

2  
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE CONTADURIA Y ADMINISTRACION**

**EL PROCESO DE PLANEACION, PROGRAMACION Y CONTROL  
PRESUPUESTAL EN EL SECTOR PUBLICO Y SU  
APLICACION EN LA S.D.N.**

**Seminario de Investigación Contable**

**QUE EN OPCION AL GRADO DE:**

**LICENCIADO EN CONTADURIA**

**P R E S E N T A:**

**PEDRO ALBERTO ALCALA LOPEZ**

Director del Seminario:

**C. P. ENRIQUE ZUBIETA SANCHEZ**

MEXICO, D. F.

1995

**FALLA DE ORIGEN**



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.



FACULTAD DE CONTADURIA  
Y ADMINISTRACION

1995

COORDINACION DE  
EXAMENES PROFESIONALES

0/0440/95

**A MIS PADRES:**

Como muestra de gratitud por el apoyo incondicional que desde siempre me han brindado.

**A MI ESPOSA E HIJOS:**

Como reconocimiento a su paciencia y apoyo esperando que el presente sirva como un estímulo a su superación mediante el esfuerzo constante y una voluntad férrea.

**AL MAESTRO ENRIQUE ZUBIETA:**

Por su inagotable esfuerzo, dedicación y empeño mostrados a lo largo de su carrera docente para tratar de obtener siempre lo mejor de sus alumnos.

# I N D I C E

	PAG.
INTRODUCCION.....	1
<b>CAPITULO I. <u>LA PLANEACION EN MEXICO.</u></b>	
1.1 Concepto de planeación.....	5
1.2 Antecedentes de la planeación en Mé-- xico.....	6
1.3 La ley de planeación.....	15
1.4 El sistema nacional de planeacion de-- mocrática.....	17
1.5 Etapas del proceso de planeación de-- mocrática.....	18
1.6 Estructura institucional.....	24
1.7 Instrumentos del sistema nacional de planeación democrática.....	28
1.8 Relación con otros sistemas naciona-- les.....	40
<b>CAPITULO II. <u>EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS.</u></b>	
2.1 Generalidades.....	42
2.2 Antecedentes.....	45
2.3 Concepto.....	47
2.4 Objetivos.....	48
2.5 Estructura.....	49
2.6 Principios esenciales.....	52
2.7 Etapas del proceso presupuestario....	54
2.8 Ventajas y limitaciones.....	58
2.9 Relación entre la planeacion y el --- presupuesto por programas.....	61

PAG.

**CAPITULO III. LA PROGRAMACION-PRESUPUESTACION ANUAL**  
**DEL SECTOR PUBLICO.**

3.1	Concepto.....	64
3.2	Etapas del proceso de programación--- presupuestación.....	65
3.3	Instrumentos programático-presupues-- tales requeridos para la formulación_ del presupuesto de egresos de la fe-- deración.....	68
3.4	Proceso de elaboración y aprobación - del presupuesto de egresos de la fe-- deración.....	69
3.5	Proceso del ejercicio y control del - presupuesto de egresos de la federa-- ción.....	72
3.6	Presupuesto de egresos de la federa-- ción para el año de "1994".....	77

**CAPITULO IV. MANUAL DE NORMAS Y PROCEDIMIENTOS PARA**  
**EL EJERCICIO DEL GASTO EN LA ADMINIS--**  
**TRACION PUBLICA CENTRALIZADA.**

4.1	Concepto de corresponsabilidad del -- gasto público.....	80
4.2	Sistema de administración del ejerci- cio.....	81
4.3	Sistema de servicios personales.....	83
4.4	Sistema de adquisiciones.....	84
4.5	Sistema de inversión física.....	85
4.6	Sistema de transferencias.....	86
4.7	Procedimiento para el pago de compro- misos.....	87
4.8	Clasificación del gasto público.....	89

	PAG.
<b>CAPITULO V. <u>CONTROL Y EVALUACION.</u></b>	
5.1 El sistema integral de contabilidad - gubernamental.....	94
5.2 La cuenta pública de la federación...	97
5.3 La contaduría mayor de hacienda.....	99
5.4 Revisión de la cuenta pública.....	104
 <b>CAPITULO VI. <u>PROGRAMACION Y PRESUPUESTO DE LA S.D.N.</u></b>	
6.1 Apartados que cubre el programa pre-- supuesto de la S.D.N. ....	108
6.2 Conceptos bajo los cuales se lleva a_ cabo el proceso de programación-pre-- supuestación.....	109
6.3 Integración del presupuesto prelimi-- nar.....	110
6.4 Análisis del marco programático.....	114
6.5 Determinación del techo presupuestal.	115
6.6 Ejercicio del presupuesto asignado a_ la S.D.N. en "1993".....	116
6.7 Evolución del presupuesto asignado a_ la S.D.N. en los últimos 4 años.....	117
 <b>CONCLUSIONES.....</b>	 119
 <b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	 126

## **I N T R O D U C C I O N .**

El presente trabajo tiene como finalidad primordial dar a conocer al lector la forma en que se lleva a cabo el proceso de planeación, programación y control presupuestal dentro del Sector Público y su aplicación en la Secretaría de la Defensa Nacional para el logro de los objetivos, metas, estrategias y prioridades, establecidas en el "PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994"; toda vez que hoy en día resulta impensable ejercer el análisis y seguimiento de las funciones asignadas a la Administración Pública sin el auxilio de estas herramientas, pues el crecimiento social, la gama de necesidades que debe satisfacer el estado, la complejidad de sus relaciones y el gran problema que presenta la distribución de bienes escasos entre demandas cada vez mayores, exigen de una mejor y más eficiente actividad financiera estatal, para una mayor selección y vigilancia de la administración y destino de los recursos públicos.

Para realizar el presente trabajo, primeramente se realizó una exhaustiva investigación documental referente al tema, para poder así visualizar la profundidad y el alcance deseados y por ende determinar la secuencia que tendría el estudio, de manera que el lector pudiera familiarizarse y fuera comprendiendo paso a paso, la forma en que el sector público lleva a cabo el proceso de planeación, programación y control presupuestal de los recursos financieros del estado; procediendo posteriormente a su confrontación e identificación con el proceso de programación-presupuestación llevado a cabo por la Secretaría de la Defensa Nacional, a fin de determinar su monto y aplicación.



El desarrollo del trabajo se estructuró en base al siguiente capitulado:

En el primer capítulo se describe la evolución de la planeación en México desde sus orígenes hasta nuestros días, culminando con el estudio del Sistema Nacional de Planeación Democrática y su relación con otros sistemas nacionales.

En el capítulo segundo se presenta como instrumento de planeación al presupuesto por programas, señalando sus generalidades, antecedentes, concepto, objetivos, estructura, principios esenciales, etapas y algunas de sus ventajas y limitaciones.

El capítulo tercero trata lo relativo al proceso de programación-presupuestación anual del sector público, definiendo su concepto, sus etapas y sus instrumentos, el proceso de elaboración y aprobación del presupuesto de egresos de la federación, su ejercicio y control y su asignación para el año de 1994.

El capítulo cuarto hace referencia al manual de normas y procedimientos para el ejercicio del gasto, definiendo el concepto de corresponsabilidad del gasto público y los conceptos que integran los sistemas de administración del ejercicio, de servicios personales, de adquisiciones, de inversión física y de transferencias, describiendo el procedimiento para el pago de compromisos del sector público y la clasificación del gasto público.

El capítulo quinto señala al sistema integral de contabilidad gubernamental, a la cuenta pública de la federación y a la Contaduría Mayor de Hacienda, como principales mecanismos de control y evaluación del Gasto Público Federal.

En el capítulo sexto se dá a conocer el proceso de programación-presupuestación en la Secretaría de la Defensa Nacional, los apartados que cubre su programa presupuestal, los conceptos bajo los cuales se lleva a cabo, la integración de su presupuesto preliminar, el análisis de su marco programático, la determinación de su techo presupuestal, el ejercicio de su presupuesto asignado y su evolución en los últimos cuatro años, así como los principales logros obtenidos durante la presente administración en materia de inversión y obra pública.

En el apartado de conclusiones se consolida y reafirma la importancia que un buen proceso de planeación, programación y control presupuestal tiene para lograr un desarrollo armonico sostenido y unas finanzas públicas sanas; resaltando los logros alcanzados durante la presente administración por la Secretaría de la Defensa Nacional, debido a la transparencia y buena administración de sus recursos asignados, acciones que ratifican su lealtad institucional y garantizan la Integridad, Independencia y Soberanía de la Nación, considerando indispensable se continúe con el apoyo del gobierno federal para mantener su desarrollo y modernización en esta época de transiciones y de tiempos difíciles para el país.

Como parte final del trabajo fué asentada la Bibliografía consultada para su realización.

**CAPITULO I.**

**LA PLANEACION EN MEXICO.**

### 1.1 CONCEPTO DE PLANEACION.

Tomando como marco el proceso administrativo, la primera función que se realiza en cualquier entidad pública o privada es la planeación.

Planear significa proyectar en forma consciente alguna acción o conjunto de acciones hacia el futuro, siendo por tanto un proceso intelectual que requiere tiempo, atención y dedicación suficientes para establecer la orientación que deba darse a las decisiones, con relación con lo que habrá de hacerse, como y cuando hacerlo, con que medios y quienes serán los encargados de relizarlo.

El interés y la necesidad de planear en el sector público, se deriva del hecho de que todo organismo social opera en un medio que constantemente está experimentando cambios tecnológicos, económicos, políticos, sociales y culturales, a los que debe adaptarse; hay organizaciones que obtienen provecho de estos cambios y otras que sucumben por no considerar su influencia al planear, ejecutando acciones de acuerdo al vaiven de las circunstancias sin ningún plan, es decir, trabajando a ciegas.

La necesidad de planear no solo es función de los administradores públicos de alto nivel, sino que debe involucrar al igual que en la administración privada a todos aquellos que ocupan un puesto directivo, por mínimo que sea su nivel jerarquico.

En resumen, se puede decir que la planeación es un instrumento que el estado utiliza para conjuntar, dirigir y coordinar los esfuerzos sociales hacia el logro de los objetivos nacionales, que le permitan sostener su actividad y fomentar su desarrollo.

## 1.2 ANTECEDENTES DE LA PLANEACION EN MEXICO.

En sentido estricto, se introduce la práctica de la planeación en México en 1934, con el primero y segundo plan sexenal. Este último no se llevo a cabo en razón de que la segunda Guerra Mundial modificó sustancialmente los presupuestos económicos del desarrollo.

Después de estos dos intentos no se volvió a continuar con la práctica de la planeación, sino hasta el proceso de sucesión presidencial de 1976-1982.

Este plan no se ejecutó, pero bajo la administración correspondiente se realizó un importante esfuerzo para iniciar la planeación que tuvo su instrumento más importante en el plan global de desarrollo 1980-1982 y de una importante serie de planes y programas sectoriales.

En realidad el esfuerzo institucional de planeación en México no se inicia sino hasta la publicación de la ley de planeación y la de las reformas a los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución.

No obstante, el gobierno a tratado de asociar distintas acciones parciales y transitorias a la instrumentación de un sistema de planeación, por lo que presenta una relación de antecedentes que, en ocasiones, se remite al siglo pasado.

A continuación transcribiré algunos antecedentes de la versión oficial desde 1917 con algunos comentarios de Ceceña Cervantes al respecto que constituyen los primeros indicios de la planeación en México.

La constitución de 1917 otorga al Estado Mexicano complejas obligaciones en el ámbito económico al establecer la supremacía del interés público; condicionar la propiedad privada a una función social; regular las relaciones entre los sectores de la producción; reivindicar los derechos de los campesinos; dotar la tierra a núcleos necesitados de la población; establecer los derechos de los trabajadores organizados. Se elabora una primera ley de secretarías de Estado en la que se definen funciones y responsabilidades. En diciembre de ese mismo año se publicó una segunda ley, en la que se crea el departamento de contraloría, al que correspondía la contabilidad de la nación, contabilidad y glosa de toda clase de egresos e ingresos de la administración pública, la deuda pública, así como la relación con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

En 1926 se publica la ley que crea las comisiones especiales de eficiencia destinadas a reorganizar técnicamente los servicios, procurando el empleo de sistemas de tramitación, contabilidad, archivo y en general todos aquellos que con el menor costo posible facilitarán el rápido despacho de los negocios que tienen a su cargo las dependencias gubernamentales.

En 1928 se publica en el Diario Oficial la Ley del Consejo Económico Nacional que tenía por objeto el estudio de los asuntos económicos sociales de la nación.

Se crea el departamento de presupuesto que tenía entre sus atribuciones la de hacer estudios sobre organización administrativa, coordinación de actividades y sistemas de trabajo, con fines de economía y eficiencia en el servicio público.

El 12 de julio de 1930 se promulgó la ley sobre planeación general de la República, la cual llamó la atención sobre la necesidad de conocer en forma precisa los recursos naturales de México.

En 1933 se crea la ley que establece el consejo nacional de economía. El PNR, durante la campaña del presidente Cárdenas, propuso el primer plan sexenal 1933-1940. En él, se reconoce que en el concepto mexicano revolucionario, el estado es un agente de gestión y ordenación de los fenómenos vitales del país; no un mero custodio de la integridad nacional, de la paz y el orden público. El objetivo principal del plan era el cumplimiento cabal del artículo 27 constitucional a través del reparto de la tierra y el agua a los campesinos organizados; consideraba también que la elevación de los niveles de vida de la población sería resultado de la transformación de la estructura productiva del país y de sus relaciones con el exterior, por lo que proponía:

- a) nacionalizar los derechos del subsuelo;
- b) garantizar la oferta nacional de productos mineros;
- c) establecer un servicio oficial de explotación que determinara las regiones mineras que deberían ser reservadas para su explotación;
- d) impedir el establecimiento de monopolios territoriales y garantizar la conservación de tierras petroleras.

En 1934 se publica una nueva ley de secretarías de Estado, departamentos administrativos y demás dependencias del Ejecutivo federal. En 1935, a fin de ejercer un control efectivo del gasto público, se creó la contaduría de la federación, encargada de las funciones que en materia de glosa tenía encomendadas la Tesorería de la Federación.

En 1936 se establece el consejo nacional de economía de los Estados Unidos Mexicanos. En 1941 el segundo plan sexenal (1941-1946) propuesto por el entonces Partido de la Revolución Mexicana, durante el gobierno de Manuel Avila Camacho, se planteó como una continuación del primero. En él, el problema agrario seguía siendo el objetivo principal, aunque ya presentaba una serie de objetivos para los demás sectores de actividad y de la administración pública.

El 9 de julio de 1942 se crea la comisión federal de planificación económica, con el objetivo de aportar los elementos necesarios para el estudio de un plan bien concebido que mediante conclusiones prácticas permitiera desarrollar nuestra economía. Se aceleró el estudio y realización de planes concretos y se instituyeron los consejos mixtos de economía regional, que se proponían mejorar las condiciones económicas y sociales de la vida rural e incrementar la producción agropecuaria, así como coordinar las proposiciones conjuntas de los secretarios de Estado y de los gobernadores.

En 1943 fueron modificados los consejos mixtos de economía, buscando una mejor coordinación, tanto entre ellos como con el Ejecutivo federal. Asimismo, se estableció la comisión intersecretarial para el mejoramiento de la organización de la administración pública, dependiente directamente del Ejecutivo federal y encargada de formular y llevar a cabo un plan coordinado.

En 1947 durante el sexenio de Miguel Alemán, aunque no se reanudó la formulación de planes formales, destaca la promulgación de la ley para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal del 31 de diciembre, instrumento indispensable para regular la creciente actividad de fomento económico que desarrollaba el sector público.



En 1948 se creó la comisión nacional de inversiones, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aunque no fue sino hasta el gobierno del presidente Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), en que se le dio su importancia operativa al colocarla directamente bajo las órdenes del Ejecutivo.

En 1951 aparecen las unidades de organización y métodos, otorgándose a la Secretaría de Bienes Nacionales la responsabilidad de actuar como oficina central de organización y métodos para apoyar los esfuerzos que hicieran las dependencias para mejorar su funcionamiento.

Entre 1952 y 1958 se aceleró la búsqueda de técnicas modernas para incrementar la productividad nacional. De ahí que la administración insistiera en revisar y vincular sus objetivos en las inversiones públicas.

En 1953-1954, en el primer año la Secretaría de Hacienda y Crédito Público transformó la comisión nacional de inversiones en comité; cambiando nuevamente en 1954 a comisión dependiente del presidente de la República. En los considerandos del acuerdo que la reorganiza, se menciona la necesidad de buscar una mejor coordinación entre las inversiones públicas, para ordenarlas, teniendo en cuenta su criterio jerárquico fundado en la atención precedente de las necesidades sociales de mayor urgencia y en realizar las inversiones públicas, de más inmediata y mayor productividad. La comisión elaboró el primer programa nacional de inversiones 1953-1958. En él se utilizaron por primera vez las cuentas nacionales para fijar metas precisas de crecimiento, y se sujetó la inversión pública a un programa general de desarrollo.

En 1958 aparece la nueva ley de secretarías y departamentos de Estado, por la que se crea la Secretaría de la Presidencia, con funciones de planeación, coordinación y vigilancia del gasto público de los programas de inversión de los diversos órganos de la administración pública.

En 1959 el presidente López Mateos ordenó a las secretarías, departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal la elaboración de su programa de inversión para 1960-1964. En noviembre del mismo año se estableció la forma en que debía actuarse en relación con los programas de obras de inversión.

