

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO
FACULTAD DE ECONOMÍA

“EL PROCESO DE PRESUPUESTACIÓN Y
PROGRAMACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN
MÉXICO 1990-1997”

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN ECONOMÍA

PRESENTA:

MA. DE LOS ANGELES SUÁREZ PÉREZ

270236

DIRIGIDA POR: DR. JOSÉ AYALA ESPINO

MÉXICO, D. F.

1999

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIA.

Gracias Dios Mío, por permitirme
vivir y poder realizar mis sueños
y metas.

A mis hermanas Margarita y
Mary Carmen , les doy las gracias
por acompañarme siempre y
enseñarme que una de las cosas
más valiosas de la familia es
tener siempre una hermana que
te sabrá escuchar y apoyar.

En general, quiero ofrecer gratitud
a mis tíos y primos que de alguna
forma siempre han estado al pendiente
de mí y a quienes les interesaba y
preocupaba el desarrollo de mi trabajo.

Daniel, Margarita y Juanita: Ustedes
han sido mi motivación para salir
adelante y como padres me han
brindado todo su apoyo, comprensión
y cariño. Este trabajo es suyo
también , y les agradezco que siempre
hayan confiado en mí.

Emmanuel, le agradezco tu apoyo en
los momentos difíciles y tu cariño
a lo largo de estos años.

Bertha, gracias por acompañarme en
las noches de trabajo.

AGRADECIMIENTOS.

Agradezco a la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Facultad de Economía el brindarme la oportunidad de prepararme en sus aulas; por lo que espero algún día poder retribuir todo lo que se me ofreció sin reservas.

Cuando conocí al Dr. José Ayala Espino me pareció una persona admirable, por todos los conocimientos que posee y por la sencillez de su persona; afortunadamente me dio la oportunidad de poder trabajar con él y ponerme en contacto con las primeras nociones sobre institucionalismo económico las cuales me ayudaron mucho en la terminación de mi carrera y en el desarrollo del presente trabajo.

Gracias por el tiempo que dedicó a la revisión de mi trabajo, por sus sugerencias, llamadas de atención y consejos que me ayudaron a concluir la tesis.

Quiero agradecer también al profesor José de Jesús Sánchez Arciniega, sus pertinentes sugerencias y sus valiosas aportaciones las cuales sirvieron en gran medida a enriquecer el trabajo y por la disposición que presto siempre a auxiliarme.

Gracias también a los profesores Alfonso Gómez Godínez, José Manuel Flores Ramos y Jamit Simental Fodel por brindar parte de su tiempo a la revisión de este trabajo y por sus sugerencias.

Mariana agradezco la amistad y paciencia que me has demostrado en este tiempo y tú compañía en las horas de alegría, angustia y trabajo.

Maribel, tú me has dado el ejemplo de que se pueden alcanzar las metas propuestas lo cual agradezco junto con tus palabras de motivación.

Finalmente gracias a todos los maestros que han contribuido a mi formación como profesionista.

ÍNDICE.

INTRODUCCIÓN.....	1
-------------------	---

CAPÍTULO I

EL PRESUPUESTO DESDE EL ENFOQUE DE LA ELECCIÓN PÚBLICA.

• Concepto de Estado.....	6
• Teoría de la Elección Pública.....	7
• El Estado Maximizador del Presupuesto.....	10
• Intervención del Estado en la Economía.....	12
• Problemas Agencia-Principal.....	13
• Proceso Político del Presupuesto.....	17

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES DE LA PRESUPUESTACIÓN Y PROGRAMACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN MÉXICO.

• Aspectos Generales.....	19
• Técnicas de Presupuestación.....	22
• Presupuesto Base Cero.....	23
• Presupuesto Tradicional.....	24
• Presupuesto por Programas.....	25
• Evolución de las Técnicas Presupuestarias en México.....	28
• Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP).....	32
• Antecedentes del Presupuesto Programático en el País.....	35

CAPÍTULO III

MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL DEL PROCESO DE PRESUPUESTACIÓN.

• Derecho Presupuestario.....	42
• Principios que Rigen el Proceso Presupuestario.....	43
• Marco Institucional.....	47
• Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	49
• Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	51
• Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.....	53
• Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.....	53

CAPÍTULO IV CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO PRESUPUESTARIO EN MÉXICO.

• Concepto de Planeación y Planificación.....	54
• Sistema Nacional de Planeación Democrática.....	56
• Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).....	68
• Formulación del PEF.....	70
• Clasificación Administrativa del Gasto Público.....	74
• Clasificación Funcional.....	76
• Clasificación Económica.....	77
• Clasificación por Objeto del Gasto.....	80
• Clasificación Sectorial Económica.....	82
• Aprobación del Presupuesto.....	83
• Ejercicio del PEF.....	86
• Control Presupuestal.....	88
• Evaluación Presupuestaria.....	93
• Apéndice I.....	97
• Apéndice II.....	102

CAPÍTULO V ANÁLISIS MACROECONÓMICO DEL PRESUPUESTO (1997).

• Ingresos Presupuestarios.....	115
• Ingresos del Gobierno Federal.....	116
• Ingresos Tributarios.....	117
• Ingresos no Tributarios.....	118
• Gasto Neto Presupuestario.....	119
• Costo Financiero de la Deuda Pública.....	120
• Gasto Programable del Sector Público.....	120

CAPÍTULO VI CONCLUSIONES.....	123
----------------------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA.....	128
-------------------	-----



INTRODUCCIÓN.

El presupuesto en forma general, representa los objetivos estatales. Lejos de ser resultado de una serie de procedimientos neutrales para lograr ciertos fines, se trata de una complicada trama en la que se dirimen conflictos mediante el ejercicio de autoridad y presiones políticas para satisfacer intereses sociales.

El presupuesto es por ello consecuencia y claro indicador del arreglo político de un país y del papel de su gobierno. Son muchos los actores que intervienen en su elaboración: el Jefe del Ejecutivo, funcionarios de niveles medios y altos, la Cámara de Diputados y sus comités de análisis, grupos de presión y los ciudadanos en su calidad de electores.

Al tomarse en cuenta, la interacción que tienen los agentes participantes en el proceso presupuestario (votantes, partidos políticos, burócratas, políticos, grupos de interés, etc.), es necesario aludir a la teoría de la elección pública, ya que es la más adecuada por brindarnos un marco teórico en donde se maneja como principal supuesto que la conducta de los agentes involucrados en la toma de decisiones públicas y en la ejecución de éstas son motivadas y guiadas por el egoísmo y la maximización de sus beneficios individuales.

Lo anterior es muy útil para poder visualizar el proceso presupuestario como un arreglo político, en donde la sociedad a través de sus demandas sociales exige a los políticos elaborar su plan de acción con la finalidad de satisfacer a sus votantes y a su vez, por medio de los burócratas llevar a cabo estos programas; todos con la finalidad de obtener el mayor beneficio posible.

El paradigma fundamental es maximizar los beneficios sociales minimizando el gasto público y contenerlo dentro de los límites que el gobierno considere adecuados para evitar una exacerbación del déficit que lo pueda hacer inmanejable e impacte el resto de las variables macroeconómicas; ya que, una de las funciones del gasto público es servir de instrumento para la política económica del gobierno y tratar de moderar de alguna forma, la variación cíclica de la economía.



La principal función del presupuesto consiste en asignar los recursos en forma eficiente buscando que éstos sean utilizados especialmente en aquellas áreas que soslaya la inversión privada, por tener baja rentabilidad.

Dentro del proceso de modernización, la vinculación entre la planeación y la presupuestación en el sector público, no puede permanecer inerte, dado que a través del Plan Nacional de Desarrollo (PND), los Programas de Mediano Plazo (PMP), el Programa Operativo Anual (POA) y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), el gobierno define y lleva a cabo sus objetivos y estrategias de corto, mediano y largo plazo.

Desgraciadamente y debido a las crisis recurrentes que desde 1970 acosan a nuestro país, ha sido necesario que el PEF se adecue a condiciones macroeconómicas tanto internas como externas para que cumpla con las metas de mediano plazo y coordinarse adecuadamente con el PND y los PMP.

Para que la orientación, nivel y destino del gasto público responda con eficiencia e imprima la solidez, dinamismo, permanencia y equidad que se requiere para el crecimiento de la economía, buscando alcanzar los objetivos planteados es necesario una correcta elaboración del PEF.

Para lograr lo anterior, la administración pública federal ha adoptado el uso de las técnicas del presupuesto por programas, para que este documento presupuestario permita canalizar recursos en forma anual comparativamente para las actividades del sector público y las entidades que lo conforman, atendiendo a objetivos específicos planteados, costos de ejecución conforme a los programas y actividades-presupuesto; y de esta forma, estar en posibilidad de racionalizar el gasto público con visión de largo plazo.

Este proceso presupuestario ha tenido cambios a raíz de la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) en 1992; estos cambios no han sido de gran trascendencia, pero sí



influyen en las relaciones que se dan entre las dependencias reguladas y el órgano coordinador del gasto como lo es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Debido a que la sociedad demanda más bienes y servicios públicos y de mayor calidad, se requiere que la administración pública federal tenga un desempeño eficiente y eficaz con una orientación estratégica hacia la calidad y resultados en lo que emprenda.

En base a lo anterior, en la presente tesis de investigación se plantean las siguientes interrogantes:

- Cómo participan los ciudadanos en el proceso presupuestario y de qué forma se interrelacionan los agentes involucrados en el proceso con la finalidad de garantizar la maximización de su beneficio.
- Qué tanto refleja el presupuesto las demandas sociales y cómo es el marco normativo que rige sus funciones.
- Por qué se piensa que la técnica de presupuesto por programas es la más adecuada para programar las actividades de las instituciones de la administración pública
- En qué etapas del proceso presupuestario pueden surgir dificultades que de alguna forma impidan su ejercicio para el año que se tiene contemplado.

En el presente trabajo se busca resolver las interrogantes anteriores tratando de presentar un documento que sirva para conocer cómo se lleva a cabo el proceso presupuestario del gasto público en México, el cual anteriormente era un tema al que no se le daba importancia porque la etapa de aprobación no era tan incierta como lo es a partir de 1997 cuando la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados está compuesta en su mayoría por representantes de los partidos de oposición; esto genera el temor de que el presupuesto no sea aprobado con lo que se permite un campo de discusiones tanto políticas como académicas en torno a este tema.



Los capítulos que la integran, pretenden abordar el tema de investigación desde lo general hasta lo particular, con el objeto de ofrecer una explicación adecuada del mismo.

En el Capítulo 1 se aborda el tema de la presupuestación, desde el enfoque de la escuela de la elección pública, analizando la conducta de los agentes según sus intereses particulares, el momento político y el Estado maximizador del presupuesto. Desde este enfoque podemos observar la existencia de problemas como son una relación agencia-principal que trae consigo información asimétrica y conducta oportunista entre los agentes participantes.

En el Capítulo 2 se describe la importancia que tiene la elaboración del PEF para la regulación económica y su papel como instrumento de desarrollo.

También se incluye una breve síntesis de las transformaciones que se han venido dando desde la Revolución Mexicana hasta la actualidad en materia de administración pública y su vinculación con el proceso presupuestario. Se hace una clasificación de los tipos de presupuesto, y se define cada uno de ellos para poderlo comparar con el presupuesto por programas que se utiliza en México.

Para finalizar este capítulo se presenta en forma sintética la evolución que han tenido las técnicas presupuestarias a partir de 1976 con la aparición de la SPP hasta su desaparición.

