestar, mejoramiento y dignidad de los trabajadores.

## **2.- EL PROCESO DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN**

### **2.1.- ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL GOBIERNO FEDERAL**

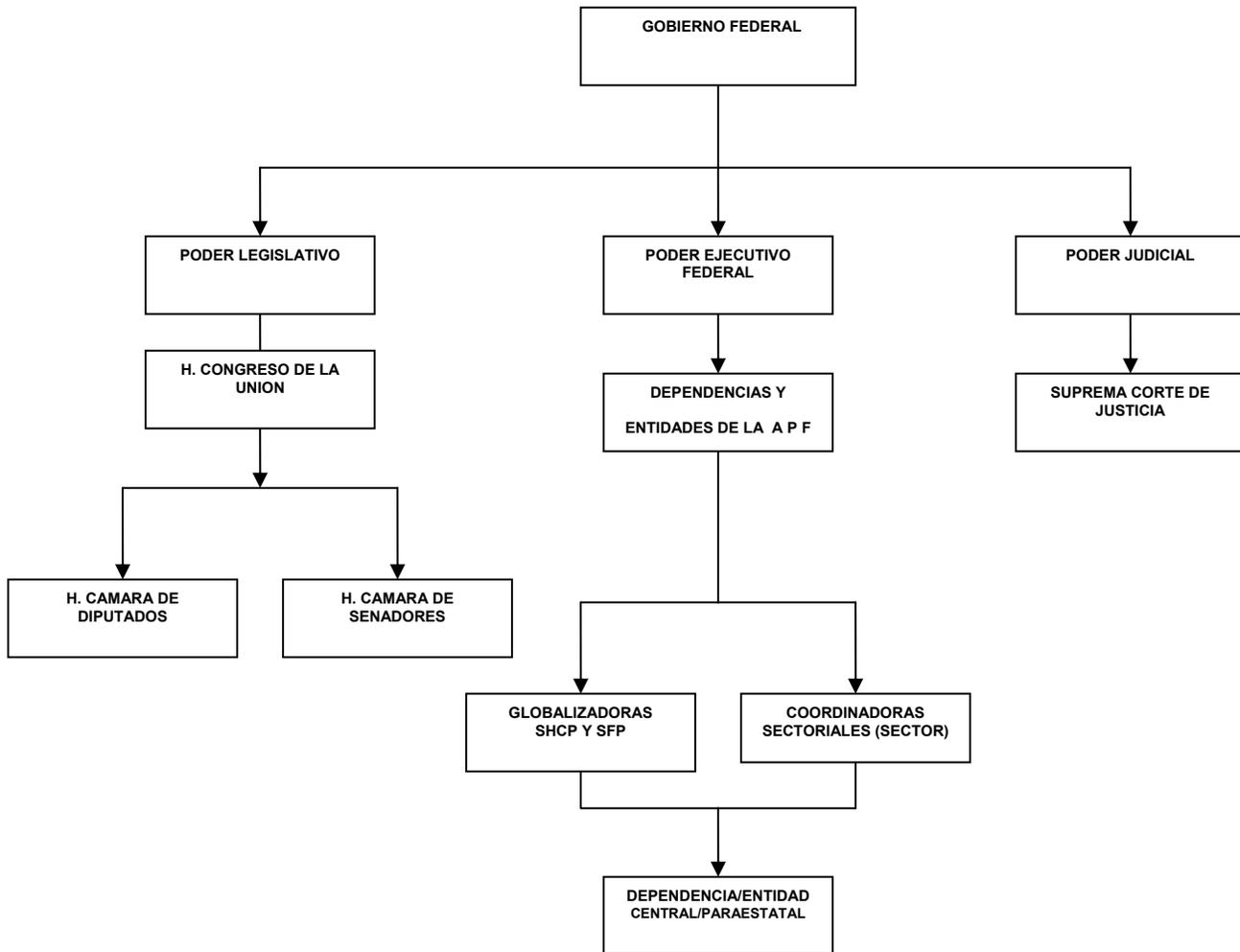
La estructura orgánica del gobierno federal está conformada por el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo Federal y el Poder Judicial, mismos que se encargan de regular y vigilar las acciones y funciones que le competen a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

El Poder Ejecutivo Federal se encarga del orden administrativo, para lo cual, cuenta con dieciocho secretarías de Estado que conforman el sector central, los diversos organismos del sector paraestatal, y una Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; entre ellas se encuentran las dependencias globalizadoras que son: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual se encarga de establecer las normas y lineamientos a seguir para la elaboración del Programa Operativo Anual (POA), el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) que deberán de considerar las dependencias y entidades para establecer programas que se llevaran a cabo durante un año fiscal y la Secretaría de la Función Pública (SFP), que además de encontrarse entre las coordinadoras administrativas de cada sector, se encarga de auditar el gasto gubernamental.

Dentro del sector central se encuentran las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica y los Organismos Descentralizados no Sectorizados. El sector paraestatal, está conformado por los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, Fideicomisos Públicos, Organizaciones Auxiliares Nacionales de Seguros, Fianzas y los Fideicomisos y los Organismos Autónomos. (ver figura 2.1).

**FIGURA 2.1.**

**ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL GOBIERNO FEDERAL**



8

La estructura orgánica permite conocer las funciones y responsabilidades de las dependencias y entidades y del H. Congreso de la Unión que conforman el gobierno federal. La Secretaría de Hacienda como dependencia globalizadora conoce el proceso de programación y presupuesto de cada una de las coordinadoras sectoriales; lo cual le permite conocer las demandas de la sociedad y con ello, dar respuesta a las mismas a través de los objetivos que establece el Plan Nacional de Desarrollo.

<sup>8</sup> Diagrama diseñado por la autora en base a: Idem. Diario Oficial de la Federación. 14 de agosto de 2003 y Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Comentada) Art. 49, 50, 80 y 94.

Las dependencias y entidades tomarán en consideración el marco jurídico correspondiente para la elaboración de los programas sectoriales, mediante la presentación de las propuestas que procedan con relación a sus funciones y objetivos. Los programas sectoriales deben planearse de acuerdo a sus actividades con sujeción a los objetivos y metas establecidas en el PND.

Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

Dependencias:

Presidencia de la República

Secretaría de Gobernación

Secretaría de Relaciones Exteriores

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Secretaría de la Defensa Nacional

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Secretaría de Economía

Secretaría de Educación Pública

Secretaría de Salud

Secretaría de Marina Armada de México

**Secretaría de Trabajo y Previsión Social**

Secretaría de la Reforma Agraria

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Procuraduría General de la República

Secretaría de Energía

Secretaría de Desarrollo Social

Secretaría de Turismo

Secretaría de la Función Pública

Secretaría de Seguridad Pública y Servicios a la Justicia

Entidades (entre las mas importantes se encuentran):

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

Instituto Mexicano del Seguro Social

Lotería Nacional para la Asistencia Pública

Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos

Comisión Federal de Electricidad

Luz y Fuerza del Centro

Petróleos Mexicanos <sup>9</sup>

## **2.2.- MARCO NORMATIVO**

El marco normativo se fundamenta de acuerdo a los requerimientos de información que deberá contener el proceso de programación y presupuesto para cada dependencia y entidad del gobierno federal, directamente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 26), además de sujetarse a las normas y a los lineamientos que establece la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El marco jurídico y normativo básico es el siguiente:

- a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- c) Ley de Planeación.

---

<sup>9</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación. 14 de agosto de 2003. p. 3-9

- d) Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- e) Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.
- f) Ley General de Deuda Pública.
- g) Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
- h) Ley General de Bienes Nacionales.
- i) Ley Federal de Responsabilidades de los Servicios Públicos.
- j) Reglamentos, Acuerdos, etc, y Procedimientos Derivados de las Leyes Anteriores.

Así como para lo que establezcan:

- k) El Sistema Nacional de Planeación Democrática.
- l) El Plan Nacional de Desarrollo.

La organización y el marco jurídico, permitirá al gobierno federal cumplir con los objetivos y metas que establece el SNPD y el PND y que son considerados por cada dependencia y entidad; para establecer un marco de Planeación en donde se lleve a cabo la programación y presupuestación institucional a corto plazo.

### **2.3.- SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA**

En 1980 se inicia la integración del Sistema Nacional de Planeación Democrática al definirse el marco conceptual y metodológico; de igual forma se define su estructura institucional y el proceso de planeación.

En 1982 con la expedición de la Ley de Planeación se establece que “Los aspectos de la Planeación Nacional de Desarrollo que correspondan a las dependencias y entidades

de la administración pública federal se llevarán a cabo, en los términos de esta Ley, mediante del Sistema Nacional de Planeación Democrática”<sup>10</sup>

El Sistema Nacional de Planeación Democrática comprende diferentes elementos que son: establecer el modelo de país al que se aspira y su entorno social, la alianza nacional respecto a los propósitos que marca la acción de los grupos de la nación, además de determinar la estrategia de desarrollo y una serie de políticas con su delimitación temporal y espacial; y la organización de las acciones públicas conforme a las necesidades de la planeación.

Con la implantación del Sistema Nacional de Planeación, la Administración Pública Federal está ordenada conforme a las etapas del proceso de planeación, a través del cual se elaboran, ejecutan, controlan y evalúan los programas a mediano, corto y largo plazo; el proceso de planeación es un conjunto de actividades destinadas a formular, instrumentar, controlar y evaluar el Plan Nacional de Desarrollo y el programa Nacional de Política Laboral; a través del cual se establecen los componentes esenciales e instrumentos como son: la estructura programática, el proceso de planeación y los instrumentos operativos de control y evaluación, entre otros.<sup>11</sup>

Bajo este esquema, se formulan los programas sectoriales mediante los cuales se determinan los objetivos y se definen los propósitos primordiales y metas de las dependencias y entidades del gobierno federal, permitiendo la cuantificación de las metas y los recursos necesarios para la aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros.

---

<sup>10</sup> Legislación de la Administración Pública Federal, Ediciones Delma. México. 1997. Art. 12. p. 80.

<sup>11</sup> Comparar: Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Pp. 9-18

Para cumplir con los objetivos y metas que establece el Plan Nacional de Desarrollo y el Sistema Nacional de Planeación Democrática, es necesario mencionar cada uno de los niveles de coordinación y las funciones que realizan para llevar a cabo el proceso de programación y presupuesto.

## **2.4.- NIVELES DE COORDINACIÓN**

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), delimita las atribuciones de las dependencias y entidades, en la parte administrativa se refiere a la organización de la Administración Pública Federal.

La parte administrativa de la estructura institucional se refiere a la organización de la Administración Pública “organizar la Administración para organizar el país” <sup>12</sup> y está conformada por las dependencias y entidades de la propia Administración Pública, por los organismos de coordinación entre la federación, Estados y municipios, así como las representaciones de los grupos sociales que participan en las actividades de planeación; estableciendo así la base organizacional del gobierno federal la cual es fundamentada en tres niveles de coordinación que son: el nivel global que permite coordinar al nivel sectorial y al nivel institucional.

Los niveles de coordinación son:

### **Nivel Global**

Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría de la Función Pública, ambas se encargan de regular, articular y dirigir la Administración Pública Federal.