En 1961 se publica el acuerdo sobre la planeación del desarrollo económico y social del país. En 1962 se establece la comisión intersecretarial encargada de la formulación de los planes de desarrollo económico y social. Dicha comisión elaboró el plan de acción inmediata 1962-1964. Sus objetivos centrales eran racionalizar la formación de capital y mejorar la distribución del ingreso para aumentar el dinamismo del mercado interno.

En 1965 se creó, en la Secretaría de la Presidencia, la comisión de administración pública, teniendo entre sus funciones: estudiar la organización y los sistemas administrativos del gobierno federal y proponer las reformas generales que procedieran para racionalizar las estructuras, los procedimientos y el aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros de la administración pública adecuándola a la planeación del desarrollo y el mejoramiento de los servicios públicos.

En ese mismo año, se leyó ante la Cámara de Diputados un proyecto de ley de planeación económica nacional.

Para el período 1966-1970 se elaboró el plan de desarrollo económico y social donde se establecieron las directrices para la inversión pública y estímulos a la iniciativa privada por medio de marcos indicativos. Con la aparición de un documento llamado "Programa preliminar del sector público 1970" formulado por la Secretaría de la Presidencia.

En mayo de 1971 se dispone el establecimiento de unidades de programación en cada una de las secretarías y departamentos de estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y se avanza en algunos planes sectoriales.

En el acuerdo correspondiente se le atribuye a la secretaría de la presidencia la función de recabar los datos necesarios para la elaboración del plan general de gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo. Los lineamientos que elaboró la Secretaría de la Presidencia para el desarrollo económico y social del país durante 1971-1976, sirvieron de base a las diversas instituciones. En ellos tenían que definirse objetivos, responsables y plazos para su cumplimiento.

En 1972 se publica, entre otros ordenamientos, la Ley de Inspección de Adquisiciones. En 1974 la Secretaría de la Presidencia, junto con la de Hacienda y el Conacyt, elaboraron el anteproyecto de lineamientos para el programa de desarrollo económico y social 1974-1978.

Asimismo, en mayo de 1974 aparece el acuerdo de programación de inversiones federales por entidad federativa. En 1975 se publica el decreto por el que se crea la comisión nacional de desarrollo regional, así como el acuerdo por el que los organismos descentralizados y empresas de participación estatal deberán rendir por lo menos bimestralmente un informe de actividades a sus respectivos órganos de gobierno.

En octubre de ese mismo año, el presidente Echeverría presentó al Congreso de la Unión, una iniciativa de ley general de planeación económica y social.

En 1976 al sesionar por primera vez con los miembros de su gabinete, el presidente José López Portillo, les hizo entrega del documento "Bases para la elaboración de un programa de gobierno", en el que se integran los puntos de vista y las demandas de los distintos grupos de la sociedad, recogidos en la amplia consulta popular llevada a cabo durante la campaña presidencial.

Este documento presentó el primer paso en la constitución de un sistema integral de la planeación para dirigir los esfuerzos nacionales hacia los objetivos que el país se ha propuesto alcanzar, y esboza, en líneas generales, la estrategia y acciones que se precisan en el plan global de desarrollo 1980-1982. Se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, encargada de elaborar los planes nacionales, sectoriales y regionales del desarrollo económico social, así como de programar su financiamiento y de evaluar los resultados de su gestión. A fin de que se contara con la información económico-social sólida y oportuna, se ubicó también en la Secretaría de Programación y Presupuesto el sistema nacional de estadística. El 31 de diciembre de 1976 se publicó la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, la cual dispone que "las actividades de la programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal, estarán a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que dictará las disposiciones procedentes para el feliz cumplimiento de sus funciones".

Igualmente establece que cada entidad contará con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público.

El 17 de abril de 1980 se publicó en el Diario Oficial el decreto por el que se aprueba el plan global de desarrollo 1980-1982, con lo que se muestra la acción globalizadora de la política, el desarrollo y el avance en la consolidación de un sistema integrado de planeación que permite ordenar la información, de tal manera que se pruebe la congruencia, la eficacia y la eficiencia de la acción de los sectores gubernamentales, social y privado en torno a los objetivos nacionales, buscando transformar el crecimiento económico en desarrollo social.

El presidente Miguel de la Madrid postuló, durante su campaña electoral, la planeación democrática como uno de los principios fundamentales de su programa político para avanzar hacia el logro de una sociedad más justa, libre e igualitaria.

El 29 de diciembre de 1982 fue aprobada por el Congreso de la Unión la Ley de Planeación cuya iniciativa fue promovida por el presidente electo Miguel de la Madrid. Esta ley establece las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevaría a cabo la planeación del desarrollo y tuvo por objeto encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración pública.

### 1.3 LA LEY DE PLANEACION.

De acuerdo con la ley, la planeación democrática constituye un instrumento eficaz para darle rumbo y contenido a la estrategia de desarrollo. Dicha planeación deriva de los propósitos políticos de la sociedad, y está concebida para transformar de manera racional y previsoramente, la realidad económica y social de acuerdo con los valores y principios del régimen político y las exigencias del tiempo presente.

Para que dicha planeación cumpla con sus objetivos y sea eficaz y operativa, es menester precisar la estrategia y los instrumentos que serán utilizados con el fin de enfrentar las diversas situaciones económicas y sociales del país, así como la forma de participación y responsabilidades de los diferentes grupos sociales que en ella intervienen.

Asimismo, la planeación democrática se encuentra normada por los siguientes principios:

- a. El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y la autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural.
- b. La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la constitución establece y la consolidación de la democracia como sistema de vida.
- c. La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría en todos los aspectos para lograr una sociedad más igualitaria.

- d. El respeto irrestricto de las garantías individuales y de las libertades y derechos sociales y políticos.
- e. El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional.
- f. El equilibrio de los factores de la producción que proteja y promueva el empleo, en un marco de estabilidad económica y social.

#### 1.4 SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA.

Para llevar a cabo la planeación se creó un sistema, o sea, un conjunto articulado de relaciones funcionales que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas, con objeto de realizar acciones de común acuerdo. Este sistema de planeación democrática contiene mecanismos de participación permanente, mediante los cuales intervienen de manera activa los grupos organizados de la sociedad y la población en general.

Cabe destacar que la planeación nacional es más importante que los planes o programas, mismos que no tan solo deben generarse como serie de documentos, sino que deben ejecutarse de manera real y éstos deben incidir directamente en la toma de decisiones.

Con respecto a áreas prioritarias o estratégicas, podrán constituirse subsistemas específicos, los cuales no serán autónomos, y cuya constitución responderá a determinados criterios de efectividad, por lo anterior deberán mantener comunicación permanente con el sistema nacional de planeación democrática.

En dicho sistema se incorpora a las áreas de las secretarías y entidades públicas que llevan a cabo actividades de planeación, programación, presupuestación, información, control y evaluación; también se incluye a las áreas operativas que pueden ejecutar lo planeado, a la vez que pueden proporcionar elementos para controlar y evaluar el plan y los programas, y, en general, a las que apoyen las actividades básicas de la planeación.



### 1.5 ETAPAS DEL PROCESO DE PLANEACION DEMOCRATICA.

El sistema de planeación esta conformado por cuatro etapas: la formulación, la instrumentación, el control y la evaluación; mediante las cuales se pretende que el mediano y corto plazos queden vinculados para que exista congruencia entre las actividades cotidianas y el logro de objetivos y metas previstas, así como evitar desviaciones en la ejecución de lo planeado. Las citadas etapas pueden realizarse simultáneamente, sin perder su secuencia, obteniendo con esto la continuidad y congruencia entre actividades y productos del sistema. A continuación se explicará en qué consiste y qué representa cada etapa.

**Formulación.** Es el conjunto de actividades que se desarrollan en la elaboración del plan nacional y los programas a mediano plazo. Comprende la preparación de diagnósticos económicos y sociales de carácter global, sectorial, institucional y regional; la definición de los objetivos y las prioridades del desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de la sociedad; el señalamiento de estrategias y políticas congruentes entre sí.

**Instrumentación.** Es el conjunto de actividades encaminadas a traducir los lineamientos y estrategias del plan y programas de mediano plazo a objetivos y metas de corto plazo.

Las actividades de esta etapa consisten en precisar las metas y acciones para cumplir con los objetivos establecidos; elegir los principales instrumentos de política económica y social; asignar recursos; determinar a los responsables de la ejecución y precisar los tiempos de ejecución del plan o programas.

Para cumplir con lo anterior, se elaboran programas anuales que vinculan el corto con el mediano plazo. Esta etapa de instrumentación se lleva a cabo a través de cuatro vertientes: obligación, coordinación, concertación e inducción. Las cuales se explican como sigue:

- a. **Obligación:** comprende el conjunto de acciones que desarrollan las dependencias y entidades de la administración pública federal (centralizada y paraestatal) para el cumplimiento de los objetivos y propósitos contenidos en el plan y programas del sistema. Los instrumentos más representativos de esta vertiente son: a) los programas presupuesto de cada dependencia o entidad, b) el presupuesto federal, c) las leyes de ingresos de la federación y, por último d) los acuerdos institucionales que celebran dependencias y entidades entre sí.
- b. **Coordinación:** incorpora las acciones en materia de planeación que las dependencias y entidades de la administración pública federal realizan con gobiernos de las entidades federativas, y a través de éstos con los de los municipios, lo que se traduce en los convenios únicos de desarrollo, celebrados por el Ejecutivo federal y los gobiernos estatales. Dicha coordinación se fundamenta en el artículo 26 constitucional. Entre la federación y los gobiernos estatales, el convenio único de desarrollo constituye el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero que integra las acciones.
- c. **Concertación:** Comprende las acciones que acuerden realizar conjuntamente el sector público y los particulares, personas físicas o morales de derecho social y privado. Esta concertación se aplica a través de acuerdos escritos que la Ley de Planeación llama con-

tratos o convenios, los cuales expresan una de las formas en que los sectores social y privado se integran al SNPD, sin menoscabo de sus garantías individuales.

- d. **Inducción:** Se refiere al manejo de instrumentos de política económico social y su impacto en las decisiones de los particulares, para el cumplimiento de los objetivos establecidos por la planeación. Dentro de esta vertiente se ubican a nivel global entre otras, las políticas de gasto público, financiera, fiscal, de empleo y monetaria.

El control de los instrumentos depende de diferentes secretarías. Por medio de esta instrumentación se facilita que se continúe el proceso de participación en las tres líneas fundamentales que se siguió para la integración del plan.

Aquí se da la creación de los comités técnicos para la instrumentación del plan nacional (Coteip), los cuales constituyen los mecanismos operativos en los que se busca asegurar la congruencia que debe existir entre el plan nacional y los programas de mediano plazo así como los instrumentos y políticas de corto plazo, contenidas en los programas estratégicos anuales y en los programas operativos de cada dependencia. Entre ellos participan el representante de la dependencia coordinadora de sector y representantes de las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría de la Federación, así como representantes de las áreas de planeación y de programación-presupuestación de la propia Secretaría de Hacienda.

**Control:** Es el conjunto de actividades encaminadas a vigilar que la ejecución de acciones corresponda a la normatividad que la rige y a lo establecido en el plan y programas. Dicho control constituye un mecanismo preventivo y correctivo, que

permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, ineficiencias o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones, con el propósito de procurar el cumplimiento de las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos contenidos en el plan, los programas y los presupuestos de la administración pública.

Existen dos tipos de control: el control normativo-administrativo y el control económico-social. El primero tiene como objetivo vigilar el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal, de la normatividad que rige sus acciones y operaciones, dicha normatividad abarca múltiples aspectos: administrativos, contables, financieros, jurídicos y también las normas en materia de planeación. Este mismo control se encargará de promover la eficiencia, la transparencia y la racionalidad de las acciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Este control será ejercido en el seno del sistema de control y evaluación gubernamental (Siceg), que coordina la Contraloría General de la Federación, y la secretaría de Hacienda y Crédito Público en el ámbito de sus respectivas competencias.

Por otro lado, el control económico-social es el encargado de vigilar, por una parte, que exista congruencia entre el plan y los programas que se generen en el sistema y, por otra, que los efectos económicos y sociales de la ejecución de los programas y presupuestos por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal, realmente se dirijan hacia la realización de los objetivos y prioridades de la planeación nacional.

El ejercicio de este control corresponde, en el nivel global, a la Secretaría de Hacienda y Crédito público; en el sectorial, a las dependencias coordinadoras de sector; y en el institucional a las respectivas unidades de planeación.

Respecto al control normativo y administrativo, se realizan reportes de todas las actividades y procedimientos de planeación para vigilar que se lleven a tiempo en todas las etapas.

En relación con el control económico y social se dictamina la congruencia del plan con los programas de mediano plazo, la de éstos con los programas estratégicos anuales y, a su vez, la de los anteproyectos de presupuesto con ellos; se lleva a cabo un seguimiento permanente de los efectos económico-sociales, globales y sectoriales, de la ejecución de los programas y presupuestos; se pondera su incidencia en la consecución de los objetivos y metas del plan, y se informa periódicamente al titular del Ejecutivo sobre el estado que guarda la situación económico-social nacional.

Es importante destacar que el congreso de la unión ejerce su control externo al sistema, por medio de su facultad de aprobar tanto el proyecto de presupuesto de egresos y la ley de ingresos, como la cuenta pública de la hacienda federal.

**Evaluación.** Consiste en la acción de cotejar periódicamente previsiones y resultados para retroalimentar las actividades de formulación e instrumentación, asegurando el carácter flexible y dinámico de todo el proceso. Cabe hacer la aclaración que dicha evaluación se concentra en los objetivos y prioridades de cada nivel a partir de los resultados de la ejecución. El período para realizar una evaluación es anual, después de la aplicación de un programa también anual.

Dentro de los objetivos de la evaluación se encuentra la verificación del cumplimiento de los objetivos del programa y medir su efecto en otros programas, así como retroalimentar el próximo ciclo de instrumentación.

Es así como la evaluación viene a ser una herramienta indispensable de síntesis e integración para valorar las acciones del plan nacional de desarrollo y sus programas, a la vez que muestra el grado de integración de los niveles de planeación, confrontando los resultados del plan con lo planteado en un principio por la sociedad, en distintos niveles del sistema.

Las evaluaciones deben ser periódicas y controladas por las dependencias coordinadoras de cada sector administrativo, esto en el primer nivel. El segundo nivel precisa la revisión de lo efectuado por cada entidad coordinadora, además de la evaluación del sector en su conjunto. Después de lo anterior se hace una evaluación dentro del sistema, el cual forma parte de las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dentro de las cuales está la de verificar periódicamente la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la administración pública federal, así como los resultados de su ejecución con los objetivos y prioridades del plan y los programas regionales y especiales a que se refiere la ley.

Dentro de la evaluación, el Ejecutivo federal somete los resultados de dicha administración a dos tipos de instancias: ante el Congreso de la Unión a través del informe de gobierno y rinde un informe de las acciones y resultados de la ejecución del plan y los programas ante la comisión permanente del Congreso de la Unión en marzo de cada año. Por último, se tiene previsto que la población participe en la evaluación de los resultados de los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.

### 1.6 ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL SNPD.

La estructura institucional del sistema nacional de planeación democrática está compuesta por las dependencias y entidades de la administración pública, por los organismos de coordinación entre la federación, estados y municipios, y por la representación de los grupos sociales, a través de las unidades de planeación, los gabinetes especializados, las comisiones intersectoriales, los convenios entre la federación y estados, la participación social y otros medios de comunicación.

Dentro del SNPD existen tres niveles: global, sectorial e institucional. La estructura del sistema tiene su fundamento jurídico en la Ley de Planeación y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. A continuación se explicaran los tres niveles mencionados.

**Nivel global.** Se refiere a las actividades más generales de la economía y la sociedad. Conforme a la Ley de Planeación y a la LOAPF, la Secretaría de Hacienda realizará la función de dependencia de integración y coordinación de las actividades de planeación, cuyas responsabilidades son:

- a) coordinar y proyectar la planeación nacional,
- b) integrar la participación de los grupos que intervienen en el plan nacional de desarrollo.
- c) Proyectar la planeación regional, considerando la participación de los gobiernos estatales y municipales.
- d) elaborar los programas especiales que le indique el presidente de la República.
- e) cuidar que el plan y los programas tengan congruencia en su elaboración y contenido.
- f) Elaborar el programa anual global para la ejecución del plan.

- g) verificar con cierta periodicidad los programas y presupuestos de las diferentes dependencias y entidades de la administración pública federal.
- h) coordinar las actividades que en materia de investigación y capacitación para la planeación, realicen las dependencias de la administración pública federal, y
- i) elaborar el dictamen sobre los programas sectoriales para que sean presentados al Presidente de la República.

Dentro de este nivel también, la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público se encargará de realizar actividades con respecto a aspectos financieros, fiscales y crediticios, estando dentro de sus funciones:

- a) La elaboración del plan nacional de desarrollo con respecto a la definición de las políticas financieras, fiscal y crediticia;
- b) proyectar y calcular los ingresos de la federación del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, tomando en cuenta las necesidades de recursos, para la ejecución del plan y los programas a mediano plazo,
- c) realizar dentro del ejercicio de sus atribuciones de planeación, la coordinación, evaluación y vigilancia del sistema bancario, y
- d) Considerar los efectos de las políticas monetaria, crediticia, así como la de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, con respecto a los objetivos y prioridades del plan nacional de desarrollo y de los programas a mediano plazo.

La secretaría de la Contraloría General de la Federación es la encargada de proporcionar elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del plan



y los programas, además de coordinar y organizar el sistema de control y evaluación gubernamental.