En este trabajo se considera muy importante el marco legal de este proceso por lo que el Capítulo 3 hace mención de las leyes, reglamentos y decretos que rigen la actividad presupuestaria, así como cuáles son los organismos involucrados en esta actividad y qué lineamientos siguen para la óptima distribución y eficiencia del gasto público.

En el Capítulo 4 se presenta una forma más profunda cómo se lleva a cabo la presupuestación en México; en qué consiste cada una de las etapas del presupuesto; la vinculación que hay entre la planeación y la presupuestación, y también, se trata de analizar las estructuras programáticas y las diferentes formas de clasificación, que se manejan tanto para la elaboración como para la ejecución del PEF.



En este capítulo se agregan dos apéndices, el primero nos muestra como se realiza el proceso presupuestario en países donde se maneja el presupuesto multianual y, el segundo se refiere a la Nueva Estructura Programática (NEP) que se utilizó al realizar el presupuesto para el ejercicio fiscal de 1998.

En el Capítulo 5 se analizan de forma general los indicadores más representativos de las finanzas públicas como son: los ingresos y el gasto así como su comportamiento cuantitativo a lo largo de 1997.

En el último Capítulo de la tesis, se presentan las principales conclusiones que se derivan de la investigación desarrollada.



CAPÍTULO UNO

**EL PRESUPUESTO
DESDE EL ENFOQUE
DE LA ELECCIÓN
PÚBLICA.**



CONCEPTO DE ESTADO.

En todas las sociedades divididas en clases, donde se presenta el dominio de una clase sobre la otra se observa que el poder económico se deriva de la apropiación de los medios de producción y del monopolio político e ideológico de algunos sectores.

El Estado surge en el lugar y en la época en que aparece la división de la sociedad en clases, cuando se manifiestan los explotadores y los explotados.

“ El Estado, como todas las asociaciones o entidades políticas que históricamente lo han precedido, es una relación de dominación de hombres sobre hombres, que se sostiene por medio de la violencia legítima (es decir de la que es considerada como tal). Para subsistir necesita por tanto, que los dominados acaten la autoridad que pretenden tener quienes en ese momento dominan”.¹

En la actualidad el Estado no es una organización institucional que impone su dominio sobre los sistemas económico, político y social, tratando de controlar las interacciones de estos sistemas.

El Estado actúa como una organización institucional dando un orden al comportamiento y las actividades de los sistemas antes mencionados. El Estado está conformado por diversas instituciones económicas y políticas que participan en el funcionamiento y operación de los sistemas.

El Estado es una institución determinante para fijar las reglas del intercambio a través de la creación, diseño y mantenimiento de las instituciones públicas y privadas, además de la creación de las regulaciones legales a las que deben ceñirse las actuaciones de los agentes. Por lo tanto y para fines de la presente tesis definiremos al Estado como: un organismo formado por gobierno, instituciones, leyes y reglamentos, sociedad y territorio con fines propios.

¹ Weber, Max. *El político y el científico*. 1ra edición en Colofón. Edt. Colofón. 1996 México, D.F. Pág. 9.



TEORÍA DE LA ELECCIÓN PÚBLICA.

La teoría de la elección pública ha sido desarrollada principalmente por el Premio Nobel de Economía James Buchanan, y por G. Tullock.² En particular, lo relevante de dicha teoría en el contexto de este estudio radica en que ayuda a entender las barreras institucionales que existen en el sector público para el cambio tecnológico y la optimización -en términos económicos- de los procesos productivos.³

El enfoque de la teoría de la elección pública⁴ es importante porque da una perspectiva útil para la comprensión del papel del Estado en la toma de decisiones económicas respecto a cuestiones que conciernen a la colectividad, como son: la fijación del presupuesto, las políticas de gasto e ingreso público, el grado de intervención estatal, etc.

La elección pública, a diferencia de la economía neoclásica, estudia los problemas de asignación de recursos que se originan tanto en el mercado, como en la intervención del Estado en la economía, o en el mercado político.

Para analizar lo referente a las decisiones colectivas, la escuela de la elección pública parte de las preferencias individuales, utilizando el instrumental microeconómico para explicar el comportamiento de los individuos.

² Para profundizar en este tema, se recomienda consultar: Ayala Espino, José. *Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una Revisión de las teorías modernas del Estado*. Editorial Porrúa. México, D.F., 1996.

³ Ugalde Ramírez, Luis Carlos. *El Crecimiento del Gasto Público en México, Una Hipótesis Alternativa*. Tests ITAM. México, D.F., 1990.

⁴ También se le conoce a la escuela de la elección pública como elección colectiva, elección social o por su nombre sajón "Public Choice".



LA TEORÍA DE LA ELECCIÓN PÚBLICA Y EL ESTADO.

Para comprender los elementos básicos de la escuela de la elección pública, es necesario saber que se concibe al Estado desde una doble visión: como un contrato social y como una organización monopolista.⁵

El hecho de estudiar al Estado como un contrato social entre gobernantes y gobernados, es el resultado de un contrato que se establece entre los individuos y el Estado, por lo que el gobierno debe proveer a la sociedad de bienes y servicios públicos; por su parte, los ciudadanos otorgan recursos financieros, vía una carga impositiva y apoyo social al gobierno, así como a través de consulta popular o votación. El acuerdo social queda definido y normado por la constitución política que es el máximo órgano representativo de ese contrato social.

El Estado es una organización con poderes exclusivos sobre un cierto ámbito de asuntos de interés general, destacando el monopolio de cobrar impuestos y el monopolio de proveer bienes públicos, principalmente, la defensa y la seguridad nacional.⁶ Esta capacidad monopólica del Estado puede ser aprovechada por el gobierno para alcanzar sus objetivos políticos y económicos; como el de ganar una reforma legal, la aprobación del presupuesto público o las elecciones.

LA TEORÍA DE LA ELECCIÓN PÚBLICA Y LA POLÍTICA.

Uno de los principales problemas que analiza la teoría de la elección pública, es la transformación de las preferencias individuales en decisiones colectivas.

Si todo el mundo pensara igual, la toma de decisiones públicas sería muy fácil. Pero precisamente el problema se da, no en las cuestiones en las que todo el mundo está de acuerdo sobre lo que debe hacerse, sino en las que los individuos tienen opiniones diferentes.

⁵ *Ibidem*, pág. 252.

⁶ *Ibidem*, pág. 256.



Por tal motivo, para resolver los complejos problemas sociales y lograr un acuerdo público, las acciones individuales tienen que interactuar con las demás. Es decir, se necesita un proceso político para encontrar la solución de los problemas públicos.

Una de las reglas más importantes del proceso político es que las decisiones corresponden a los representantes elegidos, en quienes el elector ha depositado su confianza. Por lo tanto, la opinión individual se debe trasladar a un representante. Esto se realiza a través de las elecciones, en donde los votantes expresan sus preferencias otorgando su voto al candidato con el que más coinciden en opinión. Las personas que triunfen en las elecciones representarán a la comunidad y tomarán la decisión final por delegación de los electores.

Finalmente los políticos indicarán a los burócratas lo que deben realizar. Los burócratas, por lo tanto, serán los encargados de materializar las propuestas de los políticos y ejecutar sus decisiones.

Cada participante del proceso político (el elector, el político y el burócrata) tratará de influir, en la medida de sus posibilidades y bajo su punto de vista e intereses, en el proceso de elaboración y puesta en marcha de las decisiones de la política pública. Los votantes y los grupos de interés afectados, ejercerán presión sobre los burócratas y los políticos para desviar la decisión en su beneficio.

Los Votantes.

El votante es el individuo que manifiesta su preferencia sobre una decisión pública, un conjunto de decisiones (programa electoral) o unas personas (candidatos), en unas elecciones públicas.

El objetivo del votante, según la teoría de la elección pública, consiste en hacer máxima la diferencia que hay entre los beneficios posibles de su actuación como elector y los costos en que debe incurrir para llevarlo a cabo.



Los Políticos.

Los políticos son las personas en quienes se deposita la tarea de representar a sus conciudadanos, para ejercer funciones de gobierno o legislativas en un país.

El supuesto básico de la teoría de la elección pública respecto a los políticos, es: "los políticos se comportan con vistas a maximizar sus posibilidades de ser elegidos, es decir, son maximizadores del voto".

A los políticos les interesa ganar las elecciones, con el fin de disfrutar de la renta, del prestigio y del poder que confiere la pertenencia al partido en el gobierno y el control del aparato burocrático-administrativo.

Los Burócratas.

Otro grupo importante de participantes en el proceso político, son los burócratas.

Se considera como burócrata a los empleados y funcionarios del gobierno que llevan a cabo las decisiones de los políticos. Los burócratas, por lo tanto, desarrollan una importante tarea en beneficio de la sociedad, al ser indispensables para el buen funcionamiento del Estado moderno y para el diseño e instrumentación de las políticas públicas, al ofrecer continuidad y racionalidad a los procesos y programas políticos.

EL ESTADO MAXIMIZADOR DEL PRESUPUESTO.

La teoría de la burocracia asume que el gobierno es por definición una organización maximizadora del presupuesto público. La teoría tiene dos supuestos principales: primero, que los burócratas y políticos actúan en un mundo sin restricciones presupuestarias, institucionales, normativas y éticas y; segundo, su conducta siempre es regida por el egoísmo.⁷

De manera sintética, se describe al político como un representante electo que encarna la función de utilidad social de sus

⁷ *Ibidem*, pág. 262.



electores. El burócrata, a su vez, es el agente que implementa las políticas gubernamentales. Aunque ambos actores no guían su conducta por la maximización de ganancias, ello no implica un comportamiento irracional. De hecho, tanto el político como el burócrata maximizan beneficios, aunque su función de utilidad es diferente a la del empresario. Así, mientras el político maximiza poder, el burócrata maximiza el presupuesto que se le asigna.

Dentro de la escuela de la elección pública, Niskanen fue el primero en desarrollar una teoría de la burocracia. Para el autor, existen algunas características de la burocracia gubernamental que son importantes para comprender su funcionamiento (y las barreras institucionales para el cambio tecnológico). Primeramente, la producción de bienes y servicios públicos es ajena al mercado, por lo que existe un problema de medición de la producción pública.

Niskanen enumera las metas posibles del funcionario público: el salario, las retribuciones accesorias del cargo, la reputación pública, el poder, el patrocinio, la producción de la unidad administrativa, la posibilidad de introducir cambios y la comodidad en la dirección de la unidad administrativa. Y finaliza afirmando que todas estas metas, excepto las dos últimas están positivamente relacionadas con el tamaño del presupuesto asignado.

La conducta burocrática se guía bajo la búsqueda constante y creciente de presupuesto, para lo cual requiere capacidad para incidir en la política gubernamental, en el partido político y en otros grupos de influencia y decisión. Y todo esto puede obtenerse más fácilmente cuando se cuenta con un mayor número de empleados disponibles, por lo que existen fuertes incentivos para mantener la intensidad del factor trabajo en la producción de los bienes y servicios que se ofrecen.

Los burócratas que diseñan y administran las políticas gubernamentales, tienen incentivos para aplicar medidas que lleven a las actividades del Estado más allá de su nivel de equilibrio y toman decisiones que no son eficientes.