---

<sup>12</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto. Antología de la Planeación en México. Ed. FCE. p. 407.

## **Nivel Sectorial**

Agrupar a organismos del sector paraestatal entre sí con el fin de orientar sus actividades dándoles congruencia.

Cada Secretaría desempeña un papel coordinador del grupo de organismos paraestatales.

## **Nivel Institucional**

Corresponde al sector central como a las entidades paraestatales que se clasifican en el sector administrativo que le corresponda conforme a las actividades productivas o de servicio que realiza.

De acuerdo al nivel de coordinación en el que se encuentren las dependencias y entidades se cumple con los objetivos y metas que les compete; al implementar cada uno de los procesos a seguir para cumplir con el proceso de programación y presupuesto.<sup>13</sup>

## **2.5.- PROCESOS**

El proceso de programación – presupuestación del gobierno federal está compuesto por normatividad, estructura organizacional, procesos, procedimientos, instrumentos, sistemas de información y técnicas; mismos que llevan a cabo la preparación, formulación, revisión, análisis y discusión, ejecución, control y evaluación de acuerdo a las actividades que realizan las dependencias y entidades.

Atendiendo a la Ley de Planeación y a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal del sistema para el proceso de planeación, programación y

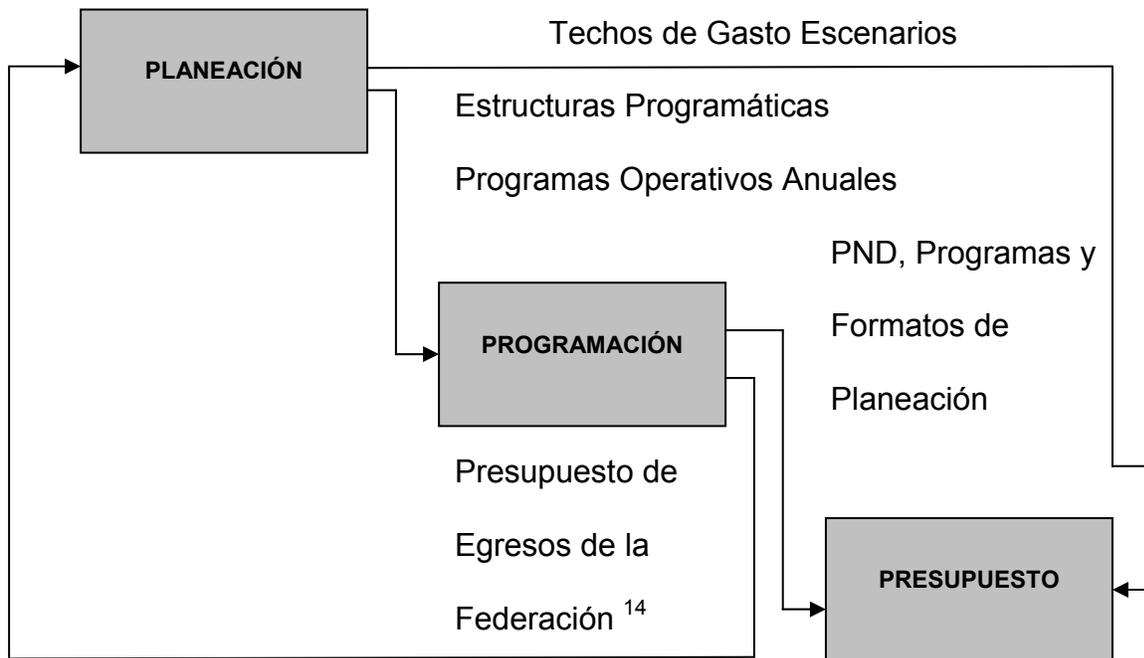
---

<sup>13</sup> Comparar: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Manual del Proceso de Programación de la Ejecución Presupuestaria. p. 1-4

presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal en el gobierno federal es necesario mencionar la relación que lleva a cabo el proceso de Programación y Presupuesto (ver figura 2.2).

**FIGURA 2.2.**

**RELACION ENTRE LA PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO EN EL GOBIERNO FEDERAL**



**Planeación**

El gobierno federal realiza diversos esfuerzos por ordenar y jerarquizar sus actividades con el propósito de avanzar hacia un desarrollo económico y social; para ello se emite la Ley General de Planeación, donde se derivan una serie de planes y programas tendientes a definir el rumbo de la actividad gubernamental.

<sup>14</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Proceso de Planeación 1995 para la programación-presupuesto. México. 1996. p. 23

La Ley de Planeación en el artículo 12 establece que:

“Los aspectos de la Planeación Nacional del Desarrollo que correspondan a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se llevarán a cabo en los términos de esta Ley, mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática”.<sup>15</sup>

De tal manera que comprende diferentes aspectos encaminados al bienestar social entre los cuales se encuentra:

- Establecer el modelo de país al que se aspira tener y su entorno social.
- La alianza nacional respecto a los propósitos que marca la acción de los grupos de la Nación.
- Determina la estrategia de desarrollo y una serie de políticas con su delimitación temporal y espacial.
- La organización de las acciones públicas conforme a las necesidades de la planeación.

Por otra parte la Ley de Planeación en su Art. 1º Inciso I establece:

“Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional de Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal”<sup>16</sup>

En ella, se define al presupuesto como la herramienta central para la operación de los objetivos, metas y propósitos de cada una de las dependencias y entidades de la administración pública.

---

<sup>15</sup> Legislación de la Administración Pública Federal. Ed. Delma, México, 1997. p. 81

<sup>16</sup> Idem. Legislación de la Administración Pública Federal. Art. 1º, Inciso I. Ed. Delma, México, 1997. p. 79

El proceso de planeación está conformado por la formulación, instrumentación y evaluación, en el que cada uno debe alcanzar los objetivos de los programas a mediano o corto plazo.

**Formulación:** Conforme a la Ley de Planeación, el Ejecutivo Federal debe de elaborar el PND, mismo al que los sectores administrativos deberán de sujetar sus programas a los objetivos que se implementen en el, de tal manera, que tengan claridad sobre su orientación y prioridades.

**Instrumentación:** Se traducen los objetivos y lineamientos del plan en acciones operativas de corto plazo a nivel global, sectorial e institucional; de tal manera, que se precisen metas y acciones para cumplir con los objetivos establecidos, considerando la determinación de los recursos, los responsables de la ejecución y el calendario de las acciones, todo ello concretado en el POA.

**Evaluación:** Se valorarán cuantitativa y cualitativamente los resultados de los programas en un lapso determinado que permita evaluar el desarrollo y propicie la posibilidad de corregir y retroalimentar oportunamente el seguimiento del mismo. Se trata de una evaluación por niveles que permita identificar responsables que ejecuten las acciones, en donde las entidades paraestatales son evaluadas por los coordinadores del sector de acuerdo a sus programas, la Secretaría de Hacienda integrará las evaluaciones de los coordinadores del sector de acuerdo al PND y a los programas. En lo que respecta al Ejecutivo Federal éste somete los resultados de esa evaluación al H. Congreso de la Unión, a través del informe de gobierno y los informes trimestrales de ejecución del plan.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Comparar: Ministerio de Economía y Finanzas. Sistema de Presupuesto Público. Pp. 13-16

## **Programación**

La Programación se enlaza con la etapa de la Planeación; al incorporar la información proporcionada por las dependencias y entidades del gobierno federal, principalmente a nivel de Unidad Responsable (UR), el proceso de programación deberá de considerar los siguientes elementos:

- Concertación de la Estructura Programática (CEP).
- La Clave Presupuestaria.
- Costeo preliminar (El costeo servirá de base para la formulación de los POA's).

Mismos que permitirán identificar el Marco General del Gasto Público que identifica las políticas públicas, y por otro lado, las acciones que desarrollan las Unidades Responsables para alcanzar los objetivos planteados en el Marco General que conforma el Marco Particular del Gasto Público.

Las dependencias y entidades proporcionaran información que es solicitada por la Secretaría de Hacienda, en la Concertación de la Estructura Programática y en el Programa Operativo Anual.

## **Presupuesto**

Las dependencias y entidades de la Administración Pública se ajustarán a lineamientos de política de gasto que formula la Secretaría de Hacienda para el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación “Las dependencias y entidades conjuntamente con la SHCP, revisan y concertan los montos de gasto que deberán considerar en las formulación de sus proyectos de presupuesto”<sup>18</sup>, los cuales se integrarán en la clave presupuestaria; además de incluir:

---

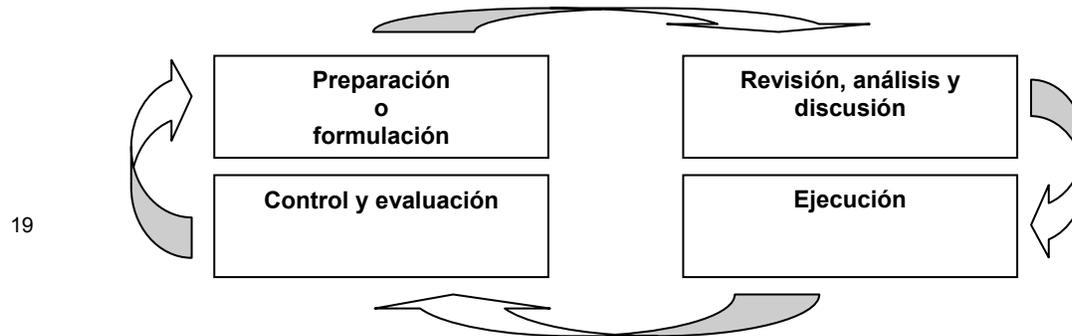
<sup>18</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Proceso de Planeación 1995 para la programación-presupuestación 1996. Julio 1995. p. 10

- Determinación de “techos definitivos”.
- Formulación e integración del Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Las etapas del proceso de programación y presupuesto se divide en cuatro, a continuación se mencionará cada una así como sus características (ver figura 2.3).

**FIGURA 2.3.**

**PROCESO DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN**



**1.- Preparación o Formulación.-** El ejecutivo realiza el Proyecto de Presupuesto de acuerdo con la planeación y formulación por parte de las dependencias y entidades del gobierno federal, sus planes y programas para el siguiente año fiscal, basándose en las referencias de gasto y techos financieros establecidos por la Secretaría de Hacienda.

**2.- Revisión, Análisis y Discusión.-** El análisis y discusión del Proyecto de Presupuesto presentado por el Ejecutivo, debe ser entregado a la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de noviembre, o el 15 de diciembre para el caso del primer año de cada periodo de gobierno, para su revisión, análisis y discusión.

**3.- Ejecución o Ejercicio del Presupuesto.-** A través de las distintas dependencias y entidades, que conforman la administración pública, el Ejecutivo ejerce el gasto público de acuerdo a los montos autorizados por la Cámara de Diputados.