**Nivel sectorial.** Este nivel corresponde a la división actual de la administración pública federal que se encarga de aspectos específicos de la economía y la sociedad. Dentro de cada dependencia, la responsabilidad recae en su titular, el cual se apoya en una unidad de planeación y una estructura administrativa y ejecutiva.

Conforme a la Ley de Planeación, corresponde a las dependencias coordinadoras de sector:

- a) Ayudar en la formulación del plan nacional de desarrollo,
- b) elaborar programas de mediano plazo,
- c) conformar el marco de referencia para la planeación del nivel institucional,
- d) coordinar las actividades de planeación de las entidades paraestatales agrupadas en el sector.
- e) asegurar la congruencia de sus programas con el plan nacional de desarrollo y los programas de mediano plazo,
- f) vigilar que las entidades del sector cumplan con lo establecido en el programa,
- g) verificar periódicamente la relación que guardan los programas y presupuestos de las entidades paraestatales del sector que coordinen, y
- h) elaborar programas operativos anuales.

**Nivel institucional.** Este nivel está compuesto por las entidades paraestatales de la administración pública: organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fondos y fideicomisos que correspondan a las actividades productivas o de servicios que se llevan a cabo.

El nivel institucional se relaciona con la planeación global por medio de los programas sectoriales. Las entidades de la administración pública federal elaboran programas institucionales de mediano plazo, sólo cuando así lo determine el Presidente de la República.

Las entidades paraestatales podrán realizar las siguientes actividades:

- a) Participar en la elaboración de los programas de mediano plazo, de acuerdo a su ámbito y objetivos,
- b) elaborar programas operativos anuales para la ejecución del programa institucional,
- c) atender las propuestas de los gobiernos de los estados,
- d) verificar con periodicidad la relación que guarden sus actividades, así como los resultados de su ejecución con los objetivos y
- e) elaborar sus programas-presupuestos.

### 1.7 INSTRUMENTOS DEL SISTEMA DE PLANEACION DEMOCRATICA.

Para su cabal cumplimiento, el sistema nacional de planeación se auxilia de diferentes instrumentos, los cuales son objeto de jerarquización y ordenación temporal y especial, dichos instrumentos tienen su expresión material a través de documentos como planes, programas, leyes, informes de control o evaluación.

Los instrumentos se clasifican en:

a) **Normativos, de mediano plazo.**

**Plan nacional de desarrollo.** Se elabora a nivel global, a mediano plazo y es para toda la nación. Tiene por objeto definir los propósitos, la estrategia general y las principales políticas del desarrollo nacional, a la vez que señala los programas de mediano plazo para cubrir las necesidades económico sociales. Constituye así el marco orientador de todos los demás instrumentos del SNPD, el cual considera a todos los sectores y regiones del país, además de orientar las acciones de los niveles de planeación sectorial e institucional y la planeación que efectúan los estados y municipios.

En su formulación participan las dependencias y entidades de la administración pública federal, los grupos sociales interesados y las entidades federativas y municipales.

Dicho plan es elaborado, aprobado y publicado dentro de los primeros seis meses, a partir de la fecha de inicio de cada administración. El mencionado plan indica los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que habrán de elaborarse para las áreas de interés en la economía o sociedad.

De acuerdo a la ley, el plan contiene: los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del país; las previsiones sobre los recursos a utilizar; la determinación de instrumentos y responsables de su ejecución; y los lineamientos de políticas de carácter global, sectorial y regional.

El plan nacional de desarrollo, para su aprobación, es sometido por la Secretaría de Hacienda y Crédito público al Presidente de la República, y una vez que lo aprueba se publica mediante decreto en el Diario Oficial.

**Programas de mediano plazo.** Estos se elaboran a nivel sectorial con una cobertura espacial nacional o regional a mediano plazo. Tienen como función detallar y desglosar los planteamientos generales del plan nacional por medio de la identificación de los objetivos, metas, políticas o instrumentos, los cuales llevarán al logro de los objetivos del plan. Estos programas se clasifican en:

- a) sectoriales.
- b) estratégicos (regionales y especiales), e
- c) Institucionales.

En la actualidad los programas son elaborados conforme a las prioridades de desarrollo existente.

**Programas sectoriales.**

Comprenden los aspectos relativos a un sector de la economía o la sociedad, que es atendido por una dependencia. Estos programas se integran bajo la responsabilidad de la dependencia coordinadora del sector, conforme a las normas establecidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y con base en las propuestas de las entidades sectorizadas,

las previsiones del plan nacional de desarrollo, las recomendaciones de los estados y municipios y las aportaciones de los grupos sociales interesados.

Los programas sectoriales son sometidos a la consideración y aprobación del Presidente de la República por la dependencia coordinadora del sector, previo dictamen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

#### **Programas estratégicos.**

Los programas estratégicos se clasifican en dos tipos: regionales y especiales. Con los regionales se atiende a una o más regiones que se consideran estratégicas para el desarrollo nacional. Estos programas requieren de la participación de las entidades federativas a que correspondan las regiones.

Para la integración de estos programas, la responsable es la Secretaría de Hacienda y Crédito público. Los programas especiales se refieren a las prioridades del desarrollo integral del país, sintetizados en el plan nacional de desarrollo, y en su elaboración intervienen dos o más dependencias coordinadoras de sector, de las cuales una es designada por el Presidente de la República para fungir como responsable general del programa.

Para la elaboración de estos programas, las dependencias de la administración pública federal colaboran conforme a las atribuciones que les confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Planeación.

Los dos tipos de programas son sometidos a la consideración y aprobación del Presidente de la República, previo dictamen de la Secretaría de Hacienda.

**Programas institucionales.**

Los programas institucionales se elaboran, como su nombre lo indica, a nivel institucional ya sea nacional o regional, a mediano plazo. Su objetivo es señalar la manera en que se aplicarán los instrumentos de política con que cuentan las entidades paraestatales.

Que los programas sean nacionales o regionales, está en función de la naturaleza de las actividades que realizan las entidades del sector paraestatal y de las características del propio programa. Los programas institucionales se elaboran por las entidades que a juicio del jefe del Ejecutivo Federal se consideren adecuadas en función de su ubicación dentro del sector a que correspondan.

Dichos programas precisan el diagnóstico, los objetivos, las metas prioritarias y complementarias, así como las acciones operativas, de apoyo, coordinación y regulación, los recursos que demande la entidad para llevarlos a cabo y los criterios que rigen su operación. Para su aprobación los programas deben ser presentados a la dependencia coordinadora del sector.

**b) Instrumentos operativos de corto plazo.****Programas anuales.**

Estos programas se elaboran a nivel global, sectorial e institucional, sean nacionales o regionales a corto plazo (un año). Tienen por fin expresar los objetivos del plan nacional de desarrollo y los programas a mediano plazo, definiendo las acciones, metas, políticas, instrumentos y asignación de recursos.

Existen tres tipos de programas anuales:

- a.- Programa operativo anual macro. Constituye el marco general para la integración de los programas operativos anuales (preliminares), garantiza la congruencia entre éstos y los lineamientos generales de política económica y social para el año correspondiente, además de establecer la fundamentación global del presupuesto de egresos de la federación. Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público integrar este tipo de programas considerando la participación que corresponde a las dependencias y entidades del sector público.
- b.- Programas operativos anuales preliminares. Estos programas especifican las acciones que en el año correspondiente se ejecutarán para cumplir con los objetivos, metas y políticas establecidas en cada programa de mediano plazo. Su elaboración se realiza en el seno de los comités técnicos para la instrumentación del plan, dichos programas constituyen el vínculo, en el nivel sectorial, del plan nacional con el presupuesto de egresos de la federación.
- c.- Programas operativos anuales definitivos. Se trata de instrumentos insustituibles de la gestión gubernamental, cuya integración implica la necesidad de que los procedimientos de la planeación lleguen hasta el nivel más operativo de las dependencias y entidades públicas.

**Ley de ingresos de la federación.**

La Ley de ingresos contiene especificaciones para la orientación de las políticas de ingreso, estímulos fiscales, precios y tarifas del sector público: financiera, monetaria, crediticia y deuda pública, así como el señalamiento de los instrumentos de cada una de ellas para su aplicación. La ley tiene vigencia de un año. Dicha ley estará de acuerdo con los lineamientos de la política de financiamiento que propone el plan nacional de desarrollo.

**Presupuesto de egresos.**

Este presupuesto tiene por función expresar financieramente los programas de la vertiente obligatoria, señalando metas y responsables de ejecución.

Los presupuestos son elaborados cada año. Se inician los trabajos de preparación en el mes de enero y el proceso de formulación del anteproyecto a mediados de mayo, tomando en cuenta.

- a) las políticas de gasto público que fija el Ejecutivo federal,
- b) las políticas y directrices del programa anual global del sector público federal,
- c) las evaluaciones de las realizaciones físicas y actividades financieras del ejercicio anterior,
- d) el programa financiero general que elabora la Secretaría de Hacienda y Crédito público,
- e) la interrelación de los diversos instrumentos de política económica y social establecidos por el Ejecutivo federal,
- f) los acuerdos de concertación con los sectores social y privado, así como los convenios de coordinación con los gobiernos estatales y, por último,
- g) Las políticas y directrices establecidas en los programas operativos anuales preliminares.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la encargada de integrar del proyecto de presupuesto de egresos de la federación.

**Convenios únicos de desarrollo.**

El convenio único de desarrollo viene a ser el instrumento operativo para efectuar las acciones conjuntas de la federación y los estados; su fin primordial es impulsar y



propiciar el desarrollo integral del país, mediante programas que promuevan la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento municipal.

Dentro del convenio único de desarrollo se estructuran compromisos para que los ejecutivos estatales promuevan la creación de sistemas estatales de planeación democrática, y se fortalezcan los comités estatales de planeación para el desarrollo, como órganos oficiales de comunicación y coordinación con el sistema nacional de planeación democrática. La coordinación se dará entre el gobierno federal, los estatales y las autoridades municipales.

#### **Contratos y convenios de concertación.**

Compete a la Secretaría de Hacienda establecer los criterios generales conforme a los cuales las dependencias y entidades de la administración pública federal realizarán la concertación de acciones.

La unidad administrativa responsable será la encargada de difundir y promover el programa correspondiente para que los sectores sociales y privados o los particulares, conozcan los apoyos generales que se ofrecerán a quienes formalicen contratos o convenios.

Dichos contratos o convenios deberán contener las cláusulas relativas a las consecuencias y sanciones. Las partes tendrán la obligación de presentar periódicamente un reporte sobre los avances cuantitativos y cualitativos.

#### **Instrumentos administrativos.**

Dentro de cada dependencia y entidad se elaboran regularmente programas administrativos que fijan los propósitos, objetivos y metas a lograr en cada ejercicio (por unidad). Estos instrumentos se crean para que auxilien a las tareas funda-

mentales de la planeación y las responsabilidades que tendrán cada uno de los ejecutantes de estas tareas.

**c) Instrumentos de control.**

Mediante los instrumentos de control se lleva a cabo el seguimiento de la ejecución del plan nacional y de los programas estratégicos, a través de evaluaciones parciales ya sean mensuales, trimestrales o semestrales.

Los instrumentos más representativos del control tanto normativo-administrativo como económico social son.

- a.- Informe trimestral de la situación económica y de las finanzas públicas. Este documento es realizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, destinado al Congreso de la Unión con objeto de presentar los resultados del seguimiento y análisis permanente de la economía nacional y del estado que guardan las finanzas públicas.
- b.- Informes mensuales de los gabinetes especializados. Estos son elaborados por las diferentes dependencias que conforman los gabinetes cuya integración esta coordinada por la dirección general del secretario técnico de los mismos. Los documentos resultantes son dirigidos al titular del Ejecutivo federal con el fin de tenerlo informado de la evaluación del desarrollo nacional. Los gabinetes especializados son cuatro: económico, de comercio exterior, de salud y el de asuntos agropecuarios.
- c.- Informe mensual de la comisión intersecretarial de gasto financiamiento. Este documento es elaborado en forma conjunta por la Secretaría de Hacienda y de la Contraloría. Su objetivo es mantener informado al titular del Ejecutivo federal, del nivel y estado que guarda el gasto público.

d.- Informe de las auditorías gubernamentales. Este es elaborado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y es enviado anualmente al titular del Ejecutivo, donde se consignan los resultados de las auditorías realizadas en las dependencias y entidades de la administración federal.

d) Instrumentos de evaluación.

**Informe de gobierno.**

De acuerdo con la constitución, el Presidente de la República presenta un informe sobre el estado general que guarda la administración pública del país, en la apertura de sesiones del Congreso de la Unión. El citado informe contiene un documento complementario que amplía el análisis, las acciones y los resultados. Adicionalmente, el informe comprende tres anexos sectoriales con cuatro apartados cada uno: el apartado programático, que cubre el período enero-diciembre del año anterior al informe; el apartado programático para enero-agosto del año del informe; un apartado estadístico-histórico de las variables más relevantes del sector, y el apartado que desglosa las inversiones y el detalle de las obras en proceso y terminadas, correspondientes al sector.

Los trece anexos comprenden los siguientes sectores: política económica, comercio y fomento industrial, agropecuario y forestal, pesca, turismo; energía, minas e industria paraestatal; laboral, política exterior, gobierno; salud y seguridad social; educación; comunicaciones y transportes, y finalmente desarrollo urbano y ecología.

**Informe de ejecución del plan nacional de desarrollo.**

Conforme a la Ley de Planeación, el Ejecutivo deberá remitir al congreso de la Unión en marzo de cada año un informe de

las acciones y resultados de la ejecución del plan nacional y los programas de mediano plazo. La integración del documento corresponde a la Secretaría de Hacienda con base en la información proporcionada por las entidades y dependencias de la administración pública federal en los comités técnicos para la instrumentación del plan nacional de desarrollo.

#### **La cuenta pública.**

Constituye el instrumento que permite el seguimiento de las acciones emprendidas en el ámbito presupuestario, dentro del SNPD. La cuenta pública muestra los resultados de la gestión financiera del gobierno federal con referencia a los ingresos públicos y la forma como se ejerció el presupuesto.

#### **Foros de consulta popular.**

Los gobiernos constituidos democráticamente requieren que constantemente el consenso público se conserve e incremente. Lo anterior debido a que todo Estado no puede regirse exclusivamente por instituciones políticas tradicionales. Se requiere de la participación ciudadana respecto a la problemática nacional a fin de que aporten medidas políticas que respondan eficazmente a la solución de problemas y más que nada reflejen el sentir de la población en general.

Las consultas populares han venido a configurar, en el presente régimen, uno de los aportes más importantes del gobierno para fomentar la participación ciudadana. Se pretende mayor participación en la discusión de problemas de interés general. Los partidos políticos, las asociaciones gremiales, los académicos y los individuos en particular tienen el derecho de expresarse y la posibilidad de convencer a sus interlocutores de su punto de vista.

Las consultas populares se presentan como un instrumento mediante el cual el gobierno, antes de optar por la reforma o aplicación de una nueva ley, somete a consideración de la sociedad la discusión de los problemas en búsqueda de alternativas de solución transformándose en intérprete del interés público.

La consulta popular, según Manuel Bartlett Díaz, abre un compás de reflexión, busca y recoge ideas, suscita las apreciaciones alternativas de la sociedad y de sus componentes; en una reflexión pública colectiva, no suple al proceso legislativo; hace posible la participación de todas las corrientes políticas e ideológicas.

La consulta popular no suple al proceso legislativo aún cuando ambos se dirigen al mismo fin, que es la influencia del punto en el desarrollo del país, y eso es democracia. En los foros de consulta se analizan los temas en discusión y se proponen soluciones. El proceso legislativo, en cambio, retoma estos análisis y propuestas y los transforma en leyes. Por lo tanto ambos forman parte de un mismo proceso legislativo democrático.

#### **Informes sectoriales.**

Los informes sectoriales tratarán acerca de la forma en que han contribuido las acciones del sector y sus entidades coordinadas al cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas de mediano plazo y en el PND. Este informe se presenta al finalizar el tercer trimestre de cada año.

#### **Informes institucionales.**

Son informes evaluatorios que entregan los titulares de las empresas paraestatales al coordinador sectorial respectivo, con relación a los programas institucionales a su cargo.

**Informe sobre áreas y necesidades específicas.** Este informe es flexible y sirve para prevenir desviaciones y desajustes en la ejecución del plan y los programas. Pueden ser regionales o nacionales.

**Informe anual de evaluación de la gestión gubernamental.** Este es un informe anual que la Contraloría envía al titular del Ejecutivo federal, para presentarle el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

### 1.8 SU RELACION CON OTROS SISTEMAS NACIONALES.

El sistema nacional de planeación democrática engloba a los sistemas nacionales que ya estaban constituidos a través de legislaciones previas y vincula a los que en adelante se constituyan para atender determinadas áreas de la economía o la sociedad. Ello es fundamental para hacer congruente la aplicación del esquema conceptual de la planeación en el uso de los recursos, instrumentos o políticas de las áreas que cubra cada sistema nacional.

El vínculo entre el sistema nacional de planeación democrática y los sistemas constituidos anteriormente se realizará a través de las unidades de planeación que funcionan en cada dependencia y en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como dependencia coordinadora de la planeación nacional, que emitirá los procedimientos normativos para llevar a cabo esta relación.

La constitución de otros sistemas nacionales por evolución o por nuevas necesidades sociales, representa la manera en que se organizan diversas dependencias o entidades cuyo ámbito de competencia y responsabilidad es en torno a una misma área o aspecto del desarrollo nacional.