Entre las principales conductas que posibilitan estas actitudes destacan las siguientes:

- La burocracia puede eludir las restricciones económicas que impone el mercado. En efecto, mientras que los agentes privados encaran el límite presupuestario, el riesgo a la quiebra y la evaluación financiera de resultados por parte de los consejos de administración; la burocracia no.
- Los burócratas y los políticos usualmente prometen y ofrecen bienes y servicios que realmente no pueden producirse con los recursos, las tecnologías o la organización institucional disponibles.
- La conducta maximizadora de la burocracia es reforzada por las fallas de mercado, entre más se advierta la presencia de monopolios, provisión de bienes públicos y externalidades, más se reconoce un campo para que los políticos y burócratas promuevan y apliquen políticas públicas para corregirlas.
- La burocracia responsable de la producción y/o provisión de bienes y servicios públicos, a precios subsidiados, puede ofrecer un exceso de bienes.
- Los políticos y burócratas tenderán a involucrarse en más actividades de las que objetivamente pueden atender eficazmente, porque son presionados por los electores y grupos de presión.
- La burocracia cuando diseña y opera alguna política introduce en sus cálculos y previsiones los costos en los que se incurrió en el momento del diseño y los costos en los cuales incurrirá en el momento de la administración.

INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA.

Actualmente en la mayoría de las sociedades, los recursos no solamente son asignados por el mercado, sino también a través de procesos políticos mediante el presupuesto público.



En los hechos cotidianos, las fallas de mercado y la iniquidad social son lo común. Por ello se justifica la intervención del Estado en la economía, para corregir las imperfecciones del mercado, ayudar al logro de la eficiencia económica y distribuir más eficientemente la riqueza.

Para que el Estado cumpla con sus objetivos públicos, debe obtener ingresos, gastar dinero o regular la actividad económica. Los principales instrumentos con los que cuenta el Estado para influir en la economía y lograr sus objetivos son:

- Los impuestos. A través de la política impositiva obtiene recursos para invertir y estimular la actividad económica .
- El gasto público. Cuando el gobierno gasta, induce a que las empresas produzcan determinados bienes. Además, al otorgar subsidios, transferencias, o prestaciones sociales, el Estado apoya el ingreso de las familias, permitiéndoles consumir y ahorrar más.
- La regulación de la economía. El Estado regula la economía para, establecer leyes y normas con el propósito de alterar y controlar las operaciones de las empresas, los precios, la calidad de los productos y servicios, etc. La regulación económica influye en los agentes económicos para que realicen o no determinadas actividades económicas.

PROBLEMAS AGENCIA-PRINCIPAL.

Así podemos contemplar la hacienda pública como una organización económica cuya razón de ser, es el servir de instrumento eficaz para satisfacer y/o mejorar algunas de las necesidades sentidas por los ciudadanos. Por lo tanto el funcionamiento de la misma tiene que salvar un conjunto de problemas en gran medida similar al que tienen que solventar las organizaciones económicas privadas y que habitualmente se identifican con la denominación de problemas de agencia - principal.



Los problemas de agencia en la hacienda pública tienen su origen básicamente en dos factores que inciden muy significativamente en el funcionamiento de ésta.

- La dualidad entre principales (ciudadanos-contribuyentes-votantes) y agentes (político-burocráticos, responsables políticos o funcionarios): Se da en la estructura organizativa, con un papel diferente en cuanto a su influencia en el proceso de toma de decisiones. Esta dualidad tiene importancia porque en principio, no existen bases que nos permitan presuponer una identidad perfecta entre los objetivos de los principales y los de los agentes.

Más bien, existen motivos fundados para entender que la relación de agencia sobre la que se estructura el normal funcionamiento de la hacienda pública acarrea una tensión latente entre los objetivos de unos y de otros. La superación de esta tensión habrá de ser buscada en un adecuado sistema de incentivos si se quiere que esta organización económica pública sirva a los fines para los que fue establecida por los ciudadanos.

- La asimetría en cuanto al acceso a la información relevante para la toma de decisiones: A este respecto, la relación de agencia, al establecer sobre la base de un sistema de delegación de funciones a favor de los agentes (político-burocráticos), sitúa a éstos en una posición privilegiada con respecto a los ciudadanos.

La combinación de estos dos factores provoca un conglomerado de problemas que básicamente podemos resumir en los dos prototipos del modelo de agencia-principal sobre los que más ha venido incidiendo el análisis económico:

- El riesgo moral: El riesgo moral es un problema básicamente derivado de la "acción oculta" (hidden action) que desde la perspectiva del principal puede en muchas ocasiones desarrollar el agente en quien ha delegado la responsabilidad de la gestión de los recursos presupuestarios. Como consecuencia de que el normal funcionamiento del sector público se desarrolla en gran medida en términos de trabajo "en equipo", resulta difícil detectar free-riders



o actuaciones oportunistas. Este factor incide tanto en la selección de los programas presupuestarios más adecuados como en la aplicación del esfuerzo idóneo en la ejecución de los mismos.

- La selección adversa ⁸ : La selección negativa es un problema básicamente derivado de la “información oculta” (hidden information) con que inevitablemente el ciudadano se ve abocado a delegar funciones presupuestarias en manos de sus agentes político-burocráticos. La existencia de variables no observables o difícilmente perceptibles por la interferencia de ruidos que pueden confundir o inducir a error al ciudadano en cuanto a su interpretación adecuada genera el peligro de que fines particulares prevalezcan en la gestión presupuestaria sobre los fines globales.

En el caso de la hacienda pública, los problemas de la agencia-principal, tienen peculiaridades derivadas, a su vez, de las peculiaridades que la naturaleza pública de su organización conllevan para ésta.

Básicamente, porque al ser ésta una organización económica cuya vida se desarrolla por encima del mercado, muchos de los mecanismos de control que los principales tienen a su alcance para disminuir los costos derivados de los problemas de agencia en el ámbito de las empresas privadas no están al alcance del ciudadano para solventar problemas análogos en el ámbito de la hacienda pública.

Por lo anterior podemos observar que los agentes de las empresas privadas están siempre constreñidos para anteponer sus propios objetivos a los de los propietarios de la empresa por dos vías bastante directas:

- Por la vía de la salida que los accionistas pueden ejercer mediante la transferencia de sus títulos de propiedad a terceros y,

⁸ Salinas Sánchez, F. Javier. *Economía Política Constitucional de los Presupuestos Públicos*. Editorial Madrid; Tecnos. 1993



- Por la vía de la entrada de nuevos agentes, siendo la vía más drástica en este caso la absorción de la empresa por parte de otra empresa.

Ambos mecanismos reducen de forma importante los problemas de agencia y aminoran significativamente los riesgos para el principal de que los costos de agencia se disparen.

Por razones obvias, ninguno de estos mecanismos es aplicable a la hacienda pública. Ante ésta, los ciudadanos no tienen fácilmente a su alcance la vía de la salida, ya que su condición de principal en este caso es derivada de su condición de ciudadano. Aquí su titularidad no es transferible y, aunque siempre existe la posibilidad del cambio de nacionalidad, ésta es una posibilidad más teórica que real, dados los importantes costos que la misma acarrea y el reducido porcentaje de ciudadanos que en circunstancias normales están en situación de cargar con aquellos.

Por lo que respecta al mecanismo de absorción, aunque aparentemente pueda entenderse que existen ciertas analogías entre las absorciones empresariales y los procesos de integración económica entre Estados, existen diferencias sustanciales entre ambos tipos de procesos. Básicamente porque, a diferencia de lo que acontece en el mercado, donde se producen con frecuencia absorciones “no amistosas”, en los procesos de integración entre Estados tales situaciones no se dan salvo en caso de adhesiones por vías bélicas.

Esto quiere decir que en el caso de los procesos de integración entre Estados, los agentes político-burocráticos se mantienen en la cabeza de las negociaciones de integración y cabe esperar que éstas avancen sólo en cuanto sus intereses particulares queden suficientemente salvaguardados por la nueva estructura que la integración adopte.⁹ En definitiva, los agentes político-burocráticos no están sujetos a la amenaza de verse desplazados por otros agentes como consecuencia de un proceso de integración (de mayor o menor trascendencia) entre las haciendas de diferentes estados.

⁹ Como es el caso del “cuarto de junto” en las negociaciones del TLCAN



PROCESO POLÍTICO DEL PRESUPUESTO.

La razón más importante para considerar el contenido político del presupuesto es que en su elaboración intervienen cada día más personas e instituciones.

Así, a través de un proceso político, se distribuyen los recursos financieros que controla el presupuesto. Por lo anterior, las agencias y departamentos estatales involucrados en la elaboración del presupuesto participan activamente en los conflictos de intereses mediante el proceso político correspondiente. Estas agencias y departamentos deberán tomar en cuenta que sus expectativas y las de los otros, determinarán pérdidas por un lado, y ganancias por el otro, que resultan en determinados saldos netos con respecto a determinados grupos sociales.

Dentro de este encadenamiento político de la cuestión presupuestal, la administración del presupuesto se refiere a la asignación de recursos financieros escasos, a través de la competencia entre diversos grupos sociales, con la mayor eficiencia posible.

Dentro de los organismos económicos del gobierno, el presupuesto domina la escena administrativa, principiando con su análisis, con su planeación, y finalmente con su manejo y control. El presupuesto deberá considerar objetivos definidos y su costo monetario; comparar métodos alternativos para obtener los objetivos señalados, y considerar los compromisos de gastos futuros; un programa único es manejado por diferentes unidades administrativas que se encargan de segmentos de dicho servicio, y las limitaciones que en materia de gasto federal se tienen para definir y medir ciertas metas.

La buena administración presupuestal será aquella que esté en condiciones de proporcionar todos los datos que se encuentran implícitos en el presupuesto, informaciones sobre el uso de recursos por el Estado y sobre la producción gubernamental de bienes y servicios.



El propósito primario del presupuesto por programas consiste en facilitar la realización de las elecciones por hacer. Este programa exige la necesidad de efectuar las operaciones consideradas, y determinar también la aplicación de nuevas técnicas analíticas.

La fijación de la política presupuestal es un proceso complejo en donde intervienen múltiples factores y agentes, en donde cada uno intenta imponer su visión respecto a las características que debe tener ésta.

La política presupuestal puede reflejar entonces, la corriente de pensamiento respecto al papel que debe jugar el Estado en la Economía.



CAPÍTULO DOS

**ANTECEDENTES DE
LA
PRESUPUESTACIÓN Y
PROGRAMACIÓN DEL
GASTO PÚBLICO EN
MÉXICO..**



ASPECTOS GENERALES.

En el curso de la historia el gasto público ha evolucionado con excepción de la Edad Media, en la que permaneció prácticamente estancado. En la época del liberalismo económico, este se canalizó a las funciones tradicionales de gobierno, debido a que la actividad estatal estaba muy limitada; pero a partir del presente siglo y fundamentalmente después de las crisis de 1929, se dio un crecimiento acelerado del gasto, ya que se orientó a satisfacer necesidades sociales y crear infraestructura para el desarrollo.