<sup>19</sup> Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Cuadernillo para el Proceso de Programación y Presupuesto. México, 2001. p.13

**4.- Control del Presupuesto.-** Se divide en **Interno** y lo realiza la Secretaría de la Función Pública, a través de las contralorías internas en cada dependencia y entidad (la Secretaría de Hacienda tiene funciones de control del gasto público) y **Externo** que lo realiza cada año la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados.<sup>20</sup>

Las dependencias y entidades tomarán en consideración el marco jurídico para la elaboración de los programas sectoriales, mediante la presentación de las propuestas que procedan con relación a sus funciones y objetivos. Por otra parte, elaborarán los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales y en su caso institucionales, planearán y conducirán sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades establecidas en el PND, en el cual se establece el programa Nacional de Política Laboral derivado del mismo conforme a la Ley de Planeación.

## **2.6.- PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO EN LA SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.**

El proceso de planeación, programación y presupuesto que efectúa la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, se vincula con acciones que contribuyan a lograr la acción institucional en materia de empleo, capacitación, productividad y competitividad, todos ellos interrelacionados para garantizar la calidad del nivel de vida de los trabajadores.

Esto implica que la Secretaría del Trabajo identifique, diseñe y ejecute acciones precisas, claras y consistentes, que conjugadas con los diversos instrumentos de planeación de seguimiento al desarrollo de la política pública laboral que orienten las acciones en esta materia.

---

<sup>20</sup> Comparar: Idem. Cuadernillo para el Proceso de Programación y Presupuesto. México, 2001 p.13

La programación-presupuestación que efectúa la Secretaría del Trabajo se vincula con el nivel global, mediante la agregación de información, lo que significa que la programación-presupuestación que formula la Secretaría de Hacienda, retoma los aspectos generales que presentan las dependencias y entidades gubernamentales para crear un conjunto de acciones que permitan identificar las metas a alcanzar y los recursos necesarios para ello.

El proceso de programación y presupuesto corresponde a una estrategia de corto plazo con periodicidad anual, para el mismo, se establecen programas que den cumplimiento a las metas, estrategias, políticas, directrices y técnicas, diseñadas en el quehacer público las cuales van encaminadas a lograr la estabilidad económica y social. En lo que respecta al desarrollo integral, se establecen mecanismos que permiten definir, cuantificar, presupuestar y evaluar los resultados a lo largo del ejercicio fiscal.

El proceso de programación y presupuesto en la Secretaría del Trabajo, se lleva a cabo, a través de la Dirección General de Programación y Presupuesto y en coordinación con las unidades administrativas responsables, en donde se establecerán conjuntamente los programas para cumplir con los objetivos y metas que conlleven al desarrollo de la sociedad.

## **PLANEACIÓN**

La planeación es una herramienta fundamental que debe desarrollarse para conocer las necesidades fundamentales y cumplir con el Programa Nacional de Política Laboral a fin de cumplir con las metas y los objetivos que establece el PND y de permitir a la Secretaría del Trabajo, identificar los procesos, proyectos y costeos, así como la continuidad de aquellos en donde administraciones anteriores al cambio de gobierno,

han tenido resultados de impacto favorables a la sociedad, siendo uno de los objetivos de las acciones de la Secretaría del Trabajo.

La planeación, considera la alineación y las definiciones internas del quehacer institucional, de acuerdo con los objetivos y metas que establece el Plan Nacional de Desarrollo.

La etapa de Planeación en la Secretaría del Trabajo se realiza a través de la Dirección de Programación con base en la política que establece el gobierno federal y en la normatividad operativa (la cual debe distribuirse a los encargados de realizar el Programa Operativo Anual y la programación del presupuesto de egresos), para su cumplimiento; además de considerar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la Ley Federal del Trabajo entre otras, para el proceso de programación-presupuestación.

Las unidades responsables conjuntamente con la Dirección de Programación deberán planear programas que den respuesta a las demandas laborales; cada unidad administrativa establece los requerimientos que le son necesarios para cumplir con proyectos que solucionen las demandas en cuestión laboral, una vez establecidos se procede a realizar el POA en el cual se asentarán los objetivos, metas, tiempos y costos a desarrollar, definiendo a su vez a los responsables, la temporalidad y espacialidad de las acciones, apegándose a los lineamientos y normas que establece la Secretaría de Hacienda.

El Programa Operativo Anual es un instrumento y un mecanismo en el cual la Dirección de Programación conjuntamente con las unidades responsables, se encargan de crear programas a corto plazo que consideren una perspectiva para el desarrollo laboral a nivel nacional. La etapa contempla el curso de acción que ha de seguirse, fundando los

principios que habrán de orientarlos, la secuencia de operaciones para realizarlo y la determinación de tiempo y número necesarios para su ejecución.

## **PROGRAMACIÓN**

La programación vincula las acciones a corto plazo con la presupuestación anual, en ella se plasman los objetivos globales y metas de cada unidad administrativa responsable, permitiendo conocer lo que tienen que dirigir, controlar y evaluar durante su desarrollo; además de ordenar los planes y programas que van encaminados a la actividad laboral.

La Programación recopila los programas que definen las acciones de cada una de las unidades responsables del sector laboral, para alcanzar los objetivos y metas de acuerdo con las políticas y los lineamientos que sobre aperturas programáticas decreta la Secretaría de Hacienda en cumplimiento con objetivos y metas que establece el Plan Nacional de Desarrollo.

Para lo anterior, la Dirección de Programación en coordinación con las unidades responsables que conforman la Secretaría desarrollan los siguientes procedimientos:

- a) Integración de la Estructura Programática.
- b) Integración del Programa Operativo Anual.
- c) Integración del Proyecto de Presupuesto Sectorial.

En estos procedimientos año con año son recabados por la Dirección Programación y está a su vez lo integra en un solo documento para ser enviado a la Dirección General de Programación y Presupuesto y poder determinar los compromisos (programas, proyectos y metas), así como el presupuesto estimado para su ejecución, ésta última se lleva a cabo en el siguiente ejercicio, a través de las UR's, del sector laboral.

## **PRESUPUESTACIÓN**

El Presupuesto es la asignación de los egresos que permiten cumplir con las acciones de la administración pública y que debe ser calendarizado de tal manera, que se puedan garantizar las políticas y metas administrativas a ejecutarse en un año.

El Presupuesto es asignado a cada una de las unidades responsables de acuerdo a las necesidades y programas que se hayan establecido de tal manera, que permita dar cumplimiento y operación a los mismos.

El presupuesto por programas es un estudio que debe de tomar en cuenta los de costos, alternativas y tiempo, debe ser un medio para controlar y orientar el cumplimiento de los propósitos, objetivos, metas y procedimientos que cada dependencia y entidad seguirán para cumplir con los requerimientos del PND, en lo que compete a la Secretaría del Trabajo plasma en programas las demandas que van encaminadas al bienestar de la sociedad. El presupuesto está enfocado a la ejecución de los objetivos específicos y a los costos de programas en función de las metas que se fijan durante un año. La asignación presupuestal por programas se deriva del Presupuesto de Egresos de la Federación, en donde se plasma la asignación de los recursos autorizados, mismo que son calendarizados de acuerdo a los planes y programas de cada una de las unidades responsables que conforman el sector laboral en función a la Estructura Programática.

Una vez establecidos los programas que darán respuesta a la razón de ser de la Secretaría del Trabajo, se prevé el ejercicio presupuestal tomando en consideración la Estructura Programática, el Programa Operativo Anual y el Proyecto del Presupuesto de Egresos del Sector Laboral para el siguiente ejercicio presupuestal.

## **2.7.- SISTEMA DE INTEGRACIÓN DEL PROYECTO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN**

Una vez que se tiene el desarrollo del proceso de programación y presupuesto, este es integrado para ser transmitido por correo electrónico, en el Sistema de Integración del Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación (SIPEF), ello con la finalidad de evitar demoras de entrega.

La transmisión del proceso de programación y presupuesto se divide en tres etapas; la captura de la etapa de planeación, programación y presupuesto, ambas son capturadas, a través del soporte de sistemas.

El Sistema Integral incorpora:

- La Clave Presupuestal.
- El Programa Operativo Anual.
- El Presupuesto de Egresos de la Federación.

La información de cada uno se realiza en la carga de la base de datos en los formatos analíticos que emite la Secretaría de Hacienda.

El Sistema de Integración contempla los tres procesos que son:

La planeación conforma las prioridades, objetivos y estrategias que contemplan los programas sectoriales, regionales y especiales, todos ellos van encaminados a cumplir con los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo; es así como se conforma la clave presupuestal la cual es depurada por cada una de las dependencias y entidades del gobierno federal.

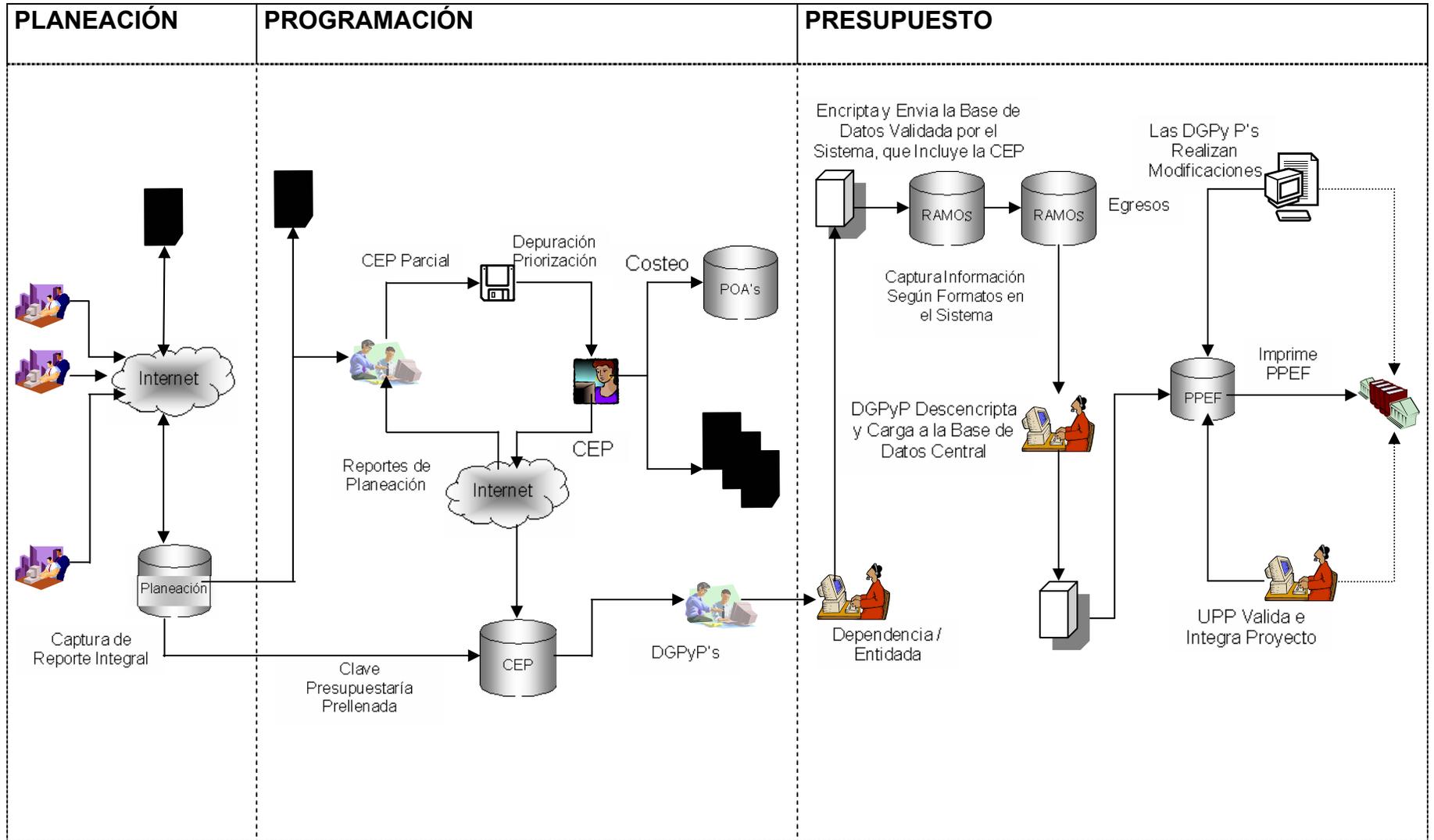
La programación establece los costos para poder establecer el Programa Operativo Anual, en el cual se contemplan programas operables que permitan cumplir con los objetivos y metas del PND.