La existencia de diversos sistemas nacionales, como formas de organización instrumental y de trabajo, junto al sistema nacional de planeación democrática representa los diferentes niveles de operación que posee la planeación. Por un lado una unidad integradora y coordinadora cuya función es mantener congruencia entre los aspectos macroeconómicos y sociales y con los de corte sectorial, regional o institucional dentro de una perspectiva integral; por otro, distintas dependencias y entidades que llevarán a cabo sus programas y proyectos conforme a un marco general homogéneo, que evitará la dispersión de los esfuerzos, la duplicación de las acciones o el desperdicio de los recursos disponibles.

## **CAPITULO II.**

### **EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS.**



## 2.1 GENERALIDADES.

El presupuesto por programas y actividades presenta una orientación clara y objetiva de la política económica y fiscal de una entidad, mediante el establecimiento de programas y la clasificación de los gastos en: Gastos de Operación y Gastos de Inversión.

Este presupuesto contiene una distribución por sectores o funciones, con el señalamiento de los programas a realizar, tomando como base las metas a alcanzar.

Para el cumplimiento de los programas, el logro de los objetivos en ellos señalados, y las labores a realizar, se distribuyen los montos entre las distintas secciones; formándose así diversas categorías dentro de los mismos programas, como son los subprogramas, actividades, proyectos, etc.

En América Latina se vió la conveniencia de llegar al uso del presupuesto por programas del sector público, por considerarse una eficaz herramienta de planificación y desarrollo.

En el presupuesto por programas, las actividades a efectuar de un organismo, deberán estar enfocados a lograr su ejecución en plazos no mayores de dos años, para lo cual se fijan los programas específicos de acción inmediata, que es una de sus principales finalidades.

En la actualidad no existe una uniformidad de criterios en cuanto a la estructuración de los programas a incluirse dentro de un presupuesto, no obstante lo anterior se tendría-

una serie de ventajas si se hiciera la presentación uniforme de programas dentro de un sistema presupuestario, entre estos se señalan los siguientes:

- a) Podría hacerse una comparación entre los programas de los sectores de la actividad pública con base en conceptos uniformes de presentación.
- b) Mejor apreciación de los beneficios del programa y sus costos, lo que permitiría determinar los grados de preferencia de un programa respecto de los demás.
- c) Sería factible estudiar el grado de compatibilidad y consistencia de cada programa, ya que mostraría las metas, los medios para alcanzarlas y el costo total del programa. El establecimiento del coeficiente de rendimiento de los recursos, permitiría medir el grado de eficiencia con que se les está empleando y así determinar la consistencia entre las metas y los medios.
- d) Sería viable establecer una coordinación entre los programas de acción a corto plazo y los proyectos de desarrollo a largo y mediano plazo, mediante una adecuada estructuración de los programas presupuestarios.
- e) Facilitaría identificar y medir los costos finales de las actividades específicas, tanto en términos generales, como unitarios.
- f) Mejor control de los resultados y contabilización de los gastos, estableciendo una comparación entre gastos proyectados y gastos efectivos; entre metas presupuestadas y las alcanzadas para evaluar la eficiencia de operación del organismo.

El avance técnico logrado por México y otros países industrializados, ha sido resultado de la combinación de esfuerzos del pueblo, gobierno e iniciativa privada. El incremento del valor de las exportaciones ha influido en el desarrollo de la economía, e impulsado la industrialización, permitiendo una mayor captación de recursos por parte del estado.

## 2.2 ANTECEDENTES.

Fue en el Gobierno Federal de los Estados Unidos de Norteamérica, donde se estableció por primera vez el presupuesto por programas y actividades.

En 1946, el Departamento de Marina de los E.U.A. presentó su presupuesto para 1947; haciendo dos sistemas de clasificación, uno por Objeto del Gasto y otro por Programas.

En 1961, el Departamento de Defensa de los E.U.A., elaboró un sistema de planeación por programas y presupuestos, estableciendo las categorías de programas necesarios para el logro de los objetivos básicos.

En el año de 1965 el Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, con base en los resultados del presupuesto del Departamento de Defensa, lo introdujo en todo el gobierno por considerar que presentaba los resultados de cada operación en función de su costo, creando el Departamento del Presupuesto, el cual se formaba por especialistas, técnicos y administradores quienes daban las bases para que las distintas secretarías formularán sus presupuestos por programas, con las distintas categorías de subprogramas, actividades, proyectos, etc. indicando los objetivos básicos en cada caso.

El departamento de presupuestos de los E.U.A., con base en los presupuestos que le son proporcionados por cada secretaría, hace una comparación de los mismos, hasta armonizarlos y concentrarlos, para así formular el presupuesto por programas definitivo.

En América Latina los presupuestos por programas se implantaron con base en los planes de desarrollo y los programas a realizarse para lograrlos.

En México se han hecho una serie de modificaciones a los presupuestos públicos existentes hasta la fecha, como son la Ley de Ingresos de la Federación o del Estado, así como el respectivo Presupuesto de Egresos de la Federación.

Los experimentos que se han hecho para aplicar el presupuesto por programas y actividades a la realidad administrativa mexicana, han sido a través de dependencias oficiales como la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en empresas descentralizadas como el Instituto Mexicano del Petróleo y en institutos de docencia como la Universidad Nacional Autónoma de México. Hoy su utilización es general en todo el sector público.

### 2.3 CONCEPTO.

Según la División Fiscal de las Naciones Unidas, el presupuesto por programas "es un sistema en que se presta particular atención a las cosas que un gobierno realiza, más bien que a las cosas que un gobierno adquiere". Las cosas que un gobierno adquiere tales como: servicios personales, provisiones, equipos, medios de transporte. etc. no son naturalmente, sino medios que emplea para el cumplimiento de sus funciones, que pueden ser carreteras, escuelas, casos tramitados, etc.

El presupuesto por programas es un conjunto de técnicas y procedimientos que sistemáticamente ordenados en forma de programas y proyectos, muestran las tareas a efectuar, señalando objetivos específicos y sus costos de ejecución, además de racionalizar el gasto público mejorando la selección de las actividades gubernamentales.

En la programación presupuestaria, el Presupuesto por Programas es el instrumento que cumple el propósito de combinar los recursos disponibles en el futuro inmediato, con las metas a corto plazo, creadas para la ejecución de los objetivos de largo y mediano plazo.

## 2.4 OBJETIVOS.

El presupuesto por programas y actividades, pertenece a la técnica presupuestal, por lo tanto, persigue los mismos objetivos generales de ésta, o sean: de planeación, organización, coordinación, dirección y control.

Para el logro de estos objetivos, el presupuesto por programas y actividades, mantiene dentro del campo del proceso administrativo todo estructurado jerárquicamente por funciones, programas de operación (dentro de estos: subprogramas, actividades y tareas) y programas de inversión (dentro de estos: subprogramas, proyectos, obras y trabajos específicos).

Este tipo de presupuestos en comparación con el tradicional, posee mayores ventajas, ya que se tiene más profundidad en el estudio y realización del todo, permitiendo un mejor control interno, puesto que se evalúa y conoce la eficiencia en cada una de las partes por lo que sus objetivos son específicos, de gran profundidad y análisis, para racionalizar el gasto de acuerdo con la eficiencia.

Otro de los objetivos sobresalientes que presenta es el conocer las actividades y ordenarlas jerárquicamente por su importancia, para seleccionar aquellas que sean más convenientes de lograr en relación a su grado de efectividad.

Finalmente, este tipo de presupuestos presentan una gran ventaja para una nación, toda vez de que prestan más atención a lo que un gobierno realiza, que a lo que adquiere; permitiendo poner una mayor atención en aquellas áreas que fomenten el desarrollo.

## 2.5 ESTRUCTURA.

Los principales conceptos que integran el presupuesto por programas son los siguientes:

### **Función.**

Es el propósito directo establecido por los órganos políticos que deben cumplir las instituciones públicas a través de la prestación de servicios públicos determinados y de la producción de ciertos bienes para satisfacer las necesidades de la comunidad; esta finalidad puede ser educación, salud pública, etc.

### **Programa.**

Instrumento mediante el cual las instituciones públicas cumplen sus funciones procurando la realización de objetivos y metas cuantificables a través de actividades y obras específicas integradas, coordinando los recursos humanos, materiales y financieros a un costo global unitario, cuya ejecución es encargada a organismos de alto nivel. El programa es la base para la elaboración, asignación de recursos, aprobación, ejecución, control y evaluación del presupuesto.

### **Subprograma.**

Es la división de ciertos programas complejos destinada a facilitar su ejecución en un campo específico y por la cual se fijan las metas parciales cuantificables que deben ser alcanzadas por unidades ejecutoras con recursos humanos, materiales y financieros asignados a un costo global y unitario.



**Actividad.**

Es una división más reducida de cada una de las acciones que se deben desarrollar para cumplir con las metas del programa o subprograma de funcionamiento que consiste en la ejecución de ciertas acciones que demandan la utilización de los recursos con los costos globales y unitarios, de cuya ejecución se encargan los organismos de nivel intermedio.

**Tarea.**

Es una operación específica a efectuarse dentro de un proceso para la obtención de un resultado determinado. Es la unidad menor en que pueden dividirse los programas y subprogramas de funcionamiento.

**EN PROGRAMAS DE INVERSION.****Programa.**

instrumento para fijar las metas que previsiblemente se alcanzarán mediante la ejecución de un conjunto integrado por proyectos de inversión.

**Subprograma.**

Es una división de programas complejos que comprende áreas específicas en que se ejecutan los proyectos de inversión.

**Proyecto.**

Es un conjunto de obras dentro de un programa o subprograma de inversión para la creación de bienes de capital realizados por una unidad productiva capaz de funcionar en forma independiente.

**Obra.**

Es un bien de capital específico que forma parte de un proyecto como un edificio, una escuela, etc.

**Operación.**

Es un esfuerzo sistemático con miras a cubrir una de las fases que constituyen una obra, por ejemplo nivelación, asfalto necesario para la construcción de una carretera, etc.

Sintetizando se puede decir que la estructura de un presupuesto por programas se forma por función, programa, subprograma, actividades y otra categoría programática. Con base a está se deberá considerar que para asignar recursos es necesario determinar los objetivos en metas cuantificables, conociendo el costo de las operaciones por realizar, mediante el establecimiento de asignaciones a cada etapa del proceso.

## 2.6 PRINCIPIOS ESENCIALES DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS.

Los principios presupuestales son la base y fundamento esencial para la elaboración y presentación del documento presupuestario; tales principios son los que a continuación se describen:

El principio de **universalidad** expresa la necesidad de que en el documento presupuestario estén incluidos todos los ingresos y egresos. Con la inclusión del principio de programación en el presupuesto debe figurar además toda información sustantiva acerca de los propósitos que se pretenden y los instrumentos así como recursos humanos, físicos y tecnológicos que se necesitan para lograr los propósitos enunciados.

El principio de **unidad** se ha expresado tradicionalmente a través de la inclusión en un solo documento de todos los ingresos y egresos, la unidad de caja en donde los ingresos y egresos convergen en un fondo general y el de que todas las partes del programa estén integradas en el conjunto de manera que se compruebe la coherencia entre los diversos programas y actividades y la no duplicidad de esfuerzos.

El principio de **previsión**. La idea central de este principio consiste en la formulación de estimaciones sobre la problemática futura bajo el supuesto de que no habrá modificaciones substantivas en las condiciones que determinan la situación presente.

El principio de **periodicidad** es derivado de la naturaleza especial del presupuesto como un programa específico de corto plazo que debe revisarse y formularse periódicamente de acuerdo a las circunstancias cambiantes.

El principio de programación. Consiste en regular y modificar si es el caso, con anticipación la marcha de los acontecimientos mediante el establecimiento de un conjunto coherente de objetivos y metas compatibles con los medios indispensables y los plazos necesarios para lograrlo, de tal forma que se obtengan los resultados deseados con la máxima economía de medios.

El principio de requisitos formales se refiere a condiciones de forma que son deseables que se apliquen para resaltar la fuerza expresiva de los principios esenciales que son los enunciados con anterioridad.

Tales condiciones son las que se expresan a continuación.

- 1.- **Claridad.** El presupuesto debe estar en términos tan claros que no sea necesario ser un especialista para comprenderlo.
- 2.- **Especificación** es un requisito que señala que el programa presupuestario debe estar concebido en términos lo suficientemente concretos para facilitar la ejecución de su contenido.
- 3.- **Publicidad** es un requisito formal por el cual se da a conocer a la comunidad el programa de acción.
- 4.- **Exactitud.** Este requisito se refiere a la necesidad de que las peticiones de recursos se hagan con precisión y sinceridad.
- 5.- **Exclusividad** se refiere a que el presupuesto debe tener como función todo el material físico y financiero necesario para configurar el programa de acción.

## 2.7 ETAPAS DEL PROCESO PRESUPUESTARIO.

El presupuesto por programas nos muestra las decisiones acerca de objetivos y medios que para cumplir con las funciones fueron tomadas, pero las decisiones únicamente adquieren relevancia si se reflejan en acciones; sólo al comprobarse que las acciones fueron ejecutadas se tiene la seguridad de que las decisiones fueron correctas y en que grado. Por eso el proceso presupuestario continúa hasta la evaluación.

A continuación se presentan, las etapas del proceso presupuestario siguiendo una secuencia lógica pues en la realidad se llevan a cabo simultáneamente varias de las etapas; ejemplo, a la vez que se está elaborando el nuevo documento se lleva a cabo la ejecución, evaluación y control del anterior documento.

**Formulación.** En esta fase las autoridades definen las políticas respecto a objetivos y medios en base a las necesidades públicas que se tratan de satisfacer y de acuerdo con esas pautas de acción las unidades presupuestarias definen los programas con todos sus componentes, que incluyen las unidades de medida de los programas, subprogramas y actividades expresados en términos de productos finales. Vale la pena examinar, el importante problema de las unidades de medida, pues este elemento es fundamental, es lo que da su significado a la técnica y a la vez su más limitante factor.

Lo importante del presupuesto por programas es que liga los resultados con los recursos de todo tipo para obtenerlos, y para obtener un resultado en un programa es condición necesaria expresar éste en un producto final a realizar. Es claro que las cosas que un gobierno hace son muchas y

están registradas en alguna parte, el problema está en que la unidad de medida debe ser significativa del resultado final de las actividades públicas, y muchas de las cosas que este hace no son significativas como una medida de resultados dentro de un programa. Es en este sentido que en la elaboración del presupuesto debe haber un criterio lo bastante amplio como para identificar aquellas actividades más fundamentales dentro de un programa y que nos den la unidad de medida del resultado de todas las actividades que incluyen el programa.

Sin embargo hay algunos programas en donde no es posible identificar unidades de medida de resultados sin incurrir en errores, por ejemplo, ciertos tipos de investigación o servicios cuyos resultados no se pueden predecir, este problema se presenta generalmente en los programas de administración y servicios generales; una recomendación para la solución a este problema es la de incluir como unidades de medida las diversas cargas de trabajo contenidas en la actividad a realizar, medidas a través de las horas-hombre empleadas en tales actividades.

En esta etapa de formulación, también se realizan los estudios para estimar el costo de los programas en donde adquieren especial significación los coeficientes físicos de rendimiento; estos nos indican los recursos requeridos para obtener una unidad de resultados, por ejemplo el coeficiente hora-profesor por alumno, el conocimiento y adopción de los coeficientes de rendimiento nos conducirá a la asignación de personal, materiales, equipos y fondos a los diversos programas.

**Aprobación.** Dentro de esta etapa las unidades presupuestarias discuten con la unidad central de presupuesto las cifras finales presentadas por cada una de las unidades en sus programas respectivos, verificandose la factibilidad,

prioridad, compatibilidad y la eficiencia con que se piensan utilizar los diversos recursos que se demandan; en función de la disponibilidad financiera. Después el anteproyecto pasa para aprobación a los niveles de decisión política, de donde se turna a los Organos Legislativos, los cuales revisan los programas e introducen las modificaciones que creen pertinentes, después de lo cual el presupuesto está listo para entrar en vigencia.

**Ejecución.** Esta etapa se refiere a la fase de aplicación del contenido del programa conforme al cronograma financiero y de realizaciones; esta fase dura todo el período presupuestal, que generalmente es de un año y se reflejan en dos tipos de registros: los contables, además de figurar las erogaciones por dependencias, también deben aparecer por cada nivel presupuestario, es decir, por función, programa y actividad; este registro debe ser llevado por las unidades centrales de contabilidad y por las propias unidades ejecutoras, con el fin de conciliar saldos. Se irá reconociendo mediante informes periódicos, el costo de todos los niveles programáticos a través del período presupuestario.

Los registros de realizaciones son la otra parte en donde se deben reflejar la ejecución de los programas en sus diversos niveles, a través de los informes de las unidades ejecutoras y la verificación de las unidades centrales acerca de las realizaciones y avance registrados en los niveles programáticos.

**Control presupuestario.** Esta etapa se basa en la información producida durante la fase de ejecución e información sobre realizaciones financieras y físicas, tomando como referencia la técnica que debe seguirse para la materialización de los distintos pasos de la ejecución del presupuesto con objeto de

asegurar el correcto uso de los recursos y la realización de las metas previstas, investigar las causas de las desviaciones con respecto a lo programado, establecer y definir responsabilidades, así como suministrar información para definir acciones correctivas.