Esta tendencia observó diversos matices que obedecen a la situación prevaleciente en cada país, entre las cuales se citan el nivel, de desarrollo, los objetivos de política económica que el Estado ha establecido y que va estrechamente ligada a la forma de gobierno, así como las presiones políticas de los grupos que forman parte de la sociedad.¹⁰

A continuación se presentan algunas definiciones del concepto de gasto público:

“El gasto público es el valor total de las compras de bienes y servicios realizados por el sector gubernamental durante un período productivo. Es el gasto del sector público, que incluye gastos de inversión y de consumo. Es el gasto realizado por el gobierno nacional y local, como distinción de aquellos gastos individuales o privados. La definición convencional de los gastos públicos es de carácter esencialmente jurídico: el gasto público es tal por ser una erogación nacida de la voluntad estatal o por emanar de un órgano o institución de carácter estrictamente público”.¹¹

El gasto público, es uno de los instrumentos más importantes de política fiscal que utiliza el Estado, para planear y llevar a cabo las

¹⁰ Arriaga Conchas, Enrique. *Finanzas Públicas de México*. Instituto Politécnico Nacional. México, D.F., Pág. 21

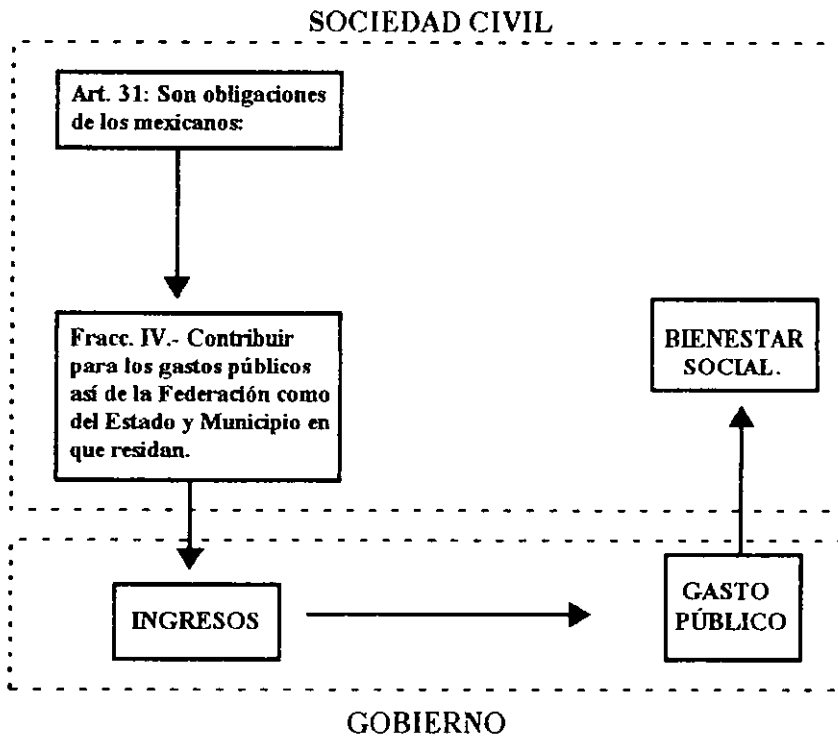
¹¹ Definición tomada de: Ayala Espino, José. *Economía Pública. Una guía para entender al Estado*. Facultad de Economía. UNAM. México, D.F. 1997.



acciones con el fin de alcanzar las metas y objetivos de la política económica.

Como puede observarse en el siguiente esquema, la finalidad del gasto público es lograr el bienestar social a través de su eficiente distribución.

FINALIDAD DEL GASTO PÚBLICO.



El gasto público es de suma importancia debido a la utilización y asignación de recursos que se canalizan hacia los distintos sectores de la actividad económica, por lo que es uno de los determinantes de la demanda total, tanto en el consumo como en la inversión.



Por lo tanto, el presupuesto se considera como una herramienta política, ya que expresa a través de transacciones concretas y resultados propuestos, las decisiones gubernamentales, y contribuye a través del ejercicio del poder a ejecutarlas; es un instrumento de planificación ya que contiene metas que cumplir con determinados medios; y es un instrumento de administración porque debe realizar acciones específicas para coordinar, ejecutar y controlar los planes y programas.

La importancia fundamental del presupuesto radica en que para cualquier entidad que realice una actividad económica, éste es el resultado de fuerzas que en determinado momento se registran presupuestariamente para tomar decisiones que implican gastos e ingresos del gobierno.

La principal ventaja del presupuesto reside en que, a lo largo del año en forma rutinaria, se adoptan decisiones concernientes a medidas determinadas o específicas, por lo que el proceso de elaboración del presupuesto del gobierno, permite una vez al año considerar en conjunto los programas sectoriales y sus repercusiones financieras.¹²

Los presupuestos deben servir de base para coordinar las medidas que afectan simultáneamente a varios organismos públicos y deben contener mecanismos que permitan hacer frente a la acelerada evolución de las circunstancias.

En resumen, podemos notar que, la preponderancia del presupuesto como plan de gobierno consiste en que señala objetivos, para los cuales se necesita considerar los costos en que se incurrirá para alcanzar metas, lo que significa tomar decisiones previas.

La eficiencia del presupuesto como instrumento de política económica depende de su periodicidad, cobertura y estructura. Si bien

¹² Premchand, A. Antonaya, L. Aspectos del Presupuesto Público. Edición preparada por Fondo Monetario Internacional, 1998.



existen algunas excepciones, es la costumbre que los presupuestos tengan como mínimo un período anual.

Los responsables de elaborar el presupuesto han admitido la existencia de varios problemas, por lo cual, con el transcurso del tiempo, han surgido técnicas destinadas a enfrentarlos.

TÉCNICAS DE PRESUPUESTACIÓN.

“Para emprender el análisis de los sistemas presupuestarios es necesario considerar los aspectos críticos los cuales son”: ¹³

- El ambiente o contexto donde la asignación de recursos y el sistema presupuestal tienen lugar.- Para estudiarlo deben considerarse tres cuestiones: el desarrollo organizacional, la volatilidad y los recursos.
- Las etapas del proceso presupuestario.- En él se establecen reglas y procedimientos para relacionar a los participantes (funcionarios, legislaturas y grupos de presión) que darán lugar a la formulación, ejecución y evaluación del documento.
- Las técnicas empleadas en la asignación de recursos”.- Para conseguir la mejor asignación de recursos posible, se han utilizado varias técnicas presupuestales destacando las siguientes:

1. Por objetos específicos de gasto. Es propiamente un instrumento contable apropiado para organizar las finanzas nacionales y reducir abusos y desperdicios. El ejemplo más claro es el presupuesto tradicional al que se le ha considerado como un sistema cuya función ha sido meramente administrativa y contable, y por ello inoperante, por lo que debe ser reemplazado; este presupuesto tradicional se presenta clasificado por instituciones públicas, a las cuales se les asignarán los fondos clasificados según el objetivo o material del gasto.

¹³ Varlos 1991 Rahman y Thal: 405-418.



2. **Presupuestación por desempeño (performance budgeting).** Enfatiza las funciones o actividades para medir sus costos y mejorar la eficiencia.
3. **Presupuesto programático.** Pone atención en los resultados concretos del gasto al establecer objetivos generales y específicos, así como las tareas a realizar para conseguirlos; esta técnica implica la elaboración de planes multianuales de mediano plazo (cinco o seis años) que orientan la programación anual.

Las dos modalidades más conocidas son el presupuesto por programas y el presupuesto base cero. El presupuesto por programas se analizará más adelante de una forma detallada.

PRESUPUESTO BASE CERO.

El presupuesto base cero¹⁴ exige a las unidades administrativas una justificación detallada de sus gastos anuales, así como de posibles alternativas y consecuencias. Nace debido a que se necesitaba un tipo de proceso para elaborar presupuestos que comprendieran objetivos, metas, toma de decisiones, evaluación y cargas de trabajo, todo ello durante la elaboración del presupuesto.

Con el presupuesto base cero se pretende determinar, si las acciones administrativas son eficaces y eficientes, si se deban suprimir o reducir algunas para impulsar el desarrollo de otras que sean más prioritarias, todo ello para reducir el volumen del presupuesto. De hecho, lo que se busca alcanzar es una racionalización, lo que significa reducir el gasto público.

El presupuesto base cero informa detalladamente sobre los mecanismos favorables para el logro de los resultados deseados.

¹⁴ Rosas Arceo, Alfredo. *La crisis fiscal del presupuesto público en México*. Edt. Técnico Científica. UAM Iztapalapa. México, D.F. 1992. y Prado, Ma. del Carmen. *Teoría y Práctica de la Administración Pública en México*. México, D.F. 1992.



Informa cuánto dinero necesita, señala la duplicidad de esfuerzos y centra su atención en el capital necesario para los programas.

El punto clave del presupuesto base cero es identificar y evaluar las diferentes alternativas para cada actividad. La elaboración del presupuesto base cero consiste en identificar paquetes de decisión y en clasificarlos, según su orden de importancia, mediante un análisis de costo/beneficio. Estas dos modalidades de presupuesto programático se desarrollaron en los años sesenta y setenta, respectivamente.

En los últimos quince años no se han desarrollado otras técnicas que pretendan sustituir a las mencionadas; las aspiraciones reformistas en el presupuesto han dejado su lugar a modificaciones particulares y adaptivas ante las nuevas circunstancias de reestructuración de las finanzas públicas en casi todo el mundo.

PRESUPUESTO TRADICIONAL.

El presupuesto tradicional en México, se puede caracterizar como un documento compuesto de claves con su asignación mensual y anual; es una relación detallada de las adquisiciones del gobierno federal.

Por su misma naturaleza no hace énfasis en lo que el gobierno realiza con los fondos disponibles; es decir, carece de metas, es por lo tanto un instrumento que no coadyuva al establecimiento de la planeación; ya que no permite la coordinación del presupuesto con el plan y los programas de largo y mediano plazo.

De esa manera no accede a la evaluación y el establecimiento de medidas correctivas, ya que se carece del control de los resultados; el presupuesto tradicional sólo permite el control contable jurídico. No favorece la consecución de la modernización administrativa, ya que diluye la responsabilidad del sector público, lo que permite duplicidad de funciones y/o falta de cumplimiento de ellas. En tales circunstancias, el presupuesto resultaba un documento muy amplio y con escasa información.

Hasta fechas recientes los presupuestos no eran otra cosa que largas listas de lo que el gobierno podía gastar, y ello le daba un

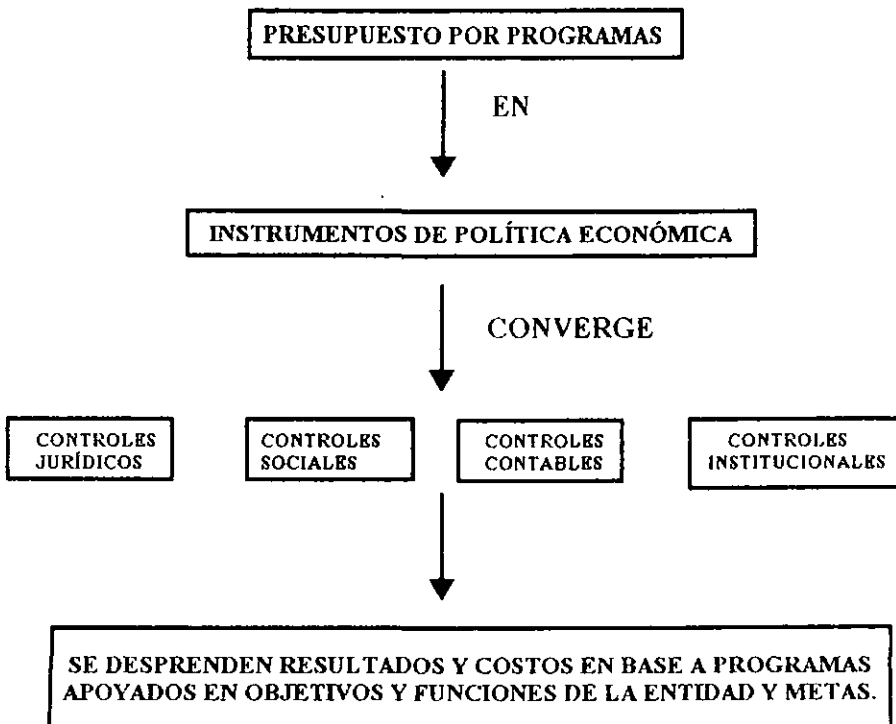


carácter contable; por su parte, el presupuesto por programas hace hincapié en aquello que el gobierno desea realizar, y pone en marcha los objetivos trazados y los medios para alcanzarlos.

PRESUPUESTO POR PROGRAMAS.