El presupuesto se lleva a cabo una vez que es definida la Concertación de la Estructura Programática, el Programa Operativo Anual y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de las dependencias y entidades de la administración pública.

La información recabada por cada una de las dependencias y entidades del gobierno federal da origen al Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual es aprobado por la la Cámara de Diputados (ver figura 2.4).

**FIGURA 2.4**

**SISTEMA DE INTEGRACIÓN DEL PROYECTO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN<sup>21</sup>**



<sup>21</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Subsecretaría de Egresos. Integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. México, 2002 p.8

### **3.- FASES DE LA PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN**

#### **3.1.- FASES DE LA PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO**

La Dirección General de Programación y Presupuesto en coordinación con las unidades administrativas que conforman la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, analizan los alcances logrados con el presupuesto de años anteriores para elaborar el Programa Operativo Anual del año siguiente, en el cual se implementan programas y proyectos que persigue el sector laboral para cumplir con los objetivos y metas que establece el Plan Nacional de Desarrollo, los objetivos que se implementan en el POA deberán apearse a los lineamientos y normas que emite la SHCP.

En ellos se establecen las modificaciones necesarias en la CEP, el POA, el PEF y el PPEF que permitan llevar a cabo la elaboración de programas operables que la Secretaría propone al cumplir con las metas que son implementadas en el Programa Nacional de Política Laboral, el mismo impulsa la dignidad de los trabajadores y elevar su nivel de vida. El propósito fundamental es promover una cultura laboral que conceptúa a los trabajadores, (obrero – patronales), a través de la implementación de cursos – taller que fortalezcan el reconocimiento de los trabajadores.

La Secretaría del Trabajo y previsión Social, tiene como tarea principal cumplir con el Programa Nacional de Política Laboral, el cual se presenta de conformidad con lo que establecen el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el se establece que el Estado es el responsable de organizar un sistema de planeación que permita el crecimiento de la nación; así como lo que establecen los artículos 16,20,22,23 y 28 de la Ley de Planeación en los cuales se establece que las dependencias y entidades del gobierno federal, deberán de llevar a cabo programas

que se sujetarán a los objetivos, prioridades y políticas que establece el Plan Nacional de Desarrollo, mismos que deberán ser coordinados y vigilar que cumplan con el período Constitucional (sexenio) y cumplan con el crecimiento de la Nación y la gestión gubernamental en el ámbito administrativo.

Lo cual implica que se analicen los programas anteriores para rescatar la problemática que obstaculizó el desarrollo pleno de los mismos y evitar que los que se pretendan llevar a cabo cumplan con las expectativas propuestas por el sector; además de considerar que deben de apegarse a los objetivos que se plantean en el PND.

El Programa Nacional de Política Laboral, tiene como propósito coadyuvar la generación de una mayor oferta de empleos. La Secretaría del Trabajo lleva a cabo programas que conlleven a mejorar el mercado de trabajo, esto a través de la capacitación de manera que propicie las relaciones laborales entre empleados y empleadores y propiciar estabilidad entre ambos.

El programa procura integrar los elementos necesarios para facilitar la vinculación entre los agentes que participan en el mercado de trabajo, el mejoramiento de las remuneraciones y las condiciones de seguridad e higiene laboral; así como el desarrollo y fortalecimiento de los mecanismos de defensa de los derechos de los trabajadores y de ejercer una procuración de justicia en el ámbito laboral, de manera que impulsa el bienestar de la sociedad y de acuerdo a las necesidades de cada una de las áreas administrativas de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Una vez resueltos los alcances a través de los programas, se elabora el Programa Operativo Anual el cual se realiza en base a las metas programadas y se plasman las necesidades de cada una de las unidades administrativas adscritas a la Secretaría del Trabajo, para cumplir de manera eficaz y eficiente las funciones que le correspondan a

cada una. El POA se lleva a cabo en base al manual de normas y procedimientos para el ejercicio del gasto público federal que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emite.

Los objetivos a seguir tienen que haber sido considerados en la Concertación de la Estructura Programática, misma que considera el Clasificador por Objeto del Gasto y que permite identificar el gasto (concentra cada uno de los capítulos del gasto), las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deben de apegarse al mismo para llevar a cabo la clasificación del gasto. La elaboración del Programa Operativo Anual además de establecer los programas, determina los techos financieros y las metas en términos cuantitativos, a los cuales deberán de sujetarse para el proceso del Proyecto de Presupuesto Sectorial, en el cual la Secretaría del Trabajo establece los montos que considera necesarios.

El Proceso de Planeación, Programación y Presupuesto de la Dirección General de Programación y Presupuesto (ver figura 3.1) permite tener un panorama general y que sirve de antecedente para la elaboración de programas a llevarse a cabo en el próximo ejercicio fiscal. De esta forma los programas, en cada ejercicio fiscal se estructuran considerando los requerimientos del Plan Nacional de Desarrollo.

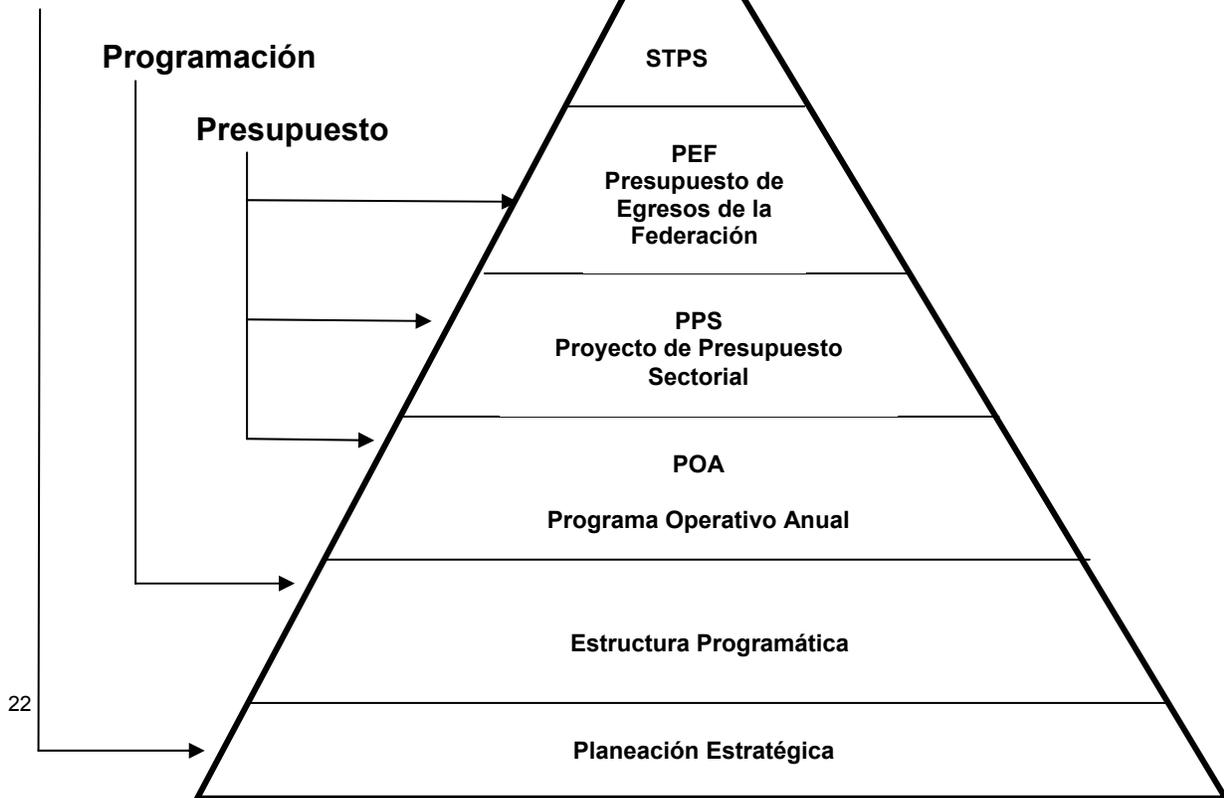
La pirámide que se muestra permite que la Dirección General de Programación y presupuesto tenga un panorama general del proceso a seguir para el desarrollo interno del Proceso de Programación - Presupuestación a desarrollar para cada ejercicio anual.

**FIGURA 3.1.**

**ESQUEMA DEL PROCESO DE PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO  
EN LA SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL**

**Esquema del Proceso**

**Planeación**



Es así como la Dirección de Programación en coordinación con las unidades administrativas que conforman la Secretaría del Trabajo, analizan los alcances logrados con el presupuesto de años anteriores, para la elaboración del Programa Operativo Anual del próximo año; para ello deberán de tomar en consideración los lineamientos y normas que establece la Secretaría de Hacienda para la formulación e integración del

<sup>22</sup> Diagrama diseñado por la autora en base al: Idem. Cuadernillo para el Proceso de Programación y Presupuesto. México, 2001. p. 1 a la 15.

proceso de programación – presupuestación misma que se plasma en la Estructura Programática, el Programa Operativo Anual, el Proyecto del Presupuesto Sectorial.

A continuación se analizan cada una de ellas de acuerdo a los niveles de coordinación, para llevar a cabo el proceso de programación – presupuestación.

### **3.2.- NIVELES DE COORDINACIÓN**

La etapa de planeación en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, se realiza a través de la Dirección General de Programación, con base en la política que establece el gobierno federal para cada una de las dependencias y entidades de acuerdo a su normatividad para su cumplimiento.

Dicha etapa contempla el curso de acción que ha de seguir estableciendo los principios que habrán de orientarlos, la secuencia de operaciones para realizarlo y la determinación de tiempo y número necesarios para su realización.