**Evaluación de resultados.** Esta etapa consiste fundamentalmente en medir la eficiencia y la eficacia con que se ejecuta un programa de producción de bienes o prestación de servicios con recursos, plazos, costos y metas determinadas; la evaluación involucra también la recomendación de medidas administrativas, técnicas, económicas, etc., para rectificar las desviaciones. Con esto podemos definir la evaluación presupuestaria como la técnica que permite medir la eficacia y la eficiencia en la ejecución de los programas presupuestarios, comparando las metas proyectadas con los resultados obtenidos para determinar el grado de cumplimiento o desviación y adoptar las medidas correctivas del caso.



## 2.8 VENTAJAS Y LIMITACIONES.

Varios países desarrollados han empleado el presupuesto por programas, en virtud de las ventajas que representa su utilización, algunas de las cuales se mencionan a continuación:

- 1.- Proporciona una gran cantidad de información acerca de los insumos, coeficientes de rendimiento, precios, salarios, etc., que permiten crear bases sólidas para un proceso de planificación.
- 2.- Informa sobre el costo de los distintos bienes y servicios, ya que fijando las metas y determinando el gasto por cada programa y partes componentes, se pueden deducir los costos.
- 3.- Al llevar a cabo la forma programática se determinan responsabilidades debido a que se fijan objetivos y se asignan recursos para su ejecución.
- 4.- Existe mejor control de las realizaciones en todos los niveles programáticos.
- 5.- Permite la evaluación de la eficiencia con que operan las unidades ejecutoras de los programas y proyectos a través de los índices de rendimiento, unidades físicas y precios que se encuentran contenidos en el Presupuesto por programas.
- 6.- Permite detectar funciones y actividades duplicadas, porque el programa contiene las denominaciones de las funciones que desarrolla el organismo a cargo del cual se encuentran los programas.

- 7.- Verifica si se ha cumplido con los objetivos, metas y actividades establecidas.
- 8.- La presentación programática hace más comprensible a los órganos legislativos y al público en general el presupuesto y su contenido.

El cambio del sistema tradicional de presupuestos hacia el Presupuesto por Programas no sólo presenta ventajas sino también limitaciones, mencionandose a continuación algunas de las más importantes:

- 1.- En muchos casos no es posible identificar productos finales ni unidades de medida y tampoco metas, dificultandose así, el control y evaluación de los resultados, programas y actividades.
- 2.- El presupuesto por programas no muestra de por sí que se está obteniendo mejor salud, mejor transporte, mejor educación, etc. porque a lo mucho sólo muestra la variedad y carácter de los logros.
- 3.- Muchas de las cosas que el gobierno hace no son significativas y se corre el riesgo de que se les pueda dar mayor importancia, en detrimento de aquellas que realmente lo son, en caso de que no se tenga un efectivo control del grado de participación de los programas en el desarrollo nacional.
- 4.- Solamente se sabe el costo de hacer algo, pero hace falta además saber si los productos finales resultan en la sociedad un beneficio superior al costo que implica el lograr tales productos.

Para subsanar las limitaciones anteriores, se recomienda que como complemento a cada uno de los programas no significativos que pretendan realizar las dependencias y entidades gubernamentales encargadas de promover el desarrollo nacional en los ámbitos político, económico y social, se acompañe un estudio de rentabilidad social, en relación al costo beneficio que para la sociedad, para la seguridad nacional o para el desarrollo del país, traerá su implementación, a fin de determinar la factibilidad de su realización y medir su contribución al logro de los objetivos nacional.

## 2.9 RELACION ENTRE LA PLANEACION Y EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS.

Los gobiernos han venido comprendiendo la importancia del uso del presupuesto, como instrumento de propósitos múltiples, como herramienta de política gubernamental, de planeación y administración y control de recursos.

Para ubicar mejor la relación entre el presupuesto por programas y la planeación, se considerará a ésta como un sistema integral que parte de las estrategias de desarrollo, como marco de referencia para planes de plazo medio de los cuales se derivan los planes anuales operativos de los que el presupuesto del sector público es parte.

Los planes de largo plazo; establecen objetivos y metas que indican el comportamiento deseado de las variables macroeconómicas, para un período considerable generalmente diez años. El nivel tan agregado de los planes y el plazo que abarcan, no hace posible su ejecución directa, necesitan ser implementados a un grado menor de detalle y en un plazo medio. Debe cuidarse la coherencia de las metas globales asignadas a los sectores, derivadas de la relación entre ellos, en función de los objetivos globales establecidos, esto es que no se pueden establecer metas para un sector sin establecer paralelamente metas para el otro sector.

Los planes a Plazo Medio; también llamados planes instrumentales, desglosan de los planes de largo plazo los objetivos y metas que habrán de cumplirse durante el plazo que abarcan cuatro o cinco años por los diversos sectores económicos, señalando cual parte cumplirá el sector privado y cual el sector público.

Este plan tiene carácter compulsivo para el sector público, ya que establece los objetivos y metas por alcanzar de manera global y sectorial durante el período señalado, así como los recursos necesarios para su realización.

Los planes de corto plazo; son también conocidos como planes operativos anuales y desglosan de los planes de mediano plazo los segmentos a cumplirse en un año. Deben estar divididos por sectores y explicar la participación de cada sector, con la particularidad de que están expresados a un grado de detalle mayor y establecen metas precisas. La parte correspondiente al sector público en un sistema integral de planificación presupuestal es la que debe estar expresada en el Presupuesto por Programas.

El presupuesto es un elemento clave para convertir un plan en un programa de acción.

De todo esto deriva la importancia de que un presupuesto del sector público sea expresado al igual que los planes, sectorialmente y mostrando a nivel operativo los objetivos y metas de aquellos, a fin de que efectivamente sirva de instrumento de ejecución de la planeación.

Un plan de desarrollo debe expresarse en el presupuesto anual de tal forma que refleje, en la acción inmediata, las orientaciones y el sentido de los planes de desarrollo a largo y mediano plazo. El presupuesto por programas expresa el gasto en función de objetivos que se persiguen en cada nivel de organización.

**CAPITULO III.**

**LA PROGRAMACION, PRESUPUESTACION  
ANUAL DEL SECTOR PUBLICO.**

**LA PROGRAMACION - PRESUPUESTACION ANUAL DEL SECTOR PUBLICO.****3.1 CONCEPTO.**

El plan nacional de desarrollo 1989-1994 es el documento rector de la planeación en México. En él, se establecen los lineamientos y estrategias que deberán observar los sectores público, social y privado, durante el tiempo de su vigencia, para el cumplimiento de los objetivos que plantea en los ámbitos económico, político y social.

En este contexto, "la Programación-Presupuestación Anual del Sector Público Federal es el conjunto de acciones que llevan a cabo las dependencias y entidades del mismo, con el fin de proponer los programas, proyectos y metas que desarrollarán en el corto plazo, para dar cumplimiento a los objetivos y lineamientos establecidos por el plan nacional de desarrollo".

### **3.2 ETAPAS DEL PROCESO DE PROGRAMACION-PRESUPUESTACION ANUAL DEL SECTOR PUBLICO.**

La programación-presupuestación anual del sector público federal se puede dividir en cuatro etapas principales:

- 1) Concertación de estructuras programáticas (programas, proyectos, metas y unidades responsables).

En esta etapa las dependencias y entidades de la administración pública federal revisan y determinan, coordinadamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los programas, proyectos y metas que se prevén realizar durante el siguiente ejercicio fiscal, así como las áreas administrativas que los desarrollarán, de acuerdo a las funciones que tienen encomendadas.

- 2) Formulación del marco macroeconómico y de finanzas públicas preliminar.

Durante esta etapa se realiza una primer confronta entre las necesidades del sector público federal y los recursos disponibles de acuerdo con la programación financiera nacional.

Para ello, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elabora el presupuesto preliminar del sector público y la estimación de las principales variables macroeconómicas y de finanzas públicas congruentes con el marco de programación financiera determinado.

El presupuesto preliminar se integra con una estimación del gasto mínimo indispensable, para que las dependencias y entidades del sector público puedan realizar las actividades



que tienen encomendadas, considerando incrementos de las mismas sólo en sectores prioritarios como salud, educación, justicia y seguridad nacional.

El marco macroeconómico y de finanzas públicas preliminar se determina mediante la simulación de diversos escenarios en las variables reales y financieras de la economía, incorporando en su definición decisiones de política económica y social de carácter coyuntural.

### 3) Formulación de los programas operativos anuales.

Con base en la determinación del marco macroeconómico y de finanzas públicas preliminar, se comunica a las dependencias y entidades del sector público un monto de disponibilidades financieras para cada una de ellas, con el fin de que tengan un parámetro de referencia que norme la formulación de sus programas operativos anuales.

En éstos, las dependencias y entidades plasman las metas que podrían cumplir de acuerdo con los techos financieros que se les comunicaron. De igual manera, establecen los programas, proyectos y metas, que en su consideración son prioritarios, y que por razones de disponibilidad financiera no podrían cubrir.

Los programas operativos anuales son enviados a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que se evalúen y, en su caso, se modifique la asignación de recursos considerada. De manera simultánea a esta revisión, la Secretaría realiza una evaluación de las consideraciones del marco macroeconómico y de finanzas públicas preliminar y también, en su caso, las modifica.

4) Proyecto de presupuesto de Egresos de la Federación.

Con base en la revisión de los programas operativos anuales y del marco macroeconómico y de finanzas públicas preliminar, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determina los techos financieros a que habrán que sujetarse las dependencias y entidades del sector público para la formulación de sus proyectos de presupuesto sectoriales e institucionales, los cuales deben establecer con precisión los programas, proyectos, metas y responsables de los mismos. Estos documentos son elaborados por las dependencias y entidades y enviados a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El documento que resulta de estas actividades es el proyecto de presupuesto de egresos de la federación, en donde se incluye información financiera y programática de las acciones que desarrollarán las dependencias y entidades públicas de acuerdo con sus atribuciones, durante un año. Este documento se presenta a la consideración de la H. Cámara de Diputados para su análisis, discusión, en su caso, modificaciones y aprobación.

### **3.3 INSTRUMENTOS PROGRAMATICO-PRESUPUESTALES REQUERIDOS PARA LA FORMULACION DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION.**

La formulación del proyecto de presupuesto de egresos de la federación requiere de diversos instrumentos programático-presupuestales que se desarrollan durante las etapas de la programación-presupuestación del sector público federal, destacando como los más importantes los que se enuncian a continuación:

- a) Catálogo de programas y metas e instrumentos para la programación del sector público federal.- Este documento contiene las estructuras programáticas concertadas entre las dependencias y entidades y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Permite definir con precisión el universo de programas, proyectos y metas susceptibles de ser utilizados para la formulación de los proyectos de presupuesto sectoriales e institucionales.
- b) Guía metodológica para la formulación del presupuesto preliminar.- Establece los lineamientos que deberán considerar las unidades administrativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, participantes en la formulación del presupuesto preliminar.
- c) Manual de programación-presupuestación.- Contiene los requerimientos y formatos a que habrán que sujetarse las dependencias y entidades del sector público para la elaboración de sus proyectos de presupuesto sectoriales e institucionales.
- d) Lineamientos de política de gasto para la formulación del proyecto de presupuesto de egresos de la federación.- Establece las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestales que deberán contemplar las dependencias y entidades en la formulación de sus proyectos de presupuesto.

### 3.4 PROCESO DE ELABORACION Y APROBACION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION.

El proceso de elaboración y características del proyecto del presupuesto de egresos de la federación, se define en parte por la ley de presupuesto, contabilidad y gasto público federal en sus artículos 19, 29, 23 y 24, así como en el reglamento de la ley de referencia, en el título segundo que se refiere a la programación-presupuestación. En forma sintética, el proceso de elaboración y autorización del programa presupuestal se integra de la siguiente manera:

- a) El proyecto de presupuesto es elaborado primeramente, por cada una de las unidades administrativas de cada entidad o dependencia, tomando como base formatos e instrucciones que anualmente emite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para estos efectos y que considera los siguientes aspectos:
- . Definición de las metas y objetivos que pretenden alcanzar.
  - . Definición y cuantificación de las acciones concretas con que se alcanzarán las metas y objetivos, estableciendo la o las unidades de medida en que se expresan.
  - . Determinación de la unidad administrativa que se encargará de realizar el programa, con el análisis de su capacidad operativa.
  - . Plan de acción, indicando como se ejecutará el programa, e incluyendo el diagrama de flujo de acciones y realizaciones.
  - . Determinación del costo directo, global y unitario, de las acciones a realizar; cálculo complementario del costo financiero que incide en el año fiscal.
  - . Determinación de las fuentes de financiamiento del programa y su cuantía.

**NOTA:** Es importante hacer notar que formando parte del paquete que la Secretaría de Hacienda remite a las dependencias se incluye:

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

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

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

- b) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público entrega el proyecto de presupuesto junto con sus anexos y apoyos, así como la iniciativa de decreto al C. Presidente de la República, quien por ley lo debe presentar en el mes de diciembre a la consideración del Pleno de Debates de la H. Cámara de Diputados para su modificación y/o autorización.

### **3.5 PROCESO DE EJERCICIO Y CONTROL DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION.**

Una vez que el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal son aprobados por la Cámara de Diputados, se distribuye entre todas las dependencias y entidades.

Las Dependencias a partir de este documento:

- a) Operan la contabilización inicial del presupuesto autorizado.
- b) Dado que el presupuesto autorizado se presenta a nivel de concepto, se realiza desglose a niveles de partida presupuestal.
- c) Cada unidad administrativa responsable distribuye o adecua el presupuesto que será ejercido en unidades foráneas, en su caso.
- d) Se calendariza cada concepto presupuestal distribuyendo la recepción de los recursos durante el año.
- e) Se comunican estas medidas a efecto de que la Secretaría de Hacienda esté en condiciones de iniciar el control del ejercicio presupuestal y expedir los documentos conocidos como "Ordenes de Pago", a través de los cuales comunica a la Tesorería de la Federación la autorización para que esta última, a través del Banco de México, libere y radique fondos en cantidad y oportunidad suficiente para su ejercicio por las dependencias y entidades responsables. En esta liberación y radicación, el Banco de México se apoya en instituciones bancarias que actúan como sus corresponsales.

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

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

En dependencias.

- a) Revisar y validar toda la documentación de pago: facturas de bienes y servicios, estimaciones de obra, recibos, etc., bajo su estricta responsabilidad.
  - b) Hecho lo anterior y cubiertos los requisitos de validación, expedir el documento, "Cuenta por Liquidar Certificada" que contiene, entre otros:
    - Identificación del beneficiario.
    - Identificación de la operación.
    - Monto de la operación.
    - Clave presupuestaria de afectación.
    - Orden de pago que se afecta.
    - Número de cuenta o registro en la institución bancaria.
- Las cuentas por Liquidar Certificadas deberán ser firmadas por persona autorizada, con firma registrada en la institución bancaria.
- c) Simultáneamente a lo anterior, expedir contrarecibo que entregará al beneficiario para que pueda ejercer el cobro.
  - d) Registrar en tarjetas y controles las afectaciones presupuestarias correspondientes.



- e) Queda bajo su responsabilidad conciliar periódicamente los saldos bancarios contra los que reportan sus registros presupuestales, identificando, aclarando y corrigiendo partidas de conciliación.

**NOTA:** El pago de servicios personales se realiza mediante procedimiento diferente al descrito.

En instituciones bancarias corresponsales.

- a) Reciben del Banco de México los fondos que en cada plaza (geográfica) se asignan a todas las dependencias, abriendo una cuenta bancaria para controlar los fondos.
- b) Paga a proveedores y particulares las obligaciones del Gobierno federal cuando se han cubierto dos requisitos.
- Que haya recibido de las dependencias copia de las "Cuentas por Liquidar Certificadas" expedidas por las mismas, debidamente autorizadas y relacionadas.
  - Que los beneficiarios de los pagos exhiban contrarrecibo expedido a su favor por la dependencia y se identifiquen a satisfacción de la institución bancaria, o reciban instrucciones de depósito en cuenta o radicación como cualquier operación bancaria.
- c) El pago se realiza con "cheques de caja".
- d) Reportan diariamente al Banco de México y a la Tesorería de la Federación, los saldos, pagos efectuados y compromisos pendientes.

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

En el caso anterior se encuentran las nóminas (ISSSTE, SINDICATO PENSIONES, etc.) las estimaciones de obra para pago a contratistas (FONDO DE GARANTIA, etc.), como ejemplos típicos. Con el sistema descrito, el Gobierno federal busca eliminar el intermediarismo, eficientar el pago de sus obligaciones y establecer orden y control de sus operaciones.