El presupuesto por programas, es un instrumento de política económica, donde además convergen los controles jurídicos, contables y sociales, de donde se desprenden resultados y costos. Este sistema se presenta en base a programas apoyados en objetivos y funciones de la entidad gubernamental de que se trate y con metas cuantificables como puede observarse en el siguiente diagrama.

IMPLICACIONES DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS.

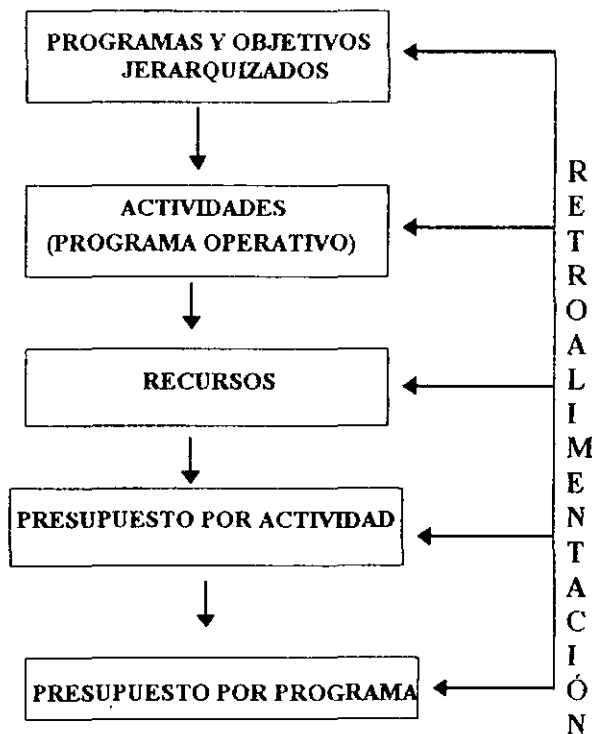




El presupuesto por programas expresa la acción que se propone realizar el gobierno, para hacer frente a situaciones económicas no previstas en beneficio del bien común, y culmina el esfuerzo por racionalizar los recursos para mejorar la eficiencia de las operaciones y ejecución de los planes.

Como se aprecia el presupuesto por programas nace por la creciente necesidad de administrar los recursos en base a intenciones bien definidas incorporando adicionalmente elementos de administración y control, que coadyuven de forma directa el proceso de elaboración, ejecución y evaluación como se presenta a continuación.¹⁵

El Proceso de Presupuestación Programática



¹⁵ Piña Romo, Dantel. *Experiencia de Programación del Sector Público Mexicano*. Tesis. Facultad de Economía, UNAM. México, D.F., 1992.



Existen conceptos que es importante explicarlos por que son indispensables para el establecimiento del presupuesto por programas que se explica de la siguiente forma: ¹⁶

- 1.- Se pretende que con el presupuesto por programas los objetivos sean expresables, esto es que las metas se cuantifiquen.
- 2.- Las categorías presupuestales serán niveles de asignación de recursos, de ejecución control y evaluación.
- 3.- Las unidades ejecutoras serán unidades de la estructura administrativa encargadas de realizar los programas, subprogramas, actividades o proyectos.
- 4.- Los indicadores deberán informar las relaciones de costo-beneficio, avances de los programas en relación con el gasto, y en general indicarán el grado de cumplimiento de los objetivos.
- 5.- Los presupuestos finales se formularán agrupados y se sumarán, para ser comparados con el presupuesto de ingresos para lograr el equilibrio entre ambos.

DESARROLLO DE LAS TÉCNICAS DE PRESUPUESTACIÓN.

Las técnicas de presupuestación se han ido desarrollando constantemente debido a que la escasez de recursos financieros se considera un obstáculo constante en el sector público. Independientemente de su posición fiscal, no hay gobierno que pueda evitar hacer negociaciones y alterar sus metas, tanto presente como futuras, a causa de esas restricciones financieras y por lo tanto modificar sus formas de presupuestar. ¹⁷

Se puede considerar que “los objetivos del presupuesto público son tanto políticos como administrativos. El presupuesto es mucho más que un documento financiero; representa un proceso por medio del cual se formulan normas políticas, al mismo tiempo que se ponen en marcha programas de acción pública y se implantan controles, legislativos y administrativos”. ¹⁸

¹⁶ Moreno Flores, José Ricardo. *Presupuesto por Programas para el Sector Público*. Tesis. Facultad de Economía, UNAM. México, D.F. 1995.

¹⁷ Roxas Arceo, Alfredo. *La crisis fiscal del presupuesto público en México*. Ediciones Técnico Científicas. México, UAM Iztapalapa. 1992 pág. 179.

¹⁸ Idem.



Los aspectos fiscales de los presupuestos son los que han ameritado la mayor atención por parte de las administraciones públicas. En casi todos los gobiernos se ha considerado que el presupuesto es un instrumento financiero y contable, en el cual se presentan y revisan los cálculos estimativos de las erogaciones, en función de recursos económicos. Las solicitudes se fundan en el propósito detallado de los desembolsos y se tabulan las partidas requeridas para un renglón administrativo.

“Tres aspectos han contribuido a la reformulación de los principios básicos del presupuesto y han enriquecido sus técnicas”:¹⁹

- Como resultado de la creciente intervención del Estado en el proceso económico, el presupuesto se ha convertido en una eficaz herramienta para afrontar las fluctuaciones económicas.
- El presupuesto fiscal se ha consolidado como un instrumento útil de distribución del ingreso.
- En forma global, el presupuesto gubernamental puede llegar a ser una herramienta para acelerar el desarrollo económico.

EVOLUCIÓN DE LAS TÉCNICAS PRESUPUESTARIAS EN MÉXICO.

Si hacemos un análisis general, podemos observar que la planeación en México se comenzó a desarrollar desde 1930 con la Ley sobre Planeación General de la República, seguida por el primer Plan Sexenal en 1933 y del segundo en 1940.²⁰

Alrededor de los años treinta, las acciones gubernamentales relacionadas con la planeación y la presupuestación tuvieron como finalidad tratar de conformar un diagnóstico económico de la situación mexicana. De acuerdo con lo dispuesto por la Ley de Presupuesto de 1935, el proceso de preparación o elaboración de la

¹⁹ Martner, Gonzalo. *Planificación y Presupuesto por Programas*. México, Siglo XXI, 1991, pág.29-31.

²⁰ Guillén, Arturo. *Planificación Económica a la Mexicana*. Nuestro Tiempo, México, D.F., 1971 pág. 109.



cuenta de egresos quedaba bajo la administración de la Secretaría de Hacienda²¹.

Los problemas de la Segunda Guerra Mundial en México, lo obligaron a la creación de instituciones que lo ayudaran a solucionar los problemas provocados por el conflicto internacional.

Podemos decir que la evolución de la infraestructura administrativa para la planeación, a partir de 1960, se resume en que la Comisión Intersecretarial para la Elaboración de Programas de Desarrollo Económico y Social aportó las primeras experiencias de planeación para ejercer en control de la administración pública.

El origen del presupuesto por programas en México se remonta a mediados de los años sesenta, cuando se creó la Comisión de Administración Pública (CAP). En esa época, la presupuestación y en general la política económica estaban delegadas por el presidente en la Secretaría de Hacienda de manera casi exclusiva. En algunos casos aislados de planificación participaban otras secretarías importantes.²²

En 1967, la CAP elaboró un informe en el que sugería establecer un presupuesto que diera cuenta de la programación gubernamental, así como la sectorización de las entidades de la administración pública para realizar una planeación integral.

Durante la gestión de Luis Echeverría se intentaron aplicar algunas de las recomendaciones de la CAP con un Plan Global de Reforma 1971-1976. Se crearon unidades de control y orientación en las diversas dependencias pero, en lo referente al gasto, los intentos de coordinación de egresos e inversiones fueron infructuosos; produjeron solamente crecimiento del aparato y la deuda pública. Con mejor futuro, en el período 1973-1975 el secretario de Hacienda José López Portillo, que había sido el titular de la CAP, apoyó un proyecto piloto de presupuesto por programas. Respecto a la política

²¹ Cuevas Camarillo, Alfredo. *La Transformación de las Estructuras Admvas. encargadas del manejo del Gasto Público Federal 1946-1976*. Tests en Administración Pública. Colegio de México. México, D.F., 1987. pag. 4

²² López Arratía Alejandro. *El Proceso Presupuestario en México*. Instituto Nacional de Administración Pública. México, D.F., 1992. pág. 161.



económica, después de su primer año de gobierno el presidente Echeverría empezó a intervenir activamente en su formulación, con la consiguiente pérdida de autonomía de la Secretaría de Hacienda.

En 1976, el nuevo presidente López Portillo impulsó una Reforma Administrativa que se resume en tres puntos:

- Reorganización de las secretarías de línea;
- Organización sectorial de las paraestatales, bajo secretarías "cabeza de sector";
- Instrumentación general del presupuesto por programas.

Hasta 1976 la presupuestación se realizaba por medio del presupuesto tradicional. Se trataba de un 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 adquiría.²³

A partir del año mencionado, se implantó 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. Incluye costos, pero más que un instrumento de contabilidad y administración, se le concibe como uno de política económica con el que se organizan y llevan a buen fin los objetivos y proyectos de gobierno.

Durante el período de 1976 a 1982 se realizaron diversos esfuerzos en la instrumentación del presupuesto por programas entre los que destacan: la reestructuración del aparato administrativo y la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La difícil situación económica que prevaleció en el país a finales de 1982, obligó al gobierno federal a implementar enérgicas medidas

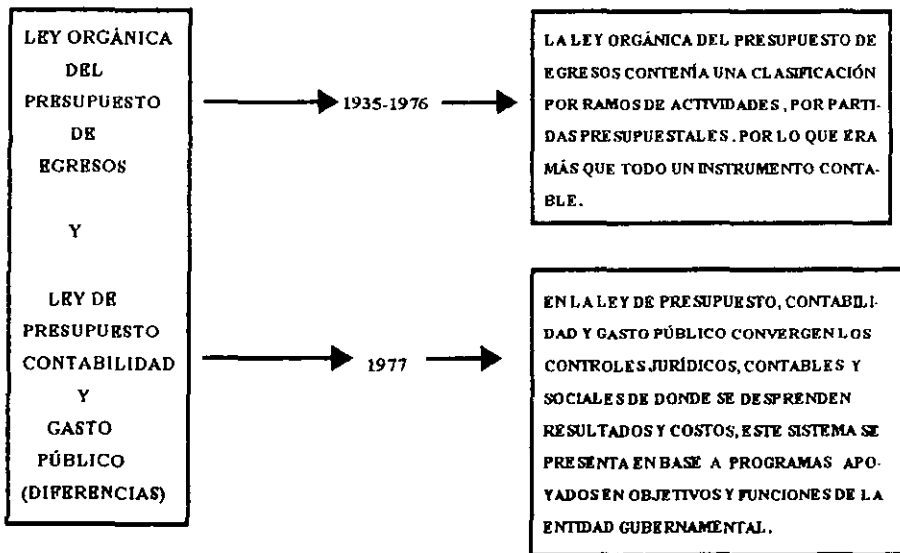
²³ Arriaga Conchas, Enrique. *Finanzas Públicas de México*. México, Instituto Politécnico Nacional, 1996. pag. 44



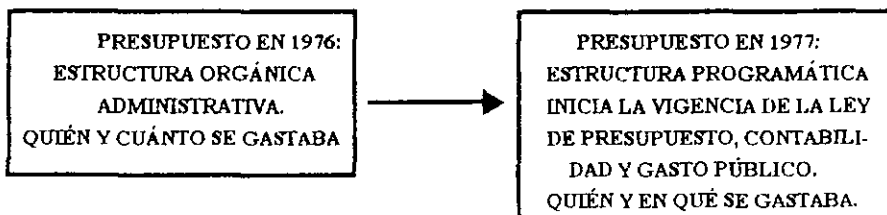
en materia de política económica durante el período de 1983-1988, dirigidas a superar las insuficiencias y desequilibrios que estaban presentes y proyectar a la nación hacia un desarrollo económico y social más firme.