Para lo anterior, la Dirección de Programación en coordinación con las áreas administrativas y organismos de la dependencia desarrollan los siguientes procedimientos:

- a) Estructura Programática
- b) Programa Operativo Anual
- c) Proyecto de Presupuesto Sectorial

En cada uno de los procedimientos año con año se determinan los programas, proyectos, indicadores y metas; así como, el presupuesto estimado para su ejecución, esta última se lleva a cabo en el siguiente ejercicio a través de las unidades responsables y organismos coordinados y desconcentrados de la Secretaría.

El proceso de formulación se lleva a cabo a través de la trascendencia de los procedimientos antes referidos, para ello se hará un análisis con el propósito de dar a conocer la información que se plasma en cada uno de estos.

Es necesario entonces, mencionar los pasos que generalmente se siguen en cada uno de ellos.

- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público emite los lineamientos para el desarrollo e integración del documento correspondiente (Estructura Programática, Programa Operativo Anual, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y Presupuesto de Egresos de la Federación).

- Análisis de los mismos y solicitud de información a las áreas y organismos de la Secretaría del Trabajo.

Propuesta de las unidades administrativas y organismos enviadas a la Dirección de Programación.

Análisis de propuestas y petición de adecuaciones, si son necesarias.

Una vez que se cuenta con la información definitiva, se integra al documento correspondiente y se envía, según sea el caso, a la instancia globalizadora o autoridades de la Dependencia.

## **ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA**

Es un instrumento de la programación presupuestaria que ordena las acciones y los recursos de la Secretaría del Trabajo y los relaciona con resultados a alcanzar, permitiendo así, evaluar de forma amplia el impacto de las acciones tanto de la Secretaría, como de las unidades responsables.

La estructura programática está conformada por categorías y elementos programáticos, los cuales sirven para dar orden y dirección al gasto público, a través de los cuales se

introduce el Proceso de Programación y Presupuestación, que permite conocer quién es el responsable directo del ejercicio de los recursos públicos, de qué manera se aplican y los resultados que arrojan. De igual manera se conoce el gasto y el proceso de los programas que llevan a cabo durante el año.

Las categorías programáticas permiten dar orden al gasto público, además de proporcionar información cuantitativa al proceso de presupuestación y vincular al proceso presupuestario con la acción pública; Saldaña menciona que deberán de “responder a todos los requerimientos de planeación, programación y control, tanto cualitativos como cuantitativos, y debe elaborarse de tal forma que facilite su operación como un sistema integrado”.<sup>23</sup>

Las categorías programáticas, permiten conocer el orden del gasto público de cada una de las unidades administrativas que conforman la Secretaría.

Las categorías programáticas se dividen en dos marcos que son:

**Marco general**, en el cual se encuentran las siguientes categorías:

Grupo Funcional (GF), Función (FN), Subfunción (SF) y Programa (PG).

**Marco particular**

Grupo Funcional (GF), Función (FN), Subfunción (SF), Programa (PG), Actividad Institucional (AI) y Actividad Prioritaria (AP).<sup>24</sup>

Los elementos programáticos involucran a todas las unidades administrativas en la organización de los objetivos y metas a seguir. Los mismos, requieren de herramientas

---

<sup>23</sup> Saldaña, Adalberto. Teoría y Práctica del Presupuesto por Programas en México. Ed. INAP, México. 1977. p. 151

<sup>24</sup> Compara: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Subsecretaría de Egresos. Lineamientos de Política de Gasto para la Formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del Año 2003. p. 1-8.



La clave presupuestaria sistematiza la información del Presupuesto de Egresos, de acuerdo con las dimensiones del gasto, ello a través de los componentes que la conforman; además de vincular las asignaciones con la ejecución del gasto y de identificar el ejercicio fiscal y constituir un instrumento de control para el seguimiento y evaluación del gasto público.

### **PROGRAMA OPERATIVO ANUAL.**

Es el instrumento que traduce los lineamientos generales de la planeación de programas de cada una de las unidades responsables, en objetivos y metas concretas a desarrollar en un tiempo establecido, definiendo así a responsables, temporalidad y especialidad de las acciones, para lo cual se asignan recursos en función de las disponibilidades y necesidades contenidas en los balances de recursos humanos, materiales y financieros.

La elaboración del Programa Operativo Anual debe apegarse a la estructura programática autorizada por la Secretaría de Hacienda, la cual definirá en una primera instancia, los recursos necesarios para el cumplimiento de los compromisos programáticos y de orden administrativo y de traducir los lineamientos generales y específicos de la planeación a desarrollar a corto plazo (un año fiscal), definiendo responsables, tiempos y los recursos en función a las disponibilidades y necesidades financieras.

### **PROYECTO DE PRESUPUESTO SECTORIAL.**

Es el documento financiero que establece el estado del ejercicio que se llevará a cabo durante el año y debe satisfacer el desarrollo de programas que haya establecido el sector en función al cumplimiento laboral.

El Presupuesto de Egresos Sectorial es el instrumento legal, contable y de política económica, aprobado por la Cámara de Diputados a iniciativa del Presidente de la

República (Titular del Ejecutivo Federal), en donde se concentra el gasto público para el control directo del ejercicio fiscal de la Secretaría del Trabajo.

### **3.3.- FORMULACIÓN**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 74, fracción IV, menciona que el Ejecutivo Federal deberá presentar a la Cámara de Diputados la iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación del 15 de noviembre hasta el 15 de diciembre a más tardar, cuando inicie su encargo; para el momento en que presenta el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el gobierno federal ya ha pasado por un proceso complejo para su formulación, en el cual las dependencias y entidades se encargan de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus propias actividades. El proceso para la formulación del presupuesto se presenta mediante la fase de la planeación, formulación e integración del PPEF, que comprende seis pasos calendarizados (ver figura 3.3), conforme a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y los lineamientos emitidos anualmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

**Febrero – Agosto.-** Ajustes en la Estructura Programática.

**Junio – Agosto.-** Preparación del Proyecto de Presupuesto.

**Julio – Agosto.-** Determinación de las referencias de gasto y Preparación de los Programas Operativos Anuales.

**Agosto – Octubre.-** Determinación de los techos presupuestarios.

**Septiembre – Octubre.-** Formulación e integración del proyecto de presupuesto.

**Noviembre – Diciembre (15).-** Se examina, discute y aprueba el proyecto de Presupuesto.

**Agosto – Octubre.-** Determinación de los techos presupuestarios.

**FIGURA 3.3. CALENDARIO DEL PROCESO PRESUPUESTARIO.**<sup>26</sup>

PERIODO	PROCESO 2002	PRODUCTO	INSUMO
Febrero - Agosto	Ajuste en la Estructura Programática (E.P.)	Estructura Programática para 2002 vinculado con el Plan Nacional de Desarrollo (PND).	Las dependencias y entidades del gobierno federal enumeran los programas, proyectos y actividades.
Junio – Agosto	Preparación del Proyecto de Presupuesto.	La Secretaría de Hacienda y Crédito Público emite los lineamientos, niveles de Política de gasto a seguir para el próximo año.	Elaboración del Programa Operativo Anual (POA).
Julio – Agosto	Determinación de las referencias de gasto.	Presupuesto Preliminar.	Formulación de Programas de las dependencias y entidades, referencia nominal del Gasto.
Agosto – Octubre	Determinación de las fechas presupuestarias.	Anteproyecto de presupuesto.	Diseño de costos preliminares, fechas de Gasto.
Septiembre – Octubre	Formulación e integración del Proyecto de Presupuesto.	Proyecto del Presupuesto.	Integración de documentos específicos establecidos por la Ley de Presupuesto.
Noviembre – Diciembre	Se examina, discute y aprueba el proyecto de presupuesto.	Ley de Ingresos.	Aprobación del Decreto de Presupuesto.

<sup>26</sup> Cuadro diseñado por la autora en base a los Lineamientos que establece la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Subsecretaría de Egresos. Lineamientos para la Formulación del Anteproyecto de Presupuesto 2004. México, 2004. p.1-12.

**Septiembre – Octubre.-** Formulación e integración del proyecto de presupuesto.

**Noviembre – Diciembre (15).-** Se examina, discute y aprueba el proyecto de Presupuesto.<sup>27</sup>

La formulación e integración del proceso de programación-presupuestación que lleva a cabo la Dirección General de Programación y Presupuesto, en coordinación con las unidades administrativas que conforman la Secretaría del Trabajo, se desarrolla al elaborar la Estructura Programática, el Programa Operativo Anual y el Proyecto del Presupuesto Sectorial.

La integración de la Estructura Programática se elabora de febrero a agosto en la cual la Secretaría del Trabajo en coordinación con las unidades administrativas, se encargan de enumerar los programas, proyectos y actividades que pretenden realizar en el año, conforme a los objetivos y prioridades señalados en el PND y los distintos programas sectoriales; una vez recabada la información, es remitida a la Secretaría de Hacienda para su revisión y en caso de haber alguna observación, regresa a la Secretaría del Trabajo para hacer las modificaciones que sean necesarias.

La Dirección de Programación es la encargada de elaborar los oficios correspondientes de solicitud a las unidades administrativas responsables, las cuales deberán de encargarse de realizar las propuestas y adecuaciones conforme a la estructura programática de cada una y una vez concentrada la información, se remite a la Secretaría de Hacienda la propuesta de la Estructura Programática Sectorial, la cual es dictaminada y enviada a la Secretaría del Trabajo, quién es la encargada de remitir a las unidades administrativas responsables, la estructura programática aprobada.

---

<sup>27</sup> Oficio Circular por el que se comunican las Fechas Límite para el Proceso Presupuestario. Diario Oficial de la Federación, 28 de febrero de 2002. p. 1 – 6.

La Secretaría de Hacienda incorpora la información proporcionada por las dependencias y entidades en la planeación principalmente al nivel de Unidades Responsables. Las dependencias y entidades deberán de contemplar en el proceso de programación los siguientes cambios:

- La Concertación de Estructuras Programáticas deberá de incorporar la información de la planeación.

- La Clave Presupuestaria permitirá identificar el Marco General del Gasto Público que identifica las políticas públicas y las acciones que desarrollan las Unidades Responsables para alcanzar los objetivos planteados en el Marco General, que conforma el Marco Particular del Gasto Público.

- El Costeo Preliminar, que servirá de base para la formulación del POA.

- Los Elementos Programáticos.