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

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

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

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

**Transferencia interna.** Son movimientos que se dan dentro de una dependencia que, afectando únicamente su presupuesto, genera aumentos y disminuciones entre sus programas, sub-

programas, unidades administrativas y partidas presupuestales. Estas transferencias revisten ciertas características:

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

### 3.6 PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION PARA EL AÑO DE 1994.

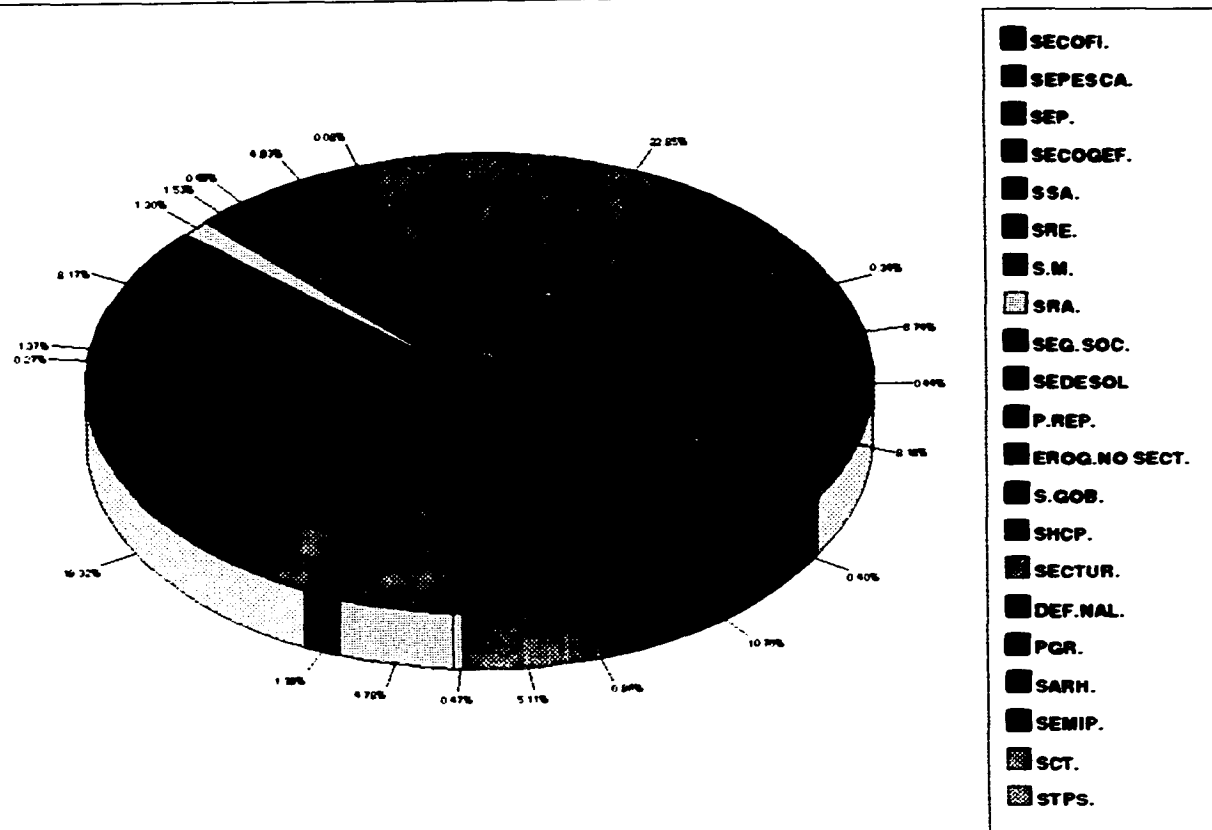
De conformidad con el decreto aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al año de "1994", publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de Diciembre de 1993 el presupuesto asignado al sector central fue distribuido entre las dependencias del ejecutivo federal de la forma siguiente:

<u>DEPENDENCIA.</u>	<u>CANTIDAD.</u>	<u>PORCENTAJE.</u>
Presidencia de la República.	296,300,000	0.27%
Gobernación.	1,495,800,000	1.39%
Relaciones Exteriores.	708,500,000	0.66%
Hacienda y Crédito Público.	5,135,000,000	4.78%
Defensa Nacional.	5,494,000,000	5.11%
Agricultura y Recursos Hidráulicos.	11,504,600,000	10.70%
Comunicaciones y Tptes.	8,795,189,800	8.18%
Comercio y Fomento Ind.	7,251,340,700	6.74%
Educación Pública.	24,559,777,500	22.84%
Salud.	5,304,100,000	4.93%
Marina,	1,649,280,200	1.53%
Trabajo y Prev.Social.	470,900,000	0.44%
Reforma Agraria.	1,396,754,500	1.30%
Pesca.	364,600,000	0.34%
Proc.Gral.de la República.	1,031,400,000	0.96%
Energía, Minas e Industria Paraestatal.	434,160,700	0.40%
Aportaciones a Sgd.Social.	8,787,657,400	8.17%

78

Desarrollo Social.	1,475,400,000	1.37%
Turismo.	501,600.000	0.47%
Erogaciones no sectoriales.	20,765,228,700	19.31%
Contraloría Gral.de la Federación.	87,500,000	0.08%
	<hr/>	<hr/>
	107,509,089,500	100%

## PRESUPUESTO DE EGRESOS ASIGNADO AL SECTOR CENTRAL EN 1994.



**CAPITULO IV.**

**MANUAL DE NORMAS Y PROCEDIMIENTOS  
PARA EL EJERCICIO DEL GASTO EN LA  
ADMINISTRACION PUBLICA  
CENTRALIZADA.**

#### **4.1 CONCEPTO DE CORRESPONSABILIDAD DEL GASTO PUBLICO.**

La corresponsabilidad significa un compromiso tácico entre las dependencias y entidades para ejercer el presupuesto conforme a principios previamente establecidos que imprimen mayor unidad, dirección y eficiencia al manejo del gasto.

El instrumento en que se definen estos principios es el Manual de Normas y Procedimientos para el ejercicio del gasto en la Administración Pública Centralizada.

Este documento contiene cinco sistemas:

- Administración del Ejercicio.
- Servicios Personales.
- Adquisiciones.
- Inversión Física.
- Transferencias.



#### 4.2 SISTEMA DE ADMINISTRACION DEL EJERCICIO.

El sistema de administración del ejercicio es la parte medular o el marco de referencia en el que se sustentan cada uno de los otros sistemas.

En este sistema se señalan las etapas que se van dando y que permiten llegar al ejercicio del presupuesto autorizado.

Una vez autorizado el presupuesto de egresos de la federación, las dependencias ya están en posibilidades de establecer compromisos; para esto, deberán elaborar cuatro calendarios de gasto con base en los lineamientos que emite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el mes de diciembre de cada año.

Estos calendarios se elaboran en relación con los capítulos de gasto:

- Capítulo 1000 (Servicios Personales).
- Capítulo 2000 (Materiales y Suministros).
- Capítulo 3000 (Servicios Generales).
- Capítulo 4000 (Transferencias).
- Capítulo 5000 (Bienes Muebles e Inmuebles).
- Capítulo 6000 (Obra Pública).
- Capítulo 7000 (Inversión Financiera).
- Capítulo 8000 (Erogaciones Extraordinarias).
- Capítulo 9000 (Deuda Pública).

Estos tres últimos los elabora la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Con base en los calendarios de gasto aprobados, la Dirección General de Política Presupuestal solicita a la Tesorería de la Federación la apertura de cuatro líneas de crédito globales para cada dependencia, y que de acuerdo a su naturaleza económica son:

- Línea de crédito global 1 Remuneraciones.
- Línea de crédito global 2 Erogaciones corrientes.
- Línea de crédito global 3 Apoyos presupuestarios.
- Línea de crédito global 4 Erogaciones de capital.

Las líneas de crédito globales para los capítulos 7000, 8000 y 9000 se manejan de manera muy particular para cada dependencia. Así tenemos que una vez establecidas las líneas de crédito globales, las dependencias solicitan a la Tesorería de la Federación la distribución de los recursos autorizados en líneas de crédito específicas en los bancos corresponsales con los que operan sus unidades ejecutoras, tanto en el Distrito Federal como en el interior de la República, incluyendo a los agentes financieros. Estas líneas de crédito son alimentadas por la Tesorería de la Federación de acuerdo con los calendarios de gasto autorizados. En este momento las dependencias ya están en condiciones de ejercer su presupuesto.

#### **4.3 SISTEMA DE SERVICIOS PERSONALES.**

El sistema de servicios personales comprende todo lo relativo al manejo de: plazas, puestos, sueldos, haberes, honorarios, aportaciones a seguridad social (ISSSTE-FOVISSTE-ISSSFAM) del personal civil y militar que labora en la administración pública. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo es la encargada de emitir la normatividad correspondiente.

#### 4.4 SISTEMA DE ADQUISICIONES.

El sistema de adquisiciones contempla todo lo relacionado a las adquisiciones, tanto de capital como corrientes y a los servicios que requieren las dependencias para realizar sus funciones, por ejemplo:

##### Adquisiciones:

- Material de oficina.
- Uniformes.
- Combustibles.
- Equipo de cómputo.
- Maquinaria y equipo, etc.

##### Servicios.

- Telefónico.
- Telegráfico.
- de agua potable.
- de energía eléctrica.
- Arrendamientos.
- Impuestos etc.

**4.5 SISTEMA DE INVERSION FISICA.**

Inversión física, trata sobre las obras públicas que realiza el Gobierno, ya sea que las efectúe directamente o contrate a terceros. Contempla los procedimientos a seguir cuando estas obras se llevan a cabo con recursos del Gobierno Federal o cuando se realizan por medio de la obtención de financiamiento a través de crédito externo.

**4.6 SISTEMA DE TRANSFERENCIAS.**

En este apartado se dan lineamientos orientados a regular los apoyos que otorga el gobierno federal a las entidades paraestatales, las cuales están ubicadas bajo la coordinación sectorial de alguna secretaría de estado, de acuerdo a las actividades que realiza.

#### 4.7 PROCEDIMIENTO PARA EL PAGO DE COMPROMISOS.

La cuenta por Liquidar Certificada, la cual funciona como un cheque bancario, es el documento presupuestario que utilizan las dependencias para cubrir cualquier tipo de erogación con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación.

Los datos que debe contener este documento son:

- Sello o logotipo de la dependencia.
- fecha de elaboración y en la que se paga.
- Número; este es de control interno de la dependencia.
- Importe a pagar ya sea en pesos o dólares con números y letras.
- Tipo de moneda.
- Quien lo paga (TESOFE o el Banco).
- Estado; si se expide fuera del D.F.
- Cuentadante (número de cuenta bancaria).
- Beneficiario.
- Clave presupuestaria (contiene 23 dígitos y permite identificar las erogaciones por conceptos específicos).

Dígitos.

Año - el último dígito del año calendario.	1
Dependencia.	5
Programa.	2
Subprograma.	2
Proyecto.	2
Unidad responsable.	3
Gasto.	4
Dígito identificador.	2
Tipo de pago.	1
Dígito verificador.	1

Todos los gastos que realizan las dependencias para el desempeño de sus funciones, se deben registrar con base en los conceptos y partidas que contiene el clasificador por objeto del gasto, el cual sirve de base para analizar y evaluar el ejercicio del gasto público.



#### 4.8 CLASIFICACION DEL GASTO PUBLICO.

Con relación a su clasificación, los gastos públicos son muy variados, tanto de tipos como de formas y conceptos, de donde deriva la clasificación siguiente:

- a) Por su objeto,
- b) administrativa por ramo o institución,
- c) económica,
- d) por funciones,
- e) sectorial y
- f) por programas y actividades.

##### a. Clasificación por objeto del gasto.

Esta clasificación tiene como finalidad identificar las cosas que el gobierno compra. Permite ordenar e identificar sistemáticamente los usos que se darán al dinero asignado a cada programa o actividad; para ello, debe identificar el tipo de bienes y servicios que se van a comprar para cumplir los programas.

##### b. Clasificación administrativa por ramo o institución.

En el cuerpo total del presupuesto de egresos, cada ramo se subdivide en capítulos, conceptos y partidas de la forma siguiente: Ramo: los tres poderes, secretarías y departamentos administrativos. Capítulos: servicios personales. Conceptos: sueldos, salarios, remuneración, etc. Partidas: compensaciones a supernumerarios, asignaciones destinadas a cubrir sueldos de funcionarios, dietas, remuneraciones a los miembros del Congreso de la Unión y remuneración al personal civil de la administración pública. En la clasificación anterior se subdividen las erogaciones en obras y servicios generales, erogaciones adicionales de organismos

descentralizados y empresas públicas, éstos se subdividen en gastos de operación e inversión y amortización de pasivos.

**c. Clasificación económica.**

Con esta clasificación se identifica el gasto según su naturaleza económica, haciendo posible investigar la influencia que las finanzas públicas ejercen en la economía nacional, además que muestra la parte de los gastos que se destinan a las operaciones corrientes y los que se canalizan a la creación de bienes de capital.

El gasto corriente esta representado por los servicios personales, compras de bienes para administración, servicios generales, transferencias corrientes y los gastos e intereses de la deuda; los capítulos de adquisiciones de bienes para fomento, conservación, obras públicas y construcciones integran la inversión física; la inversión financiera se agrupa en el capítulo con ese nombre. Estos dos últimos son los gastos de capital.

**d. Clasificación por funciones.**

En ésta se agrupan las transacciones del gobierno según su finalidad particular a la que se destinen, presenta una descripción que permite informar sobre la naturaleza de los servicios que se cubren con dinero productivo de los impuestos y la producción de los gastos públicos que se destinan a cada tipo de servicios.

La clasificación funcional del presupuesto de egresos federal es:

**I Fomento económico:**

- a) Comunicaciones y transportes.
- b) Fomento y conservación de recursos naturales renovables.

**II Inversión y protección sociales.**

- a) Servicios educativos y culturales,
- b) Salubridad, servicios asistenciales y hospitalarios,
- c) Bienestar y seguridad social.

**III Ejército, Armada y servicios militares.**

**IV Administración general.**

**v Deuda pública.**

- a) interior.
- b) exterior,
- c) flotante.

Estos grupos, a su vez se subdividen en el cumplimiento de un fin o para sufragar un costo de una actividad concreta. Por ejemplo, comunicaciones y transportes se refiere a carreteras, ferrocarriles, aeropuertos, correos, telégrafos, telecomunicaciones, servicios generales.

**e) Clasificación sectorial.**

Según Martner, tiene por objeto dar una idea de la magnitud del gasto público según los distintos sectores de la economía y al mismo tiempo evidenciar el nivel que se da a los distintos programas que se encuadran en cada uno de esos sectores.

**f) Clasificación por programas y actividades.**

Esta agrupa los gastos según los programas a realizar y las actividades concretas que deban cumplirse; el objeto de esta clasificación es vincular los gastos con los resultados que se esperan lograr, expresándolos en unidades físicas y dividir los programas en operativos, destinados a producir bienes y servicios y de inversión, los cuales se destinan a ampliar la capacidad de producción instalada.

Además de traducir en programas los objetivos que el gobierno persigue, la clasificación por programas permite la cuantificación de las metas programadas.

**NOTA:** Según sea la clasificación adoptada, será la información obtenida y el uso que se le pueda dar.

## **CAPITULO V**

### **CONTROL Y EVALUACION.**

### **5.1 EL SISTEMA INTEGRAL DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL.**

"La contabilidad gubernamental es el registro sistemático de las operaciones derivadas de los recursos financieros asignados a las instituciones de la Administración pública, orientada a la obtención e interpretación de estados que muestran su situación patrimonial".

#### **OBJETIVOS DE LA CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL.**

Entre los principales objetivos de la contabilidad gubernamental se encuentran los siguientes:

- 1.- Cumplir con el precepto constitucional de rendir la cuenta anual de la Hacienda Pública Federal.
- 2.- Permitir el control y registro de los ingresos y gastos públicos.
- 3.- Formular los estados contables y presupuestarios que permitan conocer los resultados de la gestión del sector público.
- 4.- Servir como instrumento de análisis, evaluación y dirección en la formulación y desarrollo de programas gubernamentales, facilitando la toma de decisiones.

Los objetivos de la contabilidad gubernamental anteriormente descritos, se encuentran orientados a fin de obtener información oportuna y veraz, y además que ésta se derive de sus propios registros. De ésta manera, la toma de decisiones cuenta con importantes elementos para poder realizarse en el lugar y en el momento preciso.

Asimismo, es posible proporcionar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la información necesaria, misma que le permita la elaboración de los estados consolidados y de la cuenta anual de la Hacienda Pública Federal.

**ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL.**

El sistema de contabilidad gubernamental está integrado por cuatro subsistemas, a través de los cuales se registra la totalidad de las operaciones (en forma unitaria y analítica) de las diferentes dependencias del sector central de la administración pública federal, para que posteriormente la información sea consolidada por la Secretaría de Hacienda.

Los subsistemas mencionados en el párrafo anterior son los que a continuación se describen:

**SUBSISTEMA DE INGRESOS O RECAUDACION.-** Este subsistema tiene como finalidad brindar información en lo referente a los ingresos obtenidos a través de la ejecución del presupuesto de ingresos de la federación.

Los ingresos que deben registrarse en éste subsistema, son los que se encuentran sustentados por la ley de ingresos de la federación, que es aprobada anualmente por la Cámara de Diputados.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la encargada de la operación de éste subsistema, a través de la Dirección General de Recaudación.

**SUBSISTEMA DE EGRESOS.-** El subsistema de egresos registra y proporciona información acerca de la autorización y ejecución del presupuesto de egresos de la federación. Cada una de las entidades ejecutoras de programas (Secretarías de Estado), es responsable de la operación de éste subsistema, de tal manera que, las entidades logren además de un registro y control de las operaciones, generar información exacta y oportuna.

**SUBSISTEMA DE FONDOS FEDERALES.**- Este subsistema se encarga de registrar confiable y oportunamente las operaciones referentes al movimiento de los fondos y valores del gobierno federal. Su manejo está a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Tesorería de la Federación.

**SUBSISTEMA DE DEUDA PUBLICA.**- Este subsistema se encarga del registro y control de los movimientos de las operaciones de contratación y pago del servicio de la Deuda Pública, generando información confiable y oportuna. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es responsable de la operación de este subsistema, a través de la Dirección de Crédito Público.