La estrategia a seguir fue orientada inicialmente en torno a dos líneas centrales: la reorientación económica y el cambio estructural.

En el siguiente cuadro, puede apreciarse la evolución que tuvo el presupuesto de 1935 a 1977.



ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS, EN SUS DIVERSAS FASES HISTÓRICAS.





SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO.

El aspecto más importante de la reorganización fue la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) que se encargaría de todas las funciones realizadas con la planeación. Se integró con áreas ya existentes de algunas dependencias y con otras nuevas. Se le traspasaron las funciones de programación de la anterior Secretaría de la Presidencia las de información y estadística de la Secretaría de Patrimonio Nacional (también disuelta) y la de integración del presupuesto, de la Secretaría de Hacienda (la Subsecretaría de Egresos) . La evaluación no tenía antecedentes administrativos definidos.²⁴

FUNCIONES DE LA SPP.

- 1.- Recabar los datos y elaborar con la participación de los grupos sociales interesados, los Planes Nacionales Sectoriales y Regionales de desarrollo económico y social, el Plan General de Gasto Público de la Administración Pública Federal y los Programas Especiales que fije el Presidente de la República.
- 2.- Planear obras, sistemas y aprovechamiento de los mismos, proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que señale el Presidente de la República para el mejor aprovechamiento general.
- 3.- Llegar a establecer los elementos generales de la estadística general del país.
- 4.- Proyectar y calcular los egresos del gobierno federal y los ingresos y egresos de la administración pública paraestatal y hacer la glosa preventiva de ingresos y egresos del propio gobierno federal y del Departamento del Distrito Federal.

²⁴ Ghigliazza García, Luis. *Déficit Presupuestado y la Evolución del Déficit Presupuestado y Ejercido.* ITAM México, D.F. 1988 pág. 3



5.- Formular el programa del gasto público federal y el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

6.- Planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión pública de las dependencias de la Administración Pública Federal, centralizada y de las entidades de la Administración Paraestatal.²⁵

DEFINICIÓN DE PRESUPUESTO CON LA SPP.

Es un documento elaborado por la (SPP) desde el 31 de diciembre de 1976, donde se exponen motivos por los cuales se justifican los gastos desde el punto de vista económico, administrativo y funcional, presentándose debidamente el proyecto de Presupuesto de la Federación al Presidente de la República antes del 1° de diciembre y una vez aprobada por él pasará a la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de diciembre, para que en un plazo de 10 días lo estudien, aprueben y lo devuelvan al Ejecutivo para que entre en vigor a partir del 1° de enero.²⁶

La organización sectorial de la administración federal consistió en dar facultades de coordinación sobre las paraestatales y fideicomisos a las secretarías y departamentos administrativos que se encargarían de las diferentes áreas funcionales. Al principio se crearon dieciocho sectores que correspondían a cada secretaría y un departamento, para después reducirlos a doce grandes sectores de actividades económicas y sociales. El propósito central de la sectorización fue el de mejorar la planeación nacional y la supervisión del cada vez mayor grupo de empresas paraestatales.

²⁵ Las funciones mencionadas anteriormente fueron tomadas del: Catálogo de actividades del Sector Público Federal. Secretaría de Programación y Presupuesto. 1988.

²⁶ Secretaría de Programación y Presupuesto. Glosario para el Proceso de Planeación. 1988.



La presupuestación por programas, otro de los puntos cruciales de la reforma, implicaba el seguimiento de un plan multianual de seis años compartimentado en planes de mediano plazo y programas orientados por metas. La intención era contar con un medio que permitiera relacionar más eficazmente los objetivos nacionales por medio de una selección correcta de alternativas de política.

Hubieron elementos, tanto dentro como fuera de SPP, que complicaron la implantación del presupuesto por programas y la toma de decisiones en general. Las funciones propias de las organizaciones que llamamos de control se dividieron entre dos dependencias responsables en general, una de los ingresos y otra de los egresos nacionales lo que creó una fuente de conflicto permanente, además de las naturales con las organizaciones demandantes de recursos.

En el aspecto interno, a las dificultades administrativas y técnicas de la programación y evaluación se añadió la de los distintos orígenes burocráticos que tenían las áreas encargadas de ellos. La subsecretaría de presupuesto mantuvo su unidad pero también las inercias y los énfasis tradicionales en la elaboración del documento anual.

Por lo que respecta a los problemas externos, los conflictos que se esperaban entre la SPP y la SHCP se agravaron por los diferentes ideas que tenían sus titulares acerca del tipo de desarrollo que debía seguir el país.

A pesar de que se creó la Comisión Gasto-financiamiento ²⁷ para coordinar las políticas monetaria y fiscal, y los ingresos y egresos para la formulación del presupuesto, los desacuerdos se intensificaron y condujeron a la renuncia de ambos secretarios (Carlos Tello, de Programación y Julio Rodolfo Moctezuma, de Hacienda) en 1977. Por otra parte, tanto las "cabezas de sector" que dentro del esquema

²⁷ Esta comisión operó permanentemente y su objetivo consistía en garantizar la coordinación de las acciones que se realizan en el sector público, durante el proceso de planeación, programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.



debían coordinar sus respectivos presupuestos como las entidades supervisadas procuraban mantener su influencia y se resistían a los intentos de control de ambas secretarías.

Las rutinas relativamente estables, y, los objetivos generales más claros e importantes no se consiguieron sino hasta fines de 1979; esto facilitó la publicación del Plan Global de Desarrollo a mediados del año siguiente, tres años después de iniciado el sexenio. En adelante, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y el de 1989-1994 fueron publicados oportunamente.

El último vínculo entre la planeación y la presupuestación son los Programas Operativos Anuales (POA) que, basados en los Programas de Mediano Plazo, servían a la desaparecida SPP para integrar los presupuestos anuales de la Federación.

En México, a nivel federal, el presupuesto tradicional hasta 1976, contenía una estructura presupuestaria de corte clásico, pues se atendía un destino presupuestal administrativo de corte orgánico y así facilitaba la elaboración del presupuesto, pues cada dependencia lo realizaba conforme a sus necesidades y de acuerdo al monto de la partida asignada; es hasta 1977, cuando entra en vigor la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, que le da otro rumbo importante al presupuesto de egresos, encaminado hacia la estructura programática.

ANTECEDENTES DEL PRESUPUESTO PROGRAMÁTICO EN EL PAÍS.

La estrategia de ejecución del plan del gobierno federal, a nivel nacional se concreta a sus programas sectoriales y operativos, y más específicamente en el presupuesto por programas y actividades de la Administración Pública.

El presupuesto por programas tiene dos raíces básicas, una de ellas en el gobierno federal, donde los conceptos del presupuesto por programas fueron introducidos como parte de los sistemas de control en tiempo de guerra por el consejo de producción bélica.



Los antecedentes que se tienen de la técnica del Presupuesto por Programas, se encuentran en la compañía Du Pont, en los Estados Unidos de Norteamérica, donde F. Don Brown ²⁸ lo trajo antes de 1924, año en que le fue encomendado establecerlo en la General Motors.

Posteriormente en la Segunda Guerra Mundial David Novick aplicó y desarrolló su plan para el desarrollo de materiales sin embargo es en 1953 cuando la compañía "RAND" presentó el primer presupuesto por programas para ser utilizado en la fuerza aérea, donde obtuvo éxito, lo que permitió que en el año de 1961 llamará la atención al presidente J. F. Kennedy y decidiese poner en práctica, primero en el Departamento de Defensa para luego ser implantado en todo el gobierno federal.²⁹

En México el presupuesto por programas se empezó a utilizar en el año de 1959, en las entonces Secretaría de Obras Públicas, Secretaría de Agricultura y Ganadería y en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

A partir de 1977 se implementó en el país, el presupuesto por programas como técnica que fija bases objetivas para racionalizar la gestión pública.

En este tipo de presupuesto (programático) se prevé la situación deseable en el futuro, considerando los recursos y las acciones que deben tomarse para alcanzarla.

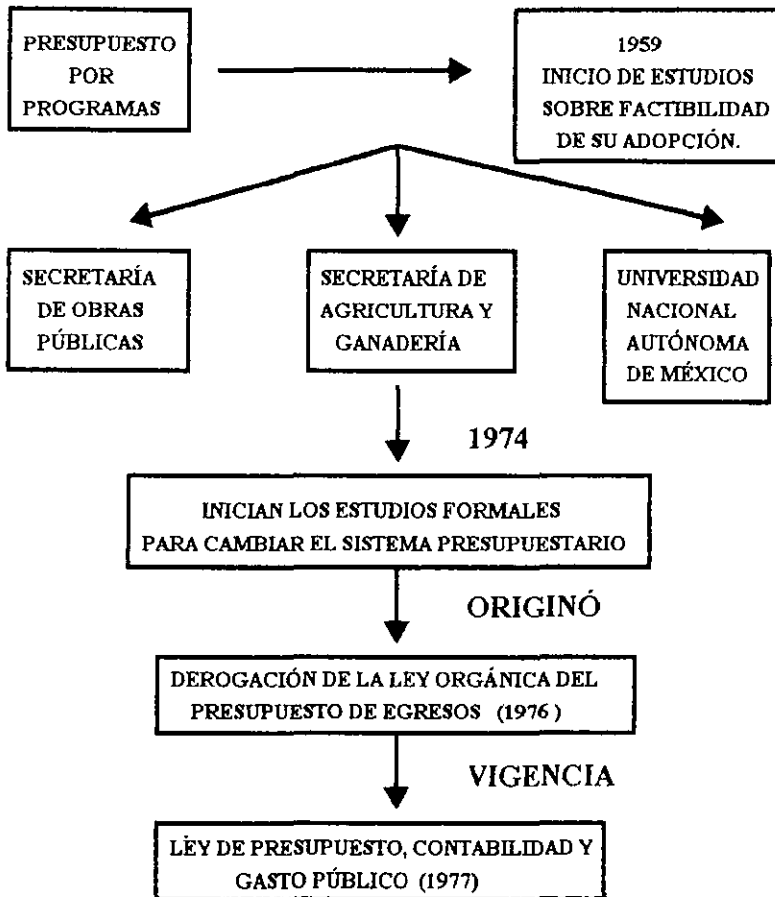
Estas etapas se pueden observar de forma más clara en el siguiente esquema.

²⁸ Para ampliar la información sobre este tema se recomienda consultar: Laris Casillas, F. Javier. *Estrategias para la Planeación y el Control Empresarial*. Cap. 5 Planeación Estratégica. pág. 114

²⁹ Fremont J. Lyden, Ernest y Miller. *Presupuesto Público, Planeación, Evaluación y Control de Programas*. Edít. Mc. Craw Hill. Cap. 1 pág. 61



ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN MÉXICO.