### **3.4.- APROBACIÓN**

Después de haber realizado la formulación para el PPEF, se procede a la aprobación del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación el cual requiere de un proceso delicado, ya que es la fuente principal con que cuenta el gobierno federal para cumplir con los objetivos establecidos en el PND y en el cual participan instancias como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; el Ejecutivo Federal, la Cámara de Diputados y Senadores; así como las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal que cumplieron con una función específica antes de la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

La etapa de aprobación del presupuesto inicia el 15 de noviembre cuando el Poder Ejecutivo realiza tres funciones que son: la iniciativa, el ejercicio y control. Una vez realizadas y analizadas se presenta la propuesta del presupuesto a la Secretaría de

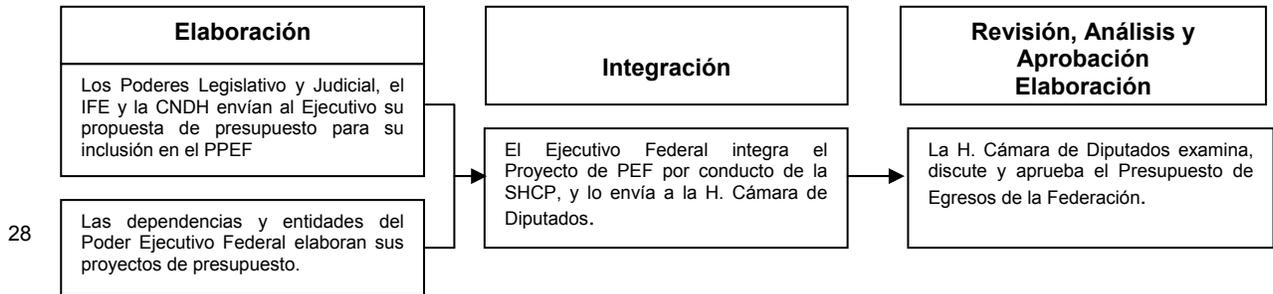
Hacienda, la cual se encarga de explicar la iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; una vez realizada la función que le corresponde a la Secretaría de Hacienda, las Cámaras se encargarán de discutir y aprobar la Ley de Ingresos, en tanto que el Presupuesto de Egresos de la Federación será discutido y aprobado por la Cámara de Diputados.

La elaboración y aprobación del PEF, se fundamenta en el artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que el Titular del Poder Ejecutivo Federal (el Presidente de la República), debe hacer llegar a la Cámara de Diputados la propuesta de gasto público a más tardar el 15 de noviembre del año previo al que trate el presupuesto. La fecha puede recorrerse hasta el 15 de diciembre cuando el presupuesto que se apruebe corresponda al primer año de una nueva administración federal.

Es así, como el Poder Ejecutivo integra y presenta la propuesta de gasto que realiza el poder Legislativo y Judicial, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, junto con el de las Secretarías de Estado y Entidades Paraestatales a su cargo; la propuesta se denomina Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y es presentado ante la Cámara de Diputados para su elaboración, integración y aprobación (ver cuadro 3.4)

**FIGURA 3.4.**

**ELABORACIÓN, INTEGRACIÓN Y APROBACIÓN DEL RESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN**

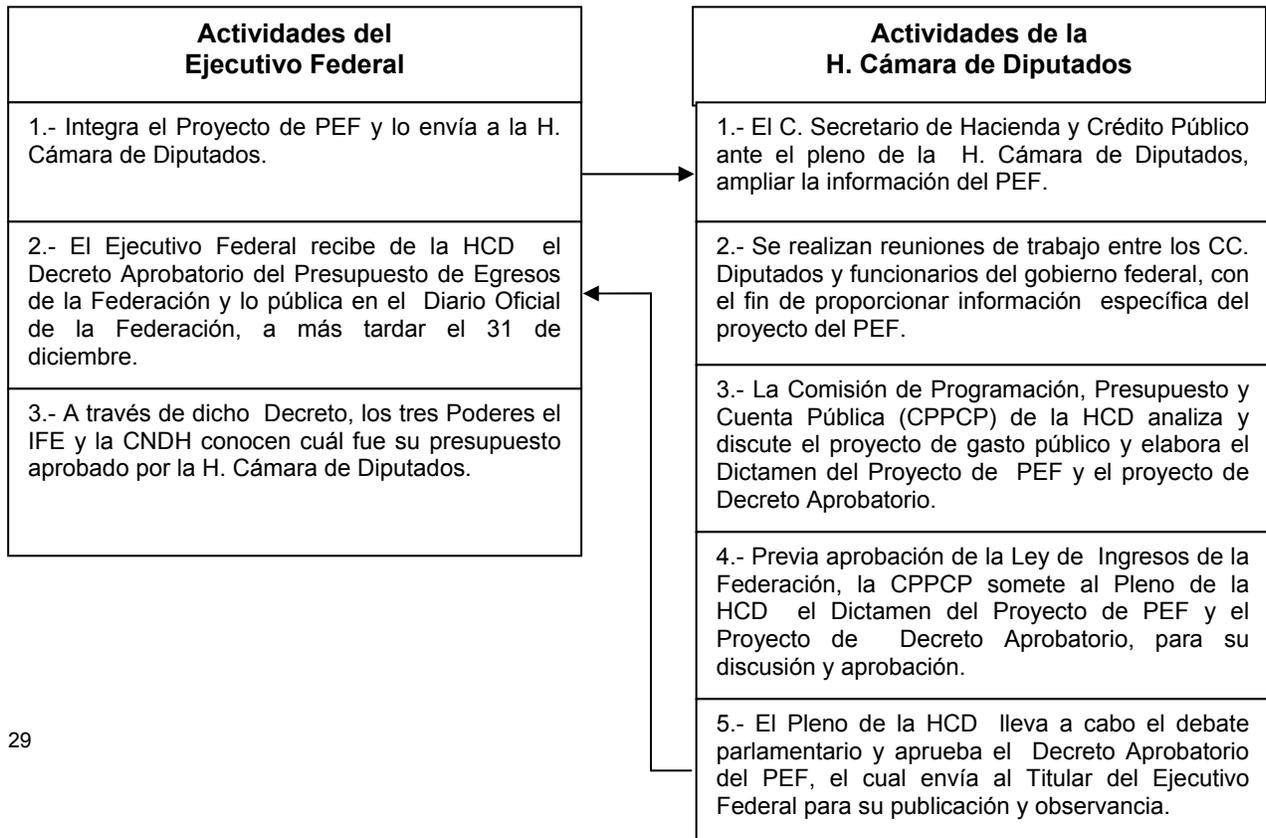


La fracción IV del artículo 74 Constitucional también establece que es facultad exclusiva de la H. Cámara de Diputados examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual se aprueba mediante votación en el pleno, para lo cual se requiere que sufragen a favor del proyecto el 50 por ciento más uno de los diputados presentes. El documento que formaliza la aprobación se denomina Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación para lo cual, se lleva a cabo un proceso que en resumen considere las actividades tanto del Ejecutivo Federal como de la Cámara de Diputados (ver cuadro 3.5)

<sup>28</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Subsecretaría de Egresos. El Presupuesto de Egresos de la Federación 1995 – 2000. México, 2000. p. 8.

**FIGURA 3.5.**

**PROCESO DEL DECRETO APROBATORIO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN**



29

Una vez que el Ejecutivo Federal establece la iniciativa de Decreto, ésta es analizada y discutida por la Cámara de Diputados que es la única que puede realizar modificaciones al monto total, la composición del gasto y las disposiciones propuestas, para proceder a formalizar la aprobación del presupuesto a través del Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual es publicado en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el 31 de diciembre. Adicionalmente y como parte del PEF aprobado, se publica el detalle de las asignaciones de gasto, los

<sup>29</sup> Idem. El Presupuesto de Egresos de la Federación 1995 – 2000. México, 2000. p. 8.

objetivos, resultados e insumos, así como los niveles salariales de los trabajadores del gobierno federal.

### **1.- Decreto Aprobatorio.**

La aprobación de presupuesto inicia cuando el poder ejecutivo presenta el presupuesto que fue analizado y presentado por las dependencias y entidades paraestatales que conforman el gobierno federal, este es presentado por el Secretario de Hacienda a la Cámara de Diputados y de Senadores; ambas discuten y aprueban la Ley de Ingresos para el próximo año, cabe hacer mención que es competencia únicamente de la Cámara de Diputados aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación (esto después de haberse aprobado la Ley de Ingresos).

El documento que formaliza la aprobación del presupuesto se denomina Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación en el se señalan las asignaciones presupuestarias que la Cámara de Diputados autoriza para el ejercicio fiscal de cada una de las instituciones gubernamentales, las cuales se encargan de incorporar las disposiciones parlamentarias en materia de ejecución y control, la disciplina presupuestaria es llevada a cabo por cada dependencia y entidad que conforman el gobierno federal, de acuerdo a la distribución del presupuesto a operar.

A continuación se menciona en breve el desarrollo que lleva a cabo la Dirección General de Programación y Presupuesto conjuntamente con las unidades administrativas de la Secretaría del Trabajo.

La Dirección General de Programación y Presupuesto a través de la Dirección de Programación y la Dirección de Presupuesto realizan el Proceso de Programación – Presupuestación para cumplir con los objetivos y metas que establece el Plan Nacional de Desarrollo, el desarrollo del proceso es el siguiente:

- 1.- La Dirección General de Programación y Presupuesto, recibe los lineamientos por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a través de la Dirección de Presupuesto los da a conocer a las Diferentes Unidades Responsables que conforman la Secretaría del Trabajo, para la elaboración del Presupuesto.
- 2.- La Dirección de Programación y Presupuesto de acuerdo a su nivel de influencia, remiten a las Unidades Responsables los lineamientos para la elaboración del presupuesto y la forma en que deberá de ser requisitada la información.
- 3.- Las Direcciones que conforman la DGPP reciben y analizan la información del presupuesto de todas y cada una de las Unidades Responsables, complementándose de ser necesario para ser remitida a la Dirección de Presupuesto que es la encargada de concentrar la información.
- 4.- Una vez analizada, concentrada y avaladas las cifras para el presupuesto, está se envía a la Secretaría de Hacienda para el trámite de autorización.
- 5.- La Dirección de Presupuesto, recibe a través de la DGPP los techos presupuestales así como los lineamientos y formatos a requisitar, enviados por la Secretaría de Hacienda para la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación y es turnada a las Unidades Administrativas para su conocimiento.
- 6.- Las Direcciones de Programación y Presupuesto dan a conocer a las Unidades Responsables, los techos presupuestales estipulados por Hacienda para que se ajusten a los mismos.
- 7.- Las Direcciones que conforman la DGPP reciben la información de las Unidades Responsables, la cual se corrobora que se ajuste a los estipulado por la Secretaría de Hacienda, una vez analizada se concentra en la Dirección de Presupuesto para el requisitado de los formatos establecidos.

8.- Mediante el formato de se remite por oficio el Presupuesto de Egresos de la Federación a la Secretaría de Hacienda, en los formatos requeridos.

9.- Se recibe de la Secretaría de Hacienda la autorización del techo financiero.

10.- La DGPP, recibe de la Secretaría de Hacienda la solicitud de calendario así como la estacionalidad de gasto que tendrá que ser aplicada al mismo y turna a la Unidades Responsables para su ejecución.

11.- La DGPP da a conocer a las Unidades Responsables, los porcentajes que deberán aplicar a su presupuesto para calendarizar el mismo.

12.- Las Dirección de Programación recibe y verifica que los calendarios estén acorde a lo solicitado por las Unidades Responsables, para ser remitidos a la Dirección de Presupuesto quien es la encargada de elaborar el formato con las estacionalidades marcadas.

13.- Una vez recabada la información, se remite a la Secretaría de Hacienda mediante oficio con la estacionalidad estipulada por la misma.