Por otra parte, la contabilidad gubernamental se conforma de la contabilidad patrimonial y de la contabilidad presupuestal. Estas contabilidades deben tener una adecuada vinculación, debido a que el gobierno federal utiliza para el desarrollo de sus funciones: El presupuesto (ingresos y egresos), por lo que es importante registrar en forma sistemática las fases de su gestión y la incidencia que de ello resulte.

La contabilidad gubernamental juega un papel importante como elemento de apoyo en la economía nacional. Por lo que debe satisfacer eficientemente los diferentes ordenamientos jurídicos, técnicos, administrativos, etc. y producir información útil para la vida del país.



## 5.2 LA CUENTA PUBLICA DE LA FEDERACION.

La cuenta de la Hacienda Pública Federal, comúnmente llamada Cuenta Pública, es el documento que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elabora anualmente, para su elaboración utiliza la información emanada de los registros contables de las diferentes dependencias que componen la administración pública federal.

Una vez que la Secretaría de Hacienda efectúa la consolidación de la información derivada de las contabilidades de los subsistemas, la somete a consideración del Presidente de la República, quien a su vez debe presentarla a la Cámara de Diputados.

Las bases legales que respaldan la elaboración de la cuenta pública son:

- Artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Artículo 32, fracción VIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Artículo 43 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- Artículo 15 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

La cuenta Pública tiene como objetivos principales los siguientes:

- Que el ejecutivo Federal pueda contar con un informe para que a través de él pueda comunicar al pueblo cómo, cuándo y en que fueron erogados los recursos financieros bajo su administración.

- Que la Cámara de Diputados cuente con los elementos necesarios para vigilar el gasto gubernamental, ya que al momento de recibir la cuenta pública del ejecutivo y proceder a su revisión a través de sus órganos, si lo considera conveniente tiene la facultad de solicitar explicaciones e inclusive hasta de realizar auditorías.

### 5.3 LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA.

Al recibir la Camara de Diputados la cuenta pública se inicia la segunda etapa que corresponde a su revisión, para el efecto, la comisión de vigilancia de la propia camara de diputados, la remite a la contaduría mayor de hacienda.

En el supuesto caso de que el Ejecutivo no presente la cuenta pública dentro de los diez primeros días del mes de junio del año siguiente al que corresponda. La constitución prevé que el plazo de entrega puede ampliarse si el propio ejecutivo lo solicita y siempre que dicha solicitud sea lo suficientemente justificada a juicio de la Cámara de Diputados, en cuyo caso debe comparecer el Secretario de Hacienda y Crédito Público ante el pleno de la misma, para exponer las razones que originaron dicho aplazamiento.

Para del desarrollo de esta segunda etapa, la cuenta pública es presentada a la Camara de Diputados, la cual la turna a la comisión de vigilancia. La comisión de vigilancia tiene la obligación, según el artículo 10, fracción I, de la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda de turnarla a la contaduría para su revisión, convirtiéndose dicha comisión de vigilancia en el conducto de comunicación entre la Cámara de Diputados y la Contaduría Mayor de Hacienda.

Asimismo, se debe presentar a la comisión de presupuestos y cuentas de la Cámara de Diputados, dentro de los diez primeros días del mes de noviembre siguiente a la recepción de la cuenta, el informe previo que le remita la Contaduría Mayor de Hacienda. En igual forma procede respecto al informe definitivo sobre el resultado de la revisión final de la cuenta pública, mismo que debe quedar terminado dentro de los diez primeros días del mes de septiembre del año siguiente al de la elaboración del citado informe previo.

La Cámara de Diputados en pleno es la responsable de revisar y discutir la contabilidad anual de la hacienda pública federal. El documento que analiza el cuerpo legislativo es el mencionado en el referido informe previo.

El informe previo contiene: entre otros los siguientes documentos: Comentarios sobre si la cuenta pública fue presentada de acuerdo con los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental; los resultados de la gestión financiera; opinión relativa a si las entidades se ajustaron a los criterios señalados en las leyes y ordenamientos aplicables a la materia, así como a los presupuestos de egresos de la federación y del Departamento del Distrito Federal; comentarios sobre el cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas y subprogramas aprobados; el análisis de los subsidios, las transferencias, los apoyos de operación e inversión, las erogaciones adicionales y otras erogaciones y conceptos similares, así como el análisis de las desviaciones presupuestales; En el dictamen definitivo además, se hará, en su caso, el señalamiento de las irregularidades que se hayan advertido en la realización de las actividades mencionadas.

El debate en el que se revisa la cuenta pública, no tiene una fecha fija, soliendo realizarse a fines de noviembre o diciembre del año en que se presenta la cuenta, en él los representantes populares discuten la cuenta pública y el dictamen, las conclusiones formuladas en su revisión se formalizan en un acuerdo que ordinariamente se publica en el Diario oficial de la federación en diciembre.

**A. Estructura de la información de la cuenta pública.**

El contenido específico de la cuenta pública está integrado por dos grandes apartados: 1) exposición de motivos y 2) estados financieros presupuestarios.

**Exposición de motivos.** Es el documento que muestra el análisis de los estados presupuestarios que conforman la cuenta pública y un breve estudio del comportamiento de la economía en su conjunto, respecto al desarrollo del país, incluyendo indicadores económicos que orienten con relación a las distintas tasas de desarrollo. Su forma es la siguiente.

- a. **Análisis de ingresos.** Estudio de la recaudación de la ley de ingresos de la federación.
- b. **Análisis de egresos.** Estudio del presupuesto de egresos en tres clasificaciones: administrativa o total por dependencia; económica o por objeto del gasto corriente y de capital; funcional o por función o rama económica.
- c. **Deuda pública.** Se estudia atendiendo a la institución intermediaria, al origen, a los instrumentos de captación o amortización de deuda y al saldo del año de que se trate.
- d. **Clasificación sectorial.** Estudio de la política sectorial del Ejecutivo federal, distribuida en once sectores considerados los más representativos de la actividad gubernamental.

**Estados financieros presupuestarios.** Se dividen en cuatro grupos:

- a. **Hacienda pública.** Es el aspecto contable; consta de siete estados entre los que destacan el balance general de la hacienda pública, el estado de ingresos y gastos, y el estado de la deuda pública.

- b. Gobierno federal y organismos y empresas. Son ocho estados que muestran la consolidación de las operaciones presupuestarias de estas entidades, sobresaliendo las clasificaciones económicas y el estado general de egresos presupuestales.
- c. Gobierno federal. Se refiere a los estados presupuestarios y económicos del sector central.
- d. Organismos y empresas. Está referido a los estados presupuestarios y económicos del sector paraestatal.

**B. De donde se obtiene la información.**

La información financiera y presupuestal es obtenida de cada una de las dependencias de la administración pública central y de las entidades del sector paraestatal, las cuales la envían a la Secretaría de Hacienda para integrar la cuenta anual de la hacienda pública federal, en los términos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, consistiendo en la siguiente:

**Sector central. Secretarías de estado y departamentos administrativos:** estado de situación financiera, balanza de comprobación u hoja de trabajo, estado de resultados y del ejercicio del presupuesto; estado de la cuenta "Fondo presupuestario disponible en tesorería", estado del costo de programas, relación de saldos a cargo y/o a favor de otros ramos y, por último, descuentos y percepciones en favor de terceros.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, además de la información mencionada, que le corresponde como secretaria de estado, formula la información por el manejo de los subsistemas de ingreso, de administración de fondos federales y de deuda pública, elaborando una -

balanza de comprobación por cada subsistema, así como el estado analítico de ingresos y el estado de la deuda pública del gobierno federal.

**Sector paraestatal.** Estados financieros dictaminados por los auditores externos, de situación financiera, de resultados y comparativos de situación financiera y sus resultados; estados de cambios en la situación financiera, estado del pasivo titulado, detalle del presupuesto de egresos, estado analítico de ingresos así como de costo de producción y ventas y estado de variaciones en el capital contable.

Toda esta información es captada de manera uniforme, mediante formatos diseñados por la dirección general de contabilidad gubernamental.

**Secretaría de Hacienda y Crédito Público.** Independientemente de la información relativa que como secretaria de estado le compete, tiene que proporcionar la correspondiente a la dirección general de pagos y a los ramos XXII (inversiones y erogaciones adicionales), por ser la dependencia encargada de su ejercicio, control y contabilización.

Asimismo, tanto a las entidades del sector paraestatal como al sector central, en adición a la información, se les solicitan referencias del avance de metas por programas, las cuales, aparte de permitir compararlas con las autorizadas en el presupuesto respectivo, conducen al conocimiento de las posibles variaciones y de los logros alcanzados.

**5.4 REVISION DE LA CUENTA PUBLICA.**

La contaduría Mayor de Hacienda revisa la cuenta pública del gobierno federal y la del Departamento del Distrito Federal, teniendo las atribuciones siguientes:

- a. Verificar si las entidades a que se refiere el artículo 29 de la ley de presupuesto contabilidad y gasto público, comprendidas en la cuenta pública, realizaron sus operaciones, en lo general y en lo particular, con apego a las leyes de ingresos y presupuestos de egresos de la federación y del departamento del distrito federal; cumplieron con las disposiciones relativas a las leyes generales de deuda pública, de presupuesto, contabilidad y gasto público, orgánica de la administración pública y demás ordenamientos aplicables a la materia. Si ejercieron correctamente sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas con sus partidas, y si aplicaron los recursos provenientes del financiamiento con la periodicidad y formas establecidas en la ley.
  
- b. Elaborar y rendir a la comisión de presupuesto y cuenta de la Cámara de Diputados, por conducto de la comisión de vigilancia, el informe previo, dentro de los diez primeros días de noviembre siguientes a la presentación de la cuenta pública del gobierno federal y la del departamento del distrito federal. Este informe contendrá enunciativamente comentarios generales sobre:
  - a) Si la cuenta está presentada de acuerdo con los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental;
  - b) los resultados de la gestión financiera;



- c) la comprobación de si las entidades se ajustaron a los criterios señalados en las leyes de ingreso y en las demás leyes fiscales especiales y reglamentos aplicables a la materia, así como a los presupuestos de egresos de la federación y del departamento del distrito federal.
- d) El cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas y subprogramas aprobados:
- e) el análisis de subsidios, las transferencias, los apoyos para operación e inversión, las erogaciones adicionales y otras erogaciones, conceptos similares, y
- f) el análisis de las desviaciones presupuestarias.

La contaduría mayor de hacienda también elaborará y rendirá a la cámara de diputados, el informe final sobre el resultado de la revisión de la cuenta pública federal y del departamento del distrito federal, el cual remitirá por conducto de la comisión de vigilancia en los diez primeros días del mes de septiembre del año siguiente a su recepción, allí mismo se señalarán las irregularidades encontradas.

Para realizar la revisión de la cuenta pública se requiere de un órgano especializado, por lo cual la cámara de diputados solicita a la contaduría mayor de hacienda realice dicha revisión.

La contaduría está encabezada por el contador mayor de hacienda, quien es la autoridad ejecutiva nombrada por la cámara de diputados. Su función es señalar las irregularidades encontradas en la gestión pública y evaluar la realización de los programas nacionales.

El contador mayor de hacienda dura ocho años en su cargo y es inmovible durante su gestión, al término de la cual; si la comisión de vigilancia lo considera adecuado, lo propone a la cámara de diputados para prorrogar su nombramiento hasta por otro período igual.

El titular de la contaduría mayor dura ocho años en el cargo, con objeto de mantener independencia respecto a las elecciones de diputados federales cada tres años y del relevo presidencial cada seis años, lograndose de esta forma determinar su responsabilidad y confiabilidad.

La función revisora de la cuenta pública es una de las funciones más importantes de la cámara de diputados. Ante la decadencia de las tareas legislativas del congreso, la función actual de los parlamentos debe cobrar nuevos rumbos hacia la supervisión de los actos del poder ejecutivo, para poder ser efectivamente un contrapeso al poder de éste.

## **CAPITULO VI**

### **PROGRAMACION Y PRESUPUESTO DE LA S.D.N.**

### **6.1 APARTADOS QUE CUBRE EL PROGRAMA-PRESUPUESTO DE LA SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL.**

Para efectos programáticos-presupuestales, la Secretaría de la Defensa Nacional es concebida en el contexto de todas y cada una de las atribuciones que tiene conferidas en los términos de los preceptos constitucionales y la ley orgánica de la Administración Pública Federal.

En ese sentido y de acuerdo a las funciones que desempeña como instrumento del Ejecutivo federal para garantizar la seguridad nacional, fortalecer la soberanía y el régimen democrático que consigna la constitución general de la república, el programa-presupuesto de la Secretaría de la Defensa Nacional esta clasificado en los siguientes apartados:

1. Ejército Nacional.
2. Fuerza Aérea.
3. Industria Militar.
4. Construcciones.

Con base en la estructura organizacional y operativa con que cuenta para la cobertura de estos 4 aspectos, se lleva a cabo las tareas de programación-presupuestación, con apoyo y en estrecha coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

## **6.2 CONCEPTOS BAJO LOS CUALES SE LLEVA A CABO EL PROCESO DE PROGRAMACION-PRESUPUESTACION.**

El proceso de programación-presupuestación dentro de la Secretaría de la Defensa Nacional, se lleva a cabo de acuerdo con las fases señaladas para el proceso de programación-presupuestación del sector público y determinando las necesidades presupuestarias que le permitan:

- \* Participar en el desarrollo integral de la nación, mediante la defensa de la integridad territorial, la independencia y la soberanía del país.
- \* Participar en el combate al cultivo, tráfico y consumo de estupefacientes.
- \* Diseñar conjuntamente con las autoridades civiles, los planes de acción para auxilio de la población en casos de desastre.
- \* Fabricar armamento, municiones, vestuario y demás materiales destinados al Ejército y Fuerza Aérea Nacionales.
- \* Organizar y preparar al Ejército y Fuerza Aérea para hacer frente a cualquier eventualidad.
- \* Dirigir la educación profesional de los miembros del Ejército y Fuerza Aérea Nacionales.
- \* Realizar las acciones dirigidas a proteger los recursos nacionales e instalaciones estratégicas.
- \* Apoyar campañas fitosanitarias, de reforestación y alfabetización.

En los términos de dicho procedimiento, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público lleva a cabo un primer acercamiento a las necesidades presupuestales del ejercicio siguiente, a través de la formulación del presupuesto preliminar; en él se determina lo que se denomina "presupuesto regularizable", que corresponde a los requerimientos financieros mínimos para iniciar un ejercicio presupuestal.

### 6.3 INTEGRACION DEL PRESUPUESTO PRELIMINAR.

Para la integración del presupuesto preliminar, los principales conceptos a considerar son:

A) En el capítulo servicios personales.

A.1) Haberes.

Corresponde a las acciones destinadas al pago de remuneraciones para personal que desempeña sus servicios en el Ejército y Fuerza Aérea Nacionales. Su cuantificación se realiza de acuerdo al número de plazas autorizadas, tanto en su costo directo como por sus repercusiones.

B) En el capítulo de materiales y suministros.

B.1) raciones alimenticias.

Los requerimientos presupuestales para este concepto, se determinan con base en el número de elementos de la SEDENA y de acuerdo a los diferentes tipos de raciones existentes, considerando un costo promedio de 3 alimentos diarios.

B.2) Materias primas.

Dentro de este rubro, se incluye el costo de materiales para uniformes que son fabricados por la propia dependencia, a razón de 2 uniformes anuales por elemento, de acuerdo al número de plazas autorizadas.

Asimismo se incluye el costo de materiales para la fabricación de armamento y municiones que requieren las fuerzas armadas para el mantenimiento de su capacidad de fuego autorizada, que actualmente se ubica en 25 días.

**B.3) Combustibles y lubricantes.**

El gasto asignable a este concepto, constituye un insumo importante para el desarrollo de las funciones de la dependencia y se cuantifica con base en su parque vehicular terrestre y aéreo autorizado, así como en el nivel de operaciones previsto por cada ejercicio.

**C) En el capítulo de servicios generales.**

**C.1) Servicios básicos.**

Se refiere a la adquisición de los servicios necesarios para el funcionamiento de las instalaciones de la Defensa Nacional, tales como energía eléctrica, agua, servicio telefónico, telegráfico y postal.

Para ello, existe una estrecha coordinación con la Secretaría de Hacienda para mantener actualizado el inventario de instalaciones y consumos promedio de servicios, a efecto de que en cada ejercicio presupuestal sean previstos los recursos financieros suficientes para sufragar el costo de estos conceptos.

**C.2) Servicios de arrendamiento.**

Dentro de este renglón, se asignan las erogaciones destinadas a cubrir el costo de equipo para la operación de la dependencia y que se refiere fundamentalmente a equipo de cómputo y fotocopiado.

**C.3) Servicios de mantenimiento.**

Este concepto es de suma importancia para la conservación de la infraestructura e instalaciones con que cuenta la SEDENA; constituye un principio fundamental que debe regir la gestión del gasto público a fin de optimizar el uso de los recursos del estado y mantenerlos permanentemente en adecuadas condiciones para su máximo aprovechamiento.

Los servicios de mantenimiento, atienden fundamentalmente lo relativo a cuarteles militares, parque vehicular terrestre y aéreo, así como maquinaria, equipo y armamento, de acuerdo con sus inventarios.

C.4) Servicios de traslado e instalación.

Corresponde al costo de la movilización del personal militar en comisión, que incluye viáticos y pasajes, así como el traslado del personal fuera de su residencia oficial o del país, cuando así lo precisa la tarea asignada.

C.5) Servicios oficiales.

En este rubro se incorporan los recursos necesarios para el pago de la cantidad adicional mensual que se asigna a los servidores públicos superiores y mandos medios de la dependencia, de acuerdo con la estructura orgánica y planilla autorizadas y en los términos establecidos por la normatividad aplicable.