A continuación presentaremos algunas definiciones que se consideran las más completas sobre Presupuesto por Programas:

“La División Fiscal de las Naciones Unidas, ha sugerido que un presupuesto por programas y actividades en un sistema en que se presta particular atención a las cosas que un Gobierno se propone



hacer y también a las cosas que adquiere para ese fin, tales como servicios personales, provisiones, equipos, medios de transporte, etc., este presupuesto naturalmente es un medio para orientar y controlar el cumplimiento de sus funciones: como la construcción de carreteras, escuelas, reparto de tierras, el cumplimiento de trámites, permisos expedidos y cualquiera de las demás acciones que debe cumplir".³⁰

"Henry Laufemberger indica que el "presupuesto" es un plan general previo de ingresos y egresos, donde se fijan entre ellos una relación de fines y medios (gasto programado- contribuciones e ingresos varios), sancionados por el poder legislativo".³¹

"El presupuesto por programas y actividades, se desarrolla y se presenta en base al trabajo que deba ejecutarse atendiendo a objetivos específicos y los costos de ejecución de dicho trabajo. Por otra parte, el trabajo propuesto, su objetivo y costos conexos, se elaboran en función de metas a largo plazo, como son las consignadas en los planes de desarrollo económico".³²

El presupuesto por programas, además de ser un instrumento administrativo y contable, cumple con una función básica: adecuar e incorporar tanto los objetivos como las metas a corto y mediano plazo. La asignación de recursos se lleva a cabo de la manera más adecuada, y así se conjuntan sus principales funciones: planificación, programación y presupuestación.

De esta forma el presupuesto por programas en cada ejercicio fiscal se estructura considerando los requerimientos del Plan Nacional de Desarrollo, y da a conocer el catálogo general de actividades del gobierno federal el cual describe el ámbito y naturaleza de sus atribuciones y funciones. La meta primordial del presupuesto por programas es asegurar una base más lógica para tomar decisiones.

³⁰ Castro Vázquez, Raúl. Contabilidad Gubernamental. Instituto Mexicano de Contaduría Pública. México, D.F., 1994 pág. 35

³¹ Sedas Ortega, Cecilia. Legislación en materia de presupuesto ejercicio y control del gasto público local. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. INDRTEC 1994 Pág. 24.

³² Manual de Presupuesto por Programas y Actividades, preparado por la Subdirección Fiscal y Financiera del Departamento de asuntos sociales de las Naciones Unidas.



El presupuesto por programas expresa la acción que se propone realizar el gobierno, para hacer frente a situaciones económicas no previstas en beneficio del bien común, y culmina el esfuerzo por racionalizar los recursos para mejorar la eficiencia de las operaciones y ejecución de los planes.

El presupuesto por programas es una técnica elaborada y recomendada por la Comisión Económica para América Latina y el Instituto Latinoamericano de planificación económica y social.

Este tipo de presupuesto agrupa los gastos según los programas a realizar y las metas concretas que deben cumplirse para ejecutar los programas. El objetivo de esta clasificación es vincular los gastos hechos con los resultados que se esperan, expresados en unidades físicas.³³

“El concepto básico en que se apoyan los presupuestos por programas en que se presentan solicitudes presupuestales en función de agrupaciones o conjuntos de programas”.³⁴

Sin embargo, este concepto ha sido ampliado para abarcar una estructuración de programas de acuerdo con los objetivos, independientemente de la responsabilidad de las dependencias. Además de esto, se hace un esfuerzo consistente para:

- Determinar objetivos finales
- Buscar una gama más amplia de opciones selectivas y
- Vincular los programas con los planes financieros.

La meta primordial del presupuesto por programas es asegurar una base más lógica para tener decisiones, proporcionando tanto

³³ Clasificación mencionada en: Arriaga Conchas, Enrique. *Finanzas Públicas de México*. México, Instituto Politécnico Nacional, 1996. pag. 44

³⁴ Rosas Arceo, Alfredo. *La crisis fiscal del presupuesto público en México*. Ediciones Técnico Científicas. México, UAM Iztapalapa. 1992. pág. 186 - 187.



datos acerca de los gastos y beneficios de enfoques optativos, para alcanzar objetivos públicos presupuestos, como valorizaciones de rendimientos (efectividad o desempeño), para facilitar una visión continua de programas destinados a conquistar objetivos seleccionados.

Las principales características de la programación presupuestal son:

- Ser un auxiliar en la programación del proceso de desarrollo;
- Cubrir un periodo relativamente corto;
- Ser una técnica especializada, en el sentido de que comprende únicamente al gobierno;
- Valerse de dimensiones reales y financieras a la vez, y
- La participación de muchas disciplinas en su elaboración.

La forma presupuestaria (programática) se basa en el orden teórico práctico de los principios presupuestales de equilibrio: periodicidad, unidad, programación, publicación; especificidad, universalidad, claridad, uniformidad y publicación; que constituyen las normas básicas que debe observar el presupuesto en todas sus fases las cuales mencionaremos más adelante.

En México, la ejecución del presupuesto está condicionada también a una serie de principios constitucionales, legales y administrativos los cuales abordaremos más ampliamente en el capítulo tres del presente trabajo.

A continuación se mencionan las principales diferencias entre el presupuesto tradicional y el presupuesto por programas:³⁵

³⁵ Vázquez, Francisco. *Presupuestos por Programa para el Sector Público*. México, D.F., UNAM 1977, pág. 13-22.



Elementos de comparación.	Presupuesto Tradicional.	Presupuesto por Programa
1) Finalidad	Detalla todas las adquisiciones del gobierno.	Enfatiza lo que se realizará con los recursos disponibles.
2) Utilidad para la planificación.	No facilita la planificación e impide la coordinación entre las metas de mediano y largo plazo con las del presupuesto.	Es parte del proceso de planificación transformar los objetivos generales de los planes y programas en presupuestos operativos anuales.
3) Determinación de objetivos y metas.	Los objetivos y metas quedan ocultos en el detalle de las partidas de gastos.	Establece metas de corto plazo en concordancia con los objetivos de largo y mediano plazos.
4) Asignación de recursos.	Se asignan a unidades administrativas para realizar gastos según su objetivo.	Se asignan recursos para el cumplimiento de las metas de los programas y de más categorías programáticas.
5) Control de ejecución.	Pone énfasis en el control financiero legal.	Enfatiza en las realizaciones de las metas de los programas y hace posible el seguimiento físico financiero.
6) Evaluación de grado de eficiencia en la producción de servicios públicos.	No permite evaluar ni medir la eficiencia por falta de control en las realizaciones y resultados.	Pone de manifiesto las ineficiencias de la administración.
7) Determinación de la responsabilidad en la administración del presupuesto.	Diluye la responsabilidad por los resultados de la gestión administrativa y acentúa la responsabilidad puramente formal.	Precisa la responsabilidad al determinar las metas que deben alcanzarse.
8) Duplicación de funciones.	No permite identificar las atribuciones duplicadas.	Por la clasificación combinada funcional, institucional, identifica las atribuciones duplicadas.
9) Eliminación de obstáculos.	No coadyuva a la eliminación de obstáculos administrativos.	Favorece una administración ágil y moderna.
10) Por la forma de presentación.	Inorgánica, anacrónica, voluminosa y carente de elementos de información.	Debidamente estructurada con relación a diversos factores e inform. del gasto.



CAPÍTULO TRES

**MARCO NORMATIVO E
INSTITUCIONAL DEL
PROCESO DE
PRESUPUESTACIÓN..**



DERECHO PRESUPUESTARIO.

El derecho presupuestario es el término utilizado para referirse a un segmento vertical del ordenamiento jurídico caracterizado por su estrecha relación con la institución presupuestaria.

Decimos que el derecho presupuestario es un segmento vertical del ordenamiento jurídico porque se entiende que dentro del derecho presupuestario existen normas jurídicas de diferente rango normativo y lo que es más importante, el derecho presupuestario como parte del ordenamiento jurídico no se agota en el conjunto de normas positivas vigentes, sino que se prolonga de forma no menos relevante a través de unos principios generales del derecho que también informan más o menos directamente el sometimiento de la actividad presupuestaria pública al derecho.

El derecho presupuestario plasma la expresión legal de lo que puede denominarse la constitución de la institución presupuestaria. Es decir, los principios jurídicos y las disposiciones que configuran el derecho presupuestario moldean el diseño de la estructura básica de la institución presupuestaria. Ello es debido a que el derecho presupuestario fija con carácter estable unas reglas básicas por las que ha de discurrir la vida de los diferentes presupuestos a lo largo de sucesivos ejercicios fiscales³⁶.

Un segundo aspecto del derecho presupuestario es su carácter predominante procedimental. Con lo anterior se observa que la actividad presupuestaria no va encaminada a la consecución de unos resultados presupuestarios concretos, sino fundamentalmente, a la fijación de un marco procedimental con arreglo al cual habrá de optarse por unos u otros resultados específicos a lo largo de los sucesivos presupuestos fijados para cada ejercicio fiscal.

³⁶ Para mayor información sobre este tema, consultar: Sallnas Sánchez, F. Javier. *Economía Política Constitucional de los Presupuestos Públicos*. Editorial Madrid; Tecnos. 1993.



La Federación es la instancia de gobierno donde se da vida a iniciativas de carácter jurídico que se aplican en todo el territorio nacional una vez ratificadas en las legislaturas locales; pero queda reservado a los congresos locales, todo lo que se refiere a la jurisdicción local, normativamente hablando.

A continuación presentamos bajo qué principios y normas se riga el proceso presupuestario.

PRINCIPIOS QUE RIGEN EL PROCESO PRESUPUESTARIO.

Cualquiera que sea el campo en el que se aplique, tanto la presupuestación como la programación se inspiran en ciertos conceptos fundamentales de validez general.

Rápidamente enunciaremos que estos principios constituyen normas básicas que debe observar el presupuesto público en todas sus fases . Entre los principios más conocidos y aceptados se encuentran los siguientes:³⁷

1.- RACIONALIDAD . La programación se basa en la idea primera de seleccionar alternativas de acción en forma inteligente.

2.- PREVISIÓN . La programación es “previsión” del futuro. Los programas y planes tienen por objeto guiar la conducta hacia adelante. En función de este principio, se fijan plazos definidos para la ejecución de las acciones que se planifican.

3.- UNIVERSALIDAD . En virtud de este principio la programación debe abarcar las diferentes fases o etapas del proceso económico, social y administrativo y prever las consecuencias que producirá su aplicación.

³⁷ Estos principios se tomaron de: Martner, Gonzalo. Planificación y Presupuesto por Programas. Edit. Siglo XXI. México, D.F., 1994. y Rosas Arceo, Alfredo. La Crisis Fiscal del Presupuesto Público en México. Edit. Técnico Científica. UAM. Izapalapa. México, D.F. 1992.



Por el lado del presupuesto, este, debe abarcar toda la actividad financiera del gobierno, lo que significa contemplar todos los ingresos estimados y todos los gastos previstos.

4.- UNIDAD. Como consecuencia del principio anterior, se desprende la necesidad de que los planes tengan unidad, es decir, que estén integrados entre sí, y formen un solo todo orgánico y compatible.

También especifica que, debe haber un sólo fondo de los ingresos y gastos, evitando así la existencia de varios presupuestos separados o fondos especiales, ya que ello diluiría el control contable y complicaría la administración presupuestaria.

5.- CONTINUIDAD. La programación no tiene fin en el tiempo; en efecto mientras subsistan las empresas, el Estado y las familias, se deberán hacer cosas; por ello pueden variar los objetivos de los planes, el énfasis de la acción, los plazos fijados, pero la necesidad de obtener el máximo rendimiento de los recursos no desaparecerá.

6.- INHERENCIA. La programación es necesaria en cualquier organización humana ; es inherente a la administración.

7.- EQUILIBRIO: Este principio establece primordialmente que debe existir igualdad en los ingresos estimados y en los gastos previstos. En la actualidad se dice que el equilibrio presupuestal se da cuando la diferencia que existe entre los gastos corrientes e ingresos ordinarios, es igual al monto que se prevé para la inversión física.