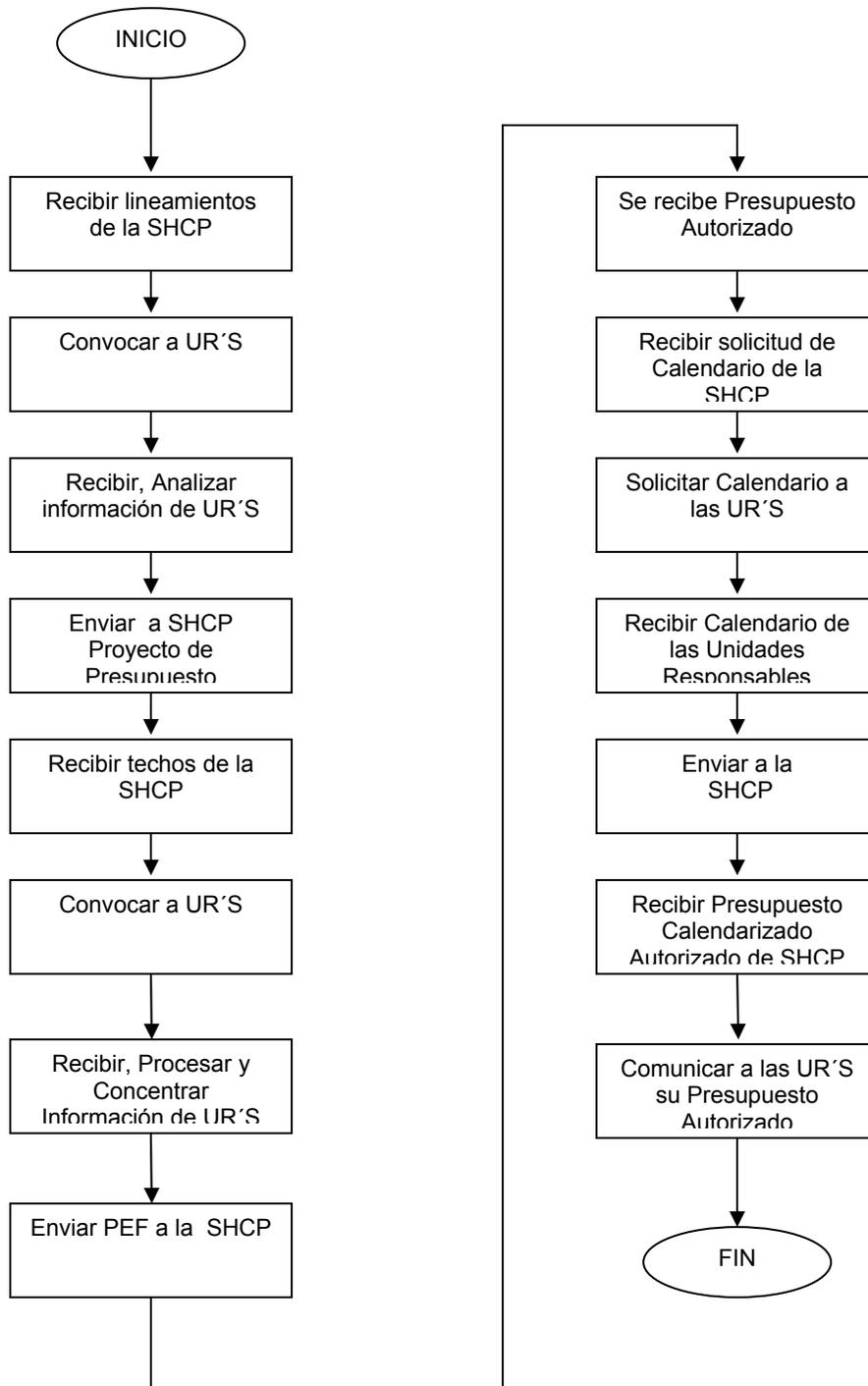
14.- La Dirección de Presupuesto, recibe el Presupuesto Autorizado y Calendarizado por parte de la Secretaría de Hacienda.

15.- Finalmente Oficialía Mayor, a través de oficio informa a las Unidades Responsables el presupuesto autorizado y calendarizado, para su ejecución. <sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Comparar: Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Manual de Organización Específico de la Dirección General de Programación y Presupuesto. P.42-43

## DIAGRAMA DE FLUJO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN<sup>31</sup>



<sup>31</sup> Cuadro diseñado por la autora en base a los procedimientos que se llevan a cabo al interior de la Dirección general de Programación y Presupuesto para la elaboración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

## **4.- DIAGNÓSTICO DEL PROCESO DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO AL INTERIOR DE LA SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.**

### **4.1.- DIAGNÓSTICO**

El propósito con que se efectuó el diagnóstico es conocer la problemática que obstaculiza el desarrollo del proceso de programación y presupuesto, que año con año es analizado y presentado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ello para contar con un presupuesto justo que es asignado al sector para el cumplimiento eficaz y oportuno de las metas y líneas a seguir para el desarrollo social.

La Dirección General de Programación y Presupuesto en coordinación con las Unidades Administrativas que conforman la Secretaría del Trabajo, al establecer la problemática que impide la programación oportuna, eficaz y eficiente para el cumplimiento de los programas que den respuesta a una serie de necesidades y al cumplimiento de los objetivos que establece el Plan Nacional de Desarrollo. El diagnóstico determina las metas a seguir para la formulación y elaboración de programas operables.

El tema surgió de la problemática que se vive al reelaborar el presupuesto que es asignado a la Secretaría del Trabajo, ya que éste sufre modificaciones constantes debido a que no se cuenta oportunamente con las modificaciones normativas, ni con los informes que mes con mes remite la Secretaría de Hacienda en relación a las modificaciones que periódicamente emite para la elaboración del proceso de Programación-presupuestación, el cual es presentado al realizar el Programa Operativo Anual y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

El objetivo es evitar que el presupuesto sufra de afectaciones constantes, las cuales evitan el ejercicio oportuno del gasto, ocasionando con ello, que algunos programas se vean truncados o no se cumplan en su totalidad.

Se puede decir que las causas de la situación descrita obedecen a la existencia de incongruencias de objetivos, funciones y que existen por parte de la misma Dirección General de Programación y Presupuesto al no informar oportunamente a las unidades administrativas de las modificaciones y o actualización presupuestarias que genera mes con mes la Dirección General de Programación y Presupuesto.

Es fundamental homogeneizar las facultades y atribuciones conferidas a las unidades responsables de acuerdo a las funciones que le compete a cada una y las cuales son establecidas en el Manual de Organización general de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Entre las atribuciones que se señalan con frecuencia a las unidades responsables están la actualización constante del presupuesto; los procedimientos en materia financiera; el registro presupuestal y contable de las operaciones; análisis del estado del ejercicio; control del avance financiero de los programas y su costo en la elaboración del presupuesto de egresos.

## **4.2.- ANÁLISIS**

El proceso presupuestario, en la Dirección de Programación no se lleva a cabo correctamente ya que existen factores que impiden su eficaz desarrollo un ejemplo de ello es que el personal que opera el presupuesto desconoce los lineamientos y normas que emite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para la elaboración de la Concertación de la Estructura Programática, el Programa Operativo Anual, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos de la Federación, mismos que deben de ser analizados y desarrollados por cada una de las unidades administrativas que conforman la Secretaría del Trabajo. Estas deberán de planear programas que vayan enfocados al quehacer de la Secretaría; así como, al cumplimiento de los objetivos que señala el Plan Nacional de Desarrollo para las dependencias y entidades de la Administración Pública, mismas que solventarán a su vez las demandas de la nación.

La Dirección General de Programación y Presupuesto, deberá de coordinarse con cada una de las unidades administrativas para la elaboración del POA, mediante programas que vayan encaminados al bienestar de la sociedad y sujetos a los lineamientos que emite la SHCP.

La importancia y trascendencia de los procedimientos antes referidos, hace necesario su análisis y mejora continúa con el propósito de eficientar el quehacer de este Sector.

Las etapas que generalmente se siguen en el Proceso de Programación-Presupuestación para el ejercicio fiscal son las siguientes:

- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público emite los lineamientos y normas para el desarrollo e integración del documento correspondiente (Estructura Programática y Programa Operativo Anual).

- Análisis de los mismos y solicitud de información a las unidades administrativas.
- Propuesta de las unidades administrativas, para la Dirección General de Programación y Presupuesto.
- Análisis de propuestas y petición de adecuaciones necesarias.
- Una vez que se cuenta con la información definitiva se integra el documento correspondiente y se envía, según sea el caso, a la instancia globalizadora o a las autoridades de la Secretaría del Trabajo.

Aun cuando la secuencia de pasos se encuentra definida y estructurada, según sea el caso, existen factores que en su desarrollo se convierten en obstáculos para su cumplimiento en tiempo y forma; entre ellos los más comunes a que se enfrenta la Dirección General de Programación y Presupuesto son:

El desinterés que muestran las unidades administrativas en la etapa de planeación, derivado de la falta de conocimiento, la ausencia de seguimiento o continuidad; situación que se genera por los constantes cambios de funcionarios dentro de la propia dependencia.

Se dispone de poco tiempo para la recepción y análisis de propuestas debido a que las unidades administrativas, por lo descrito en el punto anterior, no cuentan con los elementos suficientes para hacer propuestas adecuadas a sus necesidades.

Aunado a lo anterior, la falta de unificación de criterios entre la Dirección General de Programación y Presupuesto y las diversas unidades administrativas, lo que propicia incongruencias en la información que se recibe y las propuestas que se envían a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

#### **4.3.- PROPUESTAS DE MEJORA AL PROCESO DE PROGRAMACIÓN-PRESUPUESTACIÓN EN LA SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.**

El mejorar el proceso de la programación-presupuestación dentro de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, implica de inicio, aprovechar en mayor medida los recursos asignados, a fin de subsanar las deficiencias comentadas anteriormente, siendo necesario iniciar un proceso de concientización que involucre a los encargados operativamente de los aspectos programático-presupuestales de las diversas unidades administrativas de la Secretaría del Trabajo, a fin de que cuenten con los elementos necesarios que les permita dar respuesta a las peticiones que en el ámbito del proceso de planeación, programación y presupuesto se generen.

Por ello se sugiere:

- Realizar un taller a principios del ejercicio o conforme lo determinen las necesidades, sobre el proceso de planeación, programación y presupuesto, que facilite a los participantes dar respuesta a los requerimientos y necesidades que se generen.
- Informar oportuna y anticipadamente a las unidades administrativas sobre el calendario de compromisos programáticos que habrán de requisitar; de tal manera que permita dar una respuesta oportuna y eficiente al procedimiento a tiempo.
- Dar a conocer a las unidades administrativas involucradas la calendarización de las metas autorizadas en el Presupuesto de Egresos Sectorial, para que de ser necesario, presenten en tiempo y forma las modificaciones procedentes, manteniendo comunicación con ellas para una mejor coordinación en el cumplimiento de los objetivos.
- Impulsar el servicio de asesoría a las unidades administrativas en lo relativo al proceso de planeación, programación y presupuesto.