D) En el capítulo de transferencias.

D.1) Funerales y pagas de defunción.

En estas partidas se prevén las asignaciones para gastos de sepelio y honores póstumos, así como ayudas para gastos de sepelio en caso de fallecimiento de familiares directos.

Dada la naturaleza contingente de estos eventos, su cuantificación se determina con base en promedios históricos en este tipo de erogaciones.

D.2) Becas.

Este renglón se determina de acuerdo con los programas que en esta materia se establecen para cada ejercicio.



D.3) PRE (Pensión Recreativa Estudiantil).

Corresponde a la asignación para gastos personales que se otorga a cadetes de Escuelas Militares y conscriptos del servicio militar nacional.

Su determinación se formula con base en las cuotas establecidas para estudiantes, en función del grado que cursan, la población estudiantil registrada, así como el número de conscriptos encuadrados en las compañías del servicio militar nacional.

El gasto de inversión, bajo las disposiciones presupuestales vigentes, no tiene carácter regularizable, sino que esta sujeto a la autorización previa y específica de los proyectos correspondientes.

Sin embargo, en el caso de la Defensa Nacional, existen requerimientos en materia de mantenimiento mayor de equipo y parque vehicular terrestre y aéreo, que conlleva a la necesidad de prever anualmente la adquisición de refacciones mayores para la atención de los programas de conservación.

#### 6.4 ANALISIS DEL MARCO PROGRAMATICO.

Una vez que se cuenta con la definición del presupuesto preliminar, de acuerdo con la cronología de las fases del proceso de programación-presupuestación, la Secretaría de Hacienda procede al análisis del marco programático y requerimientos presupuestales que presenta la SEDENA, cuyos resultados permiten identificar las nuevas necesidades en materia de gasto corriente e inversión que deriven de proyectos específicos; mayor nivel de operación o nuevos programas aprobados previamente por las instancias procedentes.

La Selección de nuevas necesidades, no implica necesariamente su incorporación al rango presupuestal de la dependencia, sino que constituye la base de análisis para que, previa depuración y selección de prioridades, se defina el techo financiero, en función de las previsiones de ingreso-gasto del gobierno federal.

### 6.5 DETERMINACIÓN DEL TECHO PRESUPUESTAL.

Definido el presupuesto regularizable y las nuevas necesidades, se lleva a cabo la actualización de precios, toda vez que tanto el presupuesto preliminar, como el marco programático son calculados a precios corrientes del momento en que se formulan. Para ello, se aplican los parámetros macroeconómicos que corresponden a una estimación del comportamiento de las principales variables económicas, tales como inflación, tipo de cambio, tasa de interés, tasa de inflación externa, precios y tarifas de servicios públicos.

La actualización del capítulo de servicios personales, no se incluye en el rango presupuestal, sino que se aplica a la previsión que para este efecto constituye la Secretaría de Hacienda y Crédito Público denominada "paquete salarial" y que se ministra a lo largo del ejercicio, conforme a la fecha en que autoricen la vigencia de incrementos salariales.

El impacto presupuestal que resulta de aplicar estos índices, es incorporado al nivel de gasto estimado, para constituir el rango presupuestal del ejercicio siguiente, el cual es comunicado a la Defensa para la integración del proyecto de presupuesto, en los términos, forma y plazos establecidos.

Estas son, en síntesis, las principales actividades que se desarrollan para la programación presupuestación, tanto en su aspecto general como parte del proceso de planeación, así como en sus aspectos específicos para el caso de la Defensa Nacional.

**6.6 EJERCICIO DEL PRESUPUESTO ASIGNADO A LA S.D.N. EN EL  
AÑO DE "1993".**

De conformidad con el decreto aprobatorio del presupuesto de egresos de la federación correspondiente a 1993, publicado en el diario oficial de la federación de fecha 18 de diciembre de 1992, a la Secretaría de la Defensa Nacional se le asignaron N\$ 4,050,982,300.00 los cuales se distribuyeron por capítulos presupuestales de la siguiente manera:

<u>CAPITULO</u>	<u>CONCEPTO</u>	<u>CANTIDAD.</u>	<u>%</u>
1000	SERVICIOS PERSONALES.	N\$ 2,641,963,500.00	65.22
2000	MATERIALES Y SUMINIS- TROS.	710,977,300.00	17.55
3000	SERVICIOS GENERALES.	255,178,800.00	6.30
4000	TRANSFERENCIAS.	32,226,300.00	0.80
5000	BIENES MUEBLES E IN-- MUEBLES.	280,636.400.00	6.92
6000	OBRAS PUBLICAS.	130,000,000.00	3.21
<b>T O T A L . . . . .</b>		<b>N\$ 4,050,982,300.00</b>	<b>100.00%</b>

Los montos de los capítulos 1000, 2000, 3000 y 4000 constituyen el gasto corriente, es decir, aquel gasto que sólo permite mantener en condiciones funcionales a la Secretaría de la Defensa Nacional, en tanto que los montos de los capítulos 5000 y 6000 constituyen el gasto de inversión o gasto de capital, esto es, el gasto que permite incrementar la capacidad operativa y administrativa de la S.D.N.

El gasto corriente absorbió el 89.87% del presupuesto total y al gasto de capital le correspondió solamente el 10.13%. Destacando, particularmente, el monto del capítulo 1000 (servicios personales), el cual absorbió el 65.22% del total, es decir, la mayor parte del presupuesto se destino al pago de servicios personales.

**6.7 EVOLUCION DEL PRESUPUESTO ASIGNADO A LA S.D.N. EN LOS  
ULTIMOS 4 AÑOS (1991, 1992, 1993 Y 1994).**

En función del presupuesto asignado al sector central (Presidencia de la República, Secretarías de Estado, Procuraduría General de la República, Aportaciones a Seguridad Social y erogaciones no sectorizables), el presupuesto asignado a la secretaría de la Defensa Nacional ha evolucionado en la forma siguiente:

- En 1991, se le asignaron N\$ 2,840,986,100.00 absorbiendo el 4.02% del presupuesto total asignado al sector central.
- En 1992, le fueron asignados N\$ 3,543,593,900.00 absorbiendo el 4.06% del presupuesto total asignado al sector central.
- En 1993, se le asignaron N\$ 4,050,982,300.00 suma que representó el 4.51% del presupuesto del sector central.
- En 1994 le fueron asignados N\$ 5,494,000.000.00 cifra que representó el 5.11% del total del presupuesto del sector central.

Como puede apreciarse, el presupuesto de la Secretaría de la Defensa Nacional se ha visto incrementado significativamente, en los 4 últimos años, tanto en términos absolutos como en términos relativos; habiendo representado su participación en el sector central los porcentajes de incremento que se indican:

- De 1991 a 1992    0.04%
- De 1992 a 1993    0.45%
- De 1993 a 1994    0.60%

Por otra parte, y en función de la evolución del presupuesto total autorizado al sector central, cabe resaltar las consideraciones siguientes:

- La Secretaría de Educación Pública ha absorbido la mayor parte del presupuesto excepto en 1993 y 1994, años en los cuales la mayor proporción correspondió a las erogaciones no sectoriales.
  
- El presupuesto de la Secretaría de la Defensa Nacional ha ocupado en promedio el 8/o. lugar, en cuanto a magnitud o monto, en el marco del presupuesto total asignado al sector central en los últimos 4 años.
  
- De las Secretarías de Estado, solo Agricultura y Recursos Hidráulicos, Educación Pública, Comercio y Fomento Industrial, Comunicaciones y Transportes y Salud poseen un presupuesto mayor al de la Defensa Nacional; lo cual refleja las prioridades del Gobierno federal establecidas en el plan nacional de desarrollo.

**C O N C L U S I O N E S .**

La función de planeación, programación y control presupuestal en su contexto global implica hacer de la actividad financiera del estado una actividad permanente, dinámica, sólida y capaz de lograr equidad en el crecimiento de la economía.

En la actualidad la vida económica del país se desenvuelve de acuerdo a un plan nacional que recoge las aspiraciones y demandas de los distintos sectores sociales, analizandolas y agrupandolas en programas de desarrollo de mediano y corto plazo y facultando al ejecutivo para establecer los procedimientos de participación y conducta popular, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación de planes y programas.

Hasta 1976 la presupuestación se realizaba por medio del presupuesto tradicional, documento propiamente contable en el que se exponían los gastos de la Administración Pública Federal asignados a cada ramo (Secretaría) y a las subdivisiones administrativas en cada uno, o bien, a los bienes o servicios que adquiriría; implantandose a partir de ese año, de manera generalizada el presupuesto por programas, cuyo propósito es cumplir los objetivos de los planes de largo y mediano plazos por medio de la realización de programas y la ejecución de actividades específicas, incluyendo sus costos; pero más que un instrumento de contabilidad y administración, se le concibió como un instrumento de política económica con el que se organizarían y llevarían a buen fin los objetivos y proyectos del gobierno.

La presupuestación por programas que implicaba el seguimiento de un plan multianual de seis años compartimentado en planes de mediano plazo y programas orientados por metas, tuvo complicaciones para su implantación debido a los conflictos que existían entre las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público ocasionados por la diferencia de ideas que tenían sus titulares acerca del tipo de desarrollo que debía seguir el país; situación que finalmente se eliminó con la fusión de estas secretarías en una sola, integrándose nuevamente las funciones de gasto-financiamiento en una única dependencia (S. H. y C.P.), lo cual garantizará una mejor coordinación entre los ingresos y gastos del sector público para tratar de lograr unas finanzas equilibradas.

El último vínculo entre la planeación y la presupuestación lo constituyen los programas operativos anuales, los que basados en los programas de mediano plazo, determinan acciones concretas de dirección y asignación de recursos anuales, mismos que una vez ajustados por la Secretaría de Hacienda, sirven de base para la integración del proyecto de presupuesto de egresos de la federación, encaminados al logro de los objetivos, metas y prioridades estipulados en el "PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994".

Las características principales de la presupuestación en México han sido la disciplina (reducir cada vez más el déficit público) aumentar la base gravable y exigir el cumplimiento de las obligaciones fiscales, la renegociación de la deuda externa y un manejo distinto de la interna (gracias a la reducción de las tasas de interés). Estas decisiones macroeconómicas han sido parte de un conjunto de políticas consistentes que han dado estabilidad a las expectativas de los grupos sociales y organizaciones gubernamentales.



mentales, apreciándose un aumento relativo de los gastos sociales y una reducción de los económicos, y estabilidad en los administrativos.

La programación es una herramienta necesaria para que exista congruencia entre la palabra y los hechos, por lo que el sistema que se está aplicando en nuestro país tiende a lograr que lo que se programe se ejecute y que lo ejecutado corresponda cada vez más a las metas definidas en tiempo y espacio derivadas de objetivos congruentes con la filosofía política y con el modelo de nación al que aspiramos.

El papel del poder legislativo en el control y evaluación del presupuesto de egresos de la federación comienza con su recepción discusión y dictamen, proceso que deberá realizarse en escaso mes y medio, toda vez de que le es presentado con fecha 15 de noviembre y debe ser aprobado antes del 31 de diciembre, no contándose con el tiempo suficiente para un adecuado análisis y opinión.

Por otro lado, partiendo del principio de que toda revisión o fiscalización debe ser realizada en tiempo oportuno, la responsabilidad del Congreso de la Unión respecto a la fiscalización o verificación de la cuenta pública no se cumple correctamente debido a que el ejecutivo presenta la cuenta con un desfase excesivo (10 de junio), es decir cinco meses y medio después de terminado el ejercicio fiscal anterior, con lo que pierde efectividad la revisión.

**CONCLUSIONES RESPECTO AL PROCESO DE PROGRAMACION-PRESUPUESTACION EN LA SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL.**

Una de las principales bases que sustentan el desarrollo del estado es la seguridad nacional, y siendo la Defensa Nacional el instrumento para garantizarla, son vitales para la S.D.N. la correcta planeación de sus actividades y la adecuada organización estructural y funcional de sus órganos operativos, técnicos, logísticos y administrativos tendientes a su logro.

La necesidad de llevar al grado máximo de eficiencia las funciones de los órganos encargados de la Defensa Nacional hizo necesario ajustar su organización y funciones a las nuevas necesidades impuestas por el programa de crecimiento y modernización del sector.

Las actividades que en este sentido realiza el sector defensa, tienen como finalidad satisfacer las necesidades presupuestales para su sostenimiento y desarrollo.

Sin embargo, fue necesario que para fincar en bases firmes estas actividades, y para cumplir estrictamente las tres grandes misiones asignadas al Ejército y Fuerza Aérea, así como los lineamientos de planeación gubernamentales, se establecieran los objetivos internos del sector defensa. Su consecución, permitirá disponer con Fuerzas Armadas debidamente organizadas, adiestradas, equipadas y con una elevada moral, características de un Ejército profesional.

El carácter institucional de estos objetivos y el hecho de comprender el universo del sector, les otorga vigencia permanente y permite que las actividades del mismo tengan continuidad y congruencia, asegurando con ello un desarrollo firme, sostenido y equilibrado.

Para la consecución de cada objetivo se establecieron metas cuyo cumplimiento se logra a través de acciones debidamente especificadas, las que por su diversidad y amplitud, permiten diferentes opciones en su aplicación, mediante la variación de prioridades de acuerdo con la situación interna y externa del País, los recursos disponibles, la política militar vigente y las necesidades internas del propio sector.

Los objetivos mencionados son los siguientes:

**1) Reacomodo del Dispositivo Estratégico.**

La ejecución de las acciones para alcanzar las metas de este objetivo, permiten al Ejército y Fuerza Aérea, desplegar adecuadamente sus efectivos en todo el territorio nacional, para responder a cualquier amenaza externa o interna que atente contra la seguridad nacional.

**2) Creación y Reorganización de Grandes Unidades Elementales, Táctico-Administrativas y de Servicio.**

Este objetivo tiene como finalidad lograr el justo balance entre los recursos y las necesidades de seguridad.

**3). Educación y desarrollo técnico de los recursos humanos.**

El alcance de este objetivo, es capacitar a los recursos humanos del Ejército y Fuerza Aérea en las diversas especialidades y niveles requeridos por los tiempos actuales, formando y consolidando en ellos un alto sentido de nacionalidad, honor, profesionalismo, responsabilidad y espíritu de cuerpo.

- 4). **Mantenimiento e incremento de la capacidad operativa del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.**

Este objetivo tiene como finalidad mantener en las máximas condiciones operativas, los recursos humanos y materiales del sector, impulsando su desarrollo.

- 5). **Incremento de la capacidad de alojamiento para las tropas y sus derechohabientes.**

Las acciones para el logro de este objetivo, tienen como finalidad proporcionar instalaciones militares adecuadas y funcionales a las unidades, dependencias e instalaciones del Ejército y Fuerza Aérea, mediante la construcción, conservación, remodelación, ampliación y acondicionamiento de inmuebles.

- 6) **Integración de fuerzas de tarea para realizar trabajos de carácter social en beneficio del país.**

Los integrantes del sector, independientemente de las funciones que ejecutan relacionadas con la seguridad nacional, participan en colaboración con las autoridades civiles, en actividades diversas que tienden al progreso del país y al auxilio de la población en caso de desastres.

Los objetivos mencionados tienen el mismo nivel de prioridad, ya que su permanente logro, asegura la eficiencia y eficacia de las Fuerzas Armadas.

La asignación de prioridades deberá ser encaminada a las acciones, que en gran parte constituyen las funciones normales del Ejército y Fuerza Aérea mexicanos y cuyo efecto se hace sentir con su realización o no realización, y otras para cuya ejecución se requiere de un financiamiento adicional.

El orden de prioridad que se asigna a esas acciones es cambiante y en ocasiones modifica sustancialmente los planes elaborados, ya que su aplicación tendiente a garantizar la seguridad nacional, está determinada por circunstancias que no siempre pueden ser previsibles en forma absoluta o determinante.

Esta situación es la que otorga una característica especial al sector, y debe ser tomada en cuenta para efectos de programación y asignación presupuestaria, a menos que se quieran correr riesgos calculados que puedan afectar en un momento y lugar, la estabilidad de la seguridad nacional, ingrediente indispensable para el desarrollo y existencia del Estado.

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

- Retchkiman**                    **K. Benjamin, Teoría de las Finanzas Públicas. México: UNAM, 1987 (1/a. Ed.).**
- Vazquez Arroyo Francisco, Presupuestos por Programas para el Sector Público de México. UNAM. 1991 (5/a.Ed.).**
- Pardo María del Carmen, Teoría y Práctica de la Administración Pública en México. I.N.A.P., 1992 (1/a. Ed.).**
- Pichardo Pagaza Ignacio, Introducción a la Administración Pública de México. I.N.A.P., 1984 (1/a. Ed.).**
- Martner Gonzalo, La Planificación y el Presupuesto por Programas. CHILE: Siglo veintiuno (6/a. Ed.).**
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Informe de Ejecución de Labores. México, 1993.**
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación, La Administración Pública Contemporanea en México. Fondo de Cultura Económica, 1993 (1/a.Ed.).**
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Manual de Normas y Procedimientos para el Ejercicio del Gasto en la Administración Pública Centralizada. México, 1993.**

Adam Adam Alfredo y Becerril Lozada Guillermo, **La  
Fiscalización en México.** UNAM, 1986 (1/a. Ed.).

Osornio Corres Francisco Javier, **Aspectos Jurídicos de la  
Administración Financiera en México.** UNAM, 1992  
(1/a. Ed.).