- Llevar a cabo reuniones de trabajo con la Dirección General de Programación y Presupuesto, las unidades administrativas y organismos a fin de retroalimentar dicho proceso.

- Como parte de la retroalimentación se propone enviar a las unidades administrativas un reporte trimestral sobre su avance físico – financiero, de tal manera que les permita conocer el presupuesto que les fue proporcionado y puedan planear con mejores resultados el ejercicio del año siguiente, con lo que se evitara el trámite de transferencias presupuestales que demoran el ejercicio del presupuesto del año en curso.

En la Secretaría del Trabajo se requiere que las actividades de programación-presupuestación se coordinen con la debida interactuación de dos ámbitos: el normativo e integrador y el de elaboración.

En este sentido, es conveniente la creación de una área normativa para la programación-presupuestación en donde sean analizadas y coordinadas las actividades a realizar para la integración del Programa Operativo Anual, además de mantener actualizado y capacitado al personal que participa en su elaboración e integrando la participación de todas las unidades administrativas.

Esta área normativa estaría conformada por representantes multidisciplinarios, que conozcan la misión de la Secretaría, los lineamientos y normas que la Secretaría de Hacienda emite año con año para el proceso de programación-presupuestación, de tal manera que mantenga actualizada a la Dirección General de Programación y Presupuesto con las unidades administrativas, de tal manera, que propicie una planeación correcta que evite transferencias constantes en el estado del ejercicio

presupuestal. En esta instancia se analizarían los planes, metas y proyectos de los programas y la congruencia que deben guardar.

La participación conjunta resultaría vital para contar con un proceso de programación-presupuestación veraz y confiable y que cada unidad administrativa, propongan un esquema de planeación real y se eviten demoras en constantes readecuaciones presupuestales. El área normativa, se encargara de validar las propuestas metodológicas y los niveles de gasto que se utilizarán en cada etapa de la programación-presupuestación, de tal manera, que permita una transparencia y congruencia en la operación del gasto.

La propuesta es derivada de una necesidad de capacitar al personal en el manejo de la planeación institucional y de manera específica en las actividades de programación-presupuestación.

La comunicación interna en la Secretaría del Trabajo es de gran importancia para el eficiente desempeño de las labores asignadas a la Dirección General de Programación y Presupuesto, sobre todo si se toma en cuenta la estrecha relación de ésta como con cada unidad administrativa responsable.

La forma en que se perciben los problemas varía según el nivel jerárquico de los funcionarios; sin embargo, en forma general es posible destacar los siguientes:

- Cuellos de botella en el flujo de decisiones.
- Cuellos de botella en el flujo de la información.
- Deficiencias en el manejo de información sobre el ejercicio presupuestal.
- Conflictos con otras unidades administrativas por la tramitación de documentos o captación de ellos.
- Conflictos con otras unidades administrativas por la elaboración de información.

- Falta de cooperación de otras áreas en el desarrollo de los trabajos.

Un aspecto muy importante que ocasiona el estancamiento de la distribución de la información para la toma de decisiones que requiere de una atención especial; es la coordinación entre la DGPYP y las unidades administrativas al retroalimentarse de los cambios que son originados por las mismas unidades; así como informar oportunamente de las economías que cada trimestre solicita la Secretaría de Hacienda a la Dirección General de Programación y Presupuesto.

Es considerable que las funciones en relación presupuestal sean desarrolladas por áreas especializadas, pero estrechamente coordinadas para evitar la problemática mencionada, evitando así problemas de insuficiencia de información y desvinculación entre los registros presupuestarios.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- El fin principal del proceso de programación y Presupuestación en la Administración Pública Federal es elaborar programas que contribuyan al mejoramiento de la sociedad; además de vincularlos con los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para su operación.
- El cumplimiento de los objetivos que son plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo son integrados en el proceso de Programación y Presupuestación que realiza cada dependencia y entidad del gobierno federal y que permiten cumplir con las demandas de la sociedad, cuidando que la maximización cuantitativa y cualitativa de los recursos humanos, materiales y financieros, sean los necesarios para garantizar la calidad de los servicios.
- La planeación de los programas deberán de ser elaborados anualmente por cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- La programación del gasto público federal se concreta en el Proyecto de Presupuesto de Egresos elaborado de acuerdo a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, con su reglamento y los lineamientos específicos que emite la Secretaría de Hacienda.
- El programa Nacional de Política Labora especificará los objetivos, prioridades y políticas que cumplan con lo que se deriva del Plan Nacional de Desarrollo; además de definir acciones a realizar en un año.
- La formulación del Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación que es presentado ante la Secretaría de Hacienda debe de integrar documentos específicos que establece la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal como son: Descripción clara de los programas a realizar, Estimación de

ingresos y gastos reales del último ejercicio fiscal, así como el ejercicio fiscal en curso.

- La aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación incorporan principios de responsabilidad fiscal que promueven una política económica que alienta el desarrollo del país.

- El papel del Administrador Público es idóneo para conducir el proceso de programación y presupuesto, ya que este es la base fundamental para el cumplimiento de objetivos y metas de los programas que establece la Secretaría del Trabajo, de tal manera que le permita cumplir con las demandas de la sociedad en el ámbito laboral.

### **RECOMENDACIONES**

- Los servidores públicos encargados del Proceso de Programación y Presupuestación deberán de concientizarse con las funciones que les compete al realizar programas concientizables, de tal manera que permitan el desarrollo y mejoramiento de la disciplina presupuestaria.

- El servidor público encargado de programar y presupuestar debe ser personal calificado, con una visión abierta a la situación social, política y económica que atañe al cumplimiento de las funciones que le competen a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

- Es recomendable que la DGPYP cuente con una área multidisciplinaria encargada de capacitar al personal en las modificaciones que emite la Secretaría de Hacienda, en relación a los procedimientos, estatutos y lineamientos. Ello eliminara cuellos de botella en la operación presupuestal; no obstante debido a la austeridad presupuestaria es imposible crear dicha área.

## **ABREVIATURAS**

AI	Actividad Institucional.
AP	Actividad Prioritaria.
APF	Administración Pública Federal.
CEP	Concertación de Estructuras Programáticas.
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
CPPCP	Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública.
DGPYP	Dirección General de Programación y Presupuesto.
DOF	Diario Oficial de la Federación.
FF	Fuente de Financiamiento.
FN	Función.
GF	Grupo Funcional.
HCD	Honorable Cámara de Diputados.
IFE	Instituto Federal Electoral.
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación.
PND	Plan Nacional de Desarrollo.
POA	Programa Operativo Anual.
POA's	Programas Operativos Anuales.
PPEF	Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.
PG	Programa.
PP	Procesos ó Proyectos.
PPS	Proyecto de Presupuesto Sectorial.
SECODAM	Secretaría de la Función Pública.

SF	Subfunción.
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
SIPEF	Sistema para la Integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.
SSE	Subsecretaría de Egresos.
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
TG	Tipo de Gasto.
UR	Unidad Responsable.

## BIBLIOGRAFÍA

Baena Paz, Guillermina. Instrumentos de Investigación. 13ª ed. Editores Mexicanos Unidos, México. 1987.

Baena Paz, Guillermina. Manual para Elaborar Trabajos de Investigación Documental. 16ª ed. Editores Mexicanos Unidos, México. 2000.

Castro Vázquez, Raúl. El presupuesto público y la nueva estructura programática contable. (El Proceso de Programación) Seminario – Taller. 1997.

Guerrero Amparán, Juan Pablo y Mariana, López Ortega. Manual sobre la clasificación funcional del gasto público. Centro de Investigación y Docencia Económicas, (CIDE), México, 2000.

Laris Casillas, Francisco Javier. Estrategias para la planeación y el control empresarial. 1ª ed. Trillas, México, 1978.

Martner García, Gonzalo. Planificación y presupuesto por programas. Siglo XXI, México, 1986.

Méndez Gúzman, Alberto. Temas de presupuesto por programas. UNAM, México, 1982.

Munch Galindo, Lourdes, García Martínez, José. Fundamentos de administración. 5ª ed. Trillas, México, 1992.

Paniagua Bravo, Víctor M. Sistema de control presupuestario. Instituto Mexicano de Contadores Públicos, México, 1997.

Reyes Ponce, Agustín. Administración de empresas. Teoría y práctica 1ª parte. 38ª ed. Editorial Limusa, México, 1992.

Rojas Soriano, Raúl. Guía para realizar investigaciones sociales. 8ª ed. UNAM, México, 1987.

Saldaña, Adalberto. Teoría y práctica del presupuesto por programas en México. Ed. INAP, México, 1977

Eco Umberto. Cómo se hace una tesis. Gedisa, México, 1997.

Vázquez Arroyo, Francisco. Presupuesto por programas para el sector público de México. UNAM, México, 1991.

## **Legislación**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Comentada). Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1985.

Legislación de la Administración Pública Federal. Ediciones Delma, México 1997.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ed. Porrúa, México, 1991.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. D. O. F. del 31 de diciembre de 1973.

Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo. 2001-2006. México.

## **Oficios**

Oficio Circular por el se comunican las Fechas Límite para el Proceso Presupuestario. Diario Oficial de la Federación, 28 de febrero de 2002.

## **Reglamentos**

Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. D. O. F. del 18 de noviembre de 1981.

## **Decretos**

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002. Diario Oficial de la Federación, 01 de enero de 2002; Fe de erratas publicada el día 17 de enero de 2002.

## **Normatividad Institucional de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público**

Secretaría de Programación y Presupuesto. Antología de la Planeación en México. Ed. F.C.E. México. 1984

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Subsecretaría de Egresos. Aspectos Generales del Presupuesto de Egresos de la Federación. México, 2002.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Subsecretaría de Egresos. El Presupuesto de Egresos de la Federación 1995 – 2000. México, 2000.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Subsecretaría de Egresos. integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2002. México, 2002.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Subsecretaría de Egresos. Lineamientos de Política de Gasto para la Formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del Año 2003. México, 2002.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Subsecretaría de Egresos. Lineamientos para la Concertación de Estructura Programáticas 2003. México, 2002.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Subsecretaría de Egresos. Lineamientos para la Gestión de Adecuaciones Presupuestarias durante el Ejercicio Fiscal 2004. México, 2004.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Manual del Proceso de Programación de la Ejecución Presupuestaria. México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Subsecretaría de Egresos. Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal. México, 2002.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Subsecretaría de Egresos. Manual de Programación y Presupuesto para el Año 2003. México, 2002.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Proceso de Planeación 1995 para la programación-presupuestación. México. 1996.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Subsecretaría de Egresos. Proceso de Planeación, Programación y Presupuesto. México, 2001.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Subsecretaría de Egresos. Reforma al Sistema Presupuestario. México, 2000.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal 2003. Diario Oficial de la Federación. 14 de agosto de 2003.

## **Normatividad Institucional de la Secretaría del Trabajo y previsión Social**

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Cuadernillo para el Proceso de Programación y Presupuesto. México, 2001.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Cultura Institucional con Visión Comparada. México, 2002.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Manual de Organización General de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. México, 2004.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Programa Nacional de Política Laboral.2001 – 2006. Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001 – 2006. México, 2001.