8.- PERIODICIDAD: El presupuesto debe fijarse para un período de tiempo determinado para efectos de ejercer un adecuado control sobre el mismo.

9.- ESPECIFICACIÓN: Bajo este principio el presupuesto debe detallarse a través de los diversos conceptos de ingresos y gastos que lo integran y de sus respectivas cuentas, reflejando así los programas a desarrollar, su importancia, sus costos y las fuentes de financiamiento.



10.- **CLARIDAD Y UNIFORMIDAD**: El presupuesto debe ser claro y uniforme en su estructura. Este principio se logra cuando se reflejan correctamente los programas de trabajo a desarrollar, cuando existe uniformidad y se contemplan todos los conceptos de ingreso y gasto.

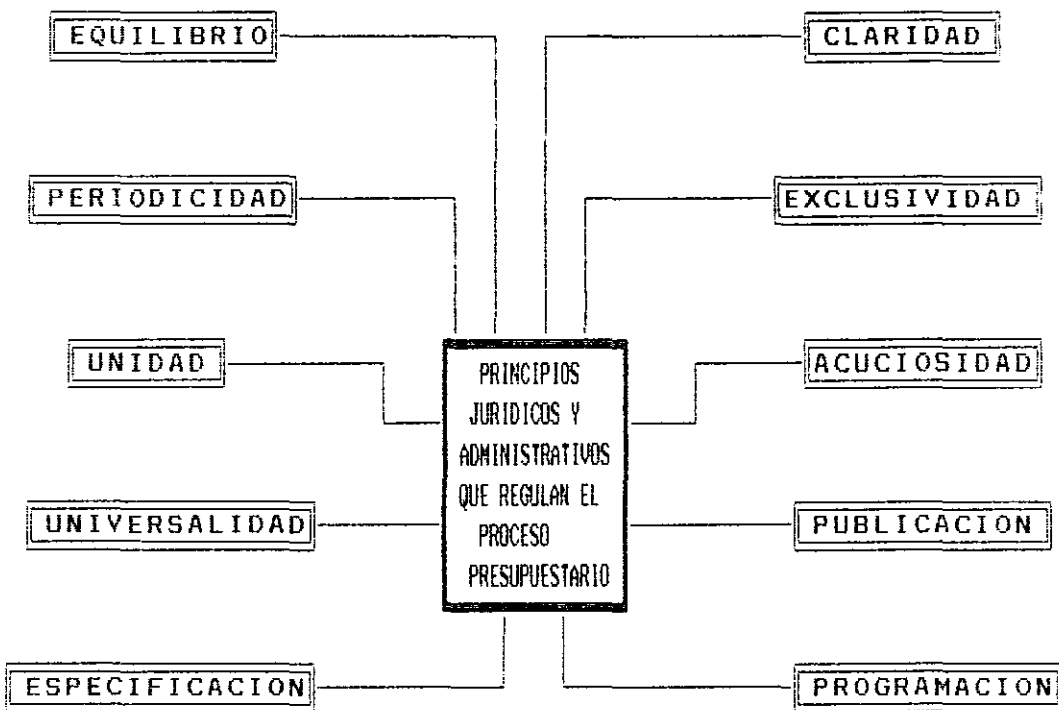
11.- **EXCLUSIVIDAD O NO AFECTACIÓN DE RECURSOS**: Este principio sostiene que el presupuesto sólo debe relacionarse con materias financieras y programáticas, y no con cuestiones legales que tiendan a parcelar el uso de los fondos en actividades no determinadas previamente, es decir, al margen de la programación gubernativa.

12.- **ACUCIOSIDAD**: El sujetarse a este principio implica que la preparación del presupuesto se haga con el mayor grado posible de exactitud y sinceridad. El presupuesto debe ajustarse a las necesidades reales y primordiales de la población, pero también a la capacidad real de sus recursos.

13.- **PUBLICACIÓN**: Al presupuesto debe dársele una amplia difusión a efecto de que la ciudadanía conozca lo que el gobierno hace y por qué lo hace; que indique el origen y el destino de los recursos.



A continuación presentamos de manera esquemática los principios antes mencionados.





MARCO INSTITUCIONAL.

El marco jurídico vigente que impera en los distintos estratos gubernamentales que regulan los pasos presupuestarios en especial, el gasto público, va desde su instrumentación hasta su control. Existen disposiciones jurídicas que regulan este proceso, así como disposiciones administrativas que inciden en el proceso presupuestario, como pueden ser: reglamentos, circulares, catálogos, manuales administrativos, criterios, convenios, etc.



Cada una de las disposiciones normativas federales que se indican en seguida, en materia de gasto público, regulan el proceso presupuestario en todas sus fases, por lo que contienen disposiciones en materia de planeación, programación, presupuestación, gestión, ejecución, control y evaluación; así como otros conceptos relativos al presupuesto de egresos.

Los lineamientos normativos básicos en el ámbito federal que inciden sobre el proceso presupuestario derivan de la Constitución Política Federal; y es el fundamento legal que establece la facultad para los estados y municipios de formular y aprobar sus presupuestos de egresos según sea el caso.



Existen muchas leyes que participan en el proceso de presupuestación y programación del gasto público a nivel federal, estatal y municipal, de las cuales se hace mención en el siguiente cuadro:

**NORMATIVIDAD
PRESUPUESTARIA
FEDERAL**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Ley Órgánica de la Administración Pública Federal
Ley Federal de Entidades Paraestatales
Ley Federal de Planeación
Ley General de Deuda Pública
Ley General de Bienes Nacionales
Ley Federal de Obras Públicas
Ley de Adquisiciones
Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
Ley Federal del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público
Presupuesto de Egresos de la Federación
Acuerdo Intersecretarial Gasto-Financiamiento
Decreto Referente a la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y la del Distrito Federal
Plan Nacional de Desarrollo
Convenio Único de Desarrollo



Para la eficiente programación y distribución de los recursos públicos, el proceso presupuestario se fundamenta en las siguientes leyes:

CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La formulación y ejecución del presupuesto está fundamentada en los Artículos 25, 26, 73, 74 y 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales facultan al ejecutivo federal para preparar y presentar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación anualmente y en fechas precisas.³⁸

ARTICULO 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza.

El estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación.

ARTICULO 26. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

³⁸ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial Siglo XXI México. 1997



Los fines de proyecto nacional contenidos en esta constitución determinarán los objetivos de la planeación. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetaran obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

ARTICULO 73. En la fracción VII, se señala como facultad del Congreso la de imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

ARTICULO 74. Se encuentra en el título tercero, capítulo segundo, sección III; a continuación se transcribe lo más relevante. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

Fracción II. Vigilar por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor.

Fracción III: Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina;

Fracción IV: Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

Sólo se podrá ampliar el plazo de la presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.³⁹

³⁹ Nota: Pueden clasificarse en tres grupos las facultades exclusivas de la cámara de diputados, a las que se refiere esta disposición:

1º. Políticas (Fracción I). Resolver en definitiva sobre qué ciudadano ha sido electo, por el voto popular, presidente de la república.



ARTICULO 75. La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

En el artículo 32 de esta ley, faculta a la SHCP⁴⁰ en las fracciones XIV, XV, XVI, XVII a:

- **Proyectar y calcular los egresos del gobierno federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional;**
- **Formular el programa de gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República;**
- **Evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal;**

2º. Hacendarías (Fracción II, III, y IV). La facultad fundamental es la relativa a aprobar el presupuesto anual de egresos de la federación para lo que, lógicamente, primero tiene que discutir los impuestos o contribuciones que debe cubrir el pueblo, tarea esta última que comparten las dos cámaras como integrantes del congreso de la unión.

3º. Judiciales y administrativas (fracciones V, VI y VII). es importante distinguir, dentro de la fracción v, la actuación de la cámara de diputados en el juicio político, en cuyo caso funge como órgano acusador ante los senadores.

⁴⁰ A partir de la fusión de la Secretaría de Programación y Presupuesto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dada a conocer por la presidencia de la república el 7 de enero de 1992, dentro del proceso de reestructuración de la administración pública federal, la Secretaría de Programación y Presupuesto creada en 1977, traslada sus atribuciones y funciones a la dependencia de la cual había surgido. Es natural que se den algunas adecuaciones en su organización y funcionamiento, las cuales se irán definiendo conforme se desarrolle el proceso de la fusión. Cabe expresar que el cambio fortalece la cohesión de política fiscal y financiera.



- Regular la planeación, programación, presupuestación, ejecución y evaluación de las obras públicas que realicen las dependencias y entidades de la administración pública federal;
- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación;
- Verificar que se efectúe en los términos establecidos, la inversión de los subsidios que otorgue la Federación, así como la aplicación de las transferencias de fondos en favor de estados, municipios, instituciones o particulares.
- Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos; y formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal.
- Dictar las normas para las adquisiciones de toda clase que realicen las dependencias y entidades de la administración pública federal centralizada y paraestatal, escuchando la opinión de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

En el artículo 37 fracciones I, II, V, VI, IX establece que corresponde a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo:

- Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos;
- Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores;



- **Opinar previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la SHCP.**

LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL Y SU REGLAMENTO.

En base a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su reglamento en el capítulo IV se regula que la contabilidad del gobierno federal debe ser controlada por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto⁴¹. Establece que la SPP emite y autoriza los catálogos de cuentas de la Administración Pública Federal, y los modifica en la creación de un nuevo sistema, por requerimientos específicos, por adecuación de reformas técnico-administrativas y para la actualización de la técnica contable.

LEY ORGÁNICA DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, faculta a esta entidad del Poder Legislativo a revisar la Cuenta Pública del gobierno federal, ejerciendo funciones de contraloría, mediante la práctica de auditorías, visitas e inspecciones, verifica si las entidades ejercieron sus presupuestos y ejecutaron los programas y subprogramas conforme fueron aprobados, aplicaron los recursos de financiamiento de acuerdo a lo autorizado y se apegaron a las estipulaciones relativas a la Ley de Ingresos de la Federación y del Presupuesto de Egresos y los demás ordenamientos en la materia.

⁴¹ Todas las funciones que esta ley enuncia de la SPP, son absorbidas por la SHCP a partir del día siguiente a la publicación del decreto de fusión de ambas Secretarías de Estado, en el diario oficial de la federación.



CONCEPTO DE PLANEACIÓN Y PLANIFICACIÓN.

Antes de definir el concepto de planificación y de delimitar sus alcances, es conveniente revisar el concepto de planeación y distinguir las diferencias entre uno y otro.

Planeación: "La planeación es una función de la administración que consiste en identificar los objetivos generales de la institución o de un conjunto de instituciones a corto, mediano y largo plazo; definir las políticas o estrategias para alcanzar esos objetivos; ordenarlos de acuerdo a prioridades; establecer el marco normativo dentro del cual se desenvuelven las acciones de la institución y dar las bases para poder realizar las otras funciones generales de la administración."⁴²

Resumiendo, se dice que la planeación en sentido económico se puede definir como la adaptación de la producción a las necesidades de la sociedad, ya que la elaboración de un plan no obedece al deseo de organizar y reglamentar la producción, sino de adaptarla a su fin, que consiste en la satisfacción de necesidades sociales adecuadamente jerarquizadas.

El proceso de planeación requiere de determinados requisitos como decisión política, personal técnico adecuado, administración eficiente, sistema de información estadística confiable y oportuna, legislación específica y la técnica de presupuesto que determine el establecimiento de metas, entre otros.⁴³

Planificación: Puede decirse que es un concepto cuya noción es más amplia; que es un proceso de carácter general en donde se

⁴² Pichardo Pagaza, Ignacio. *Introducción a la Administración Pública de México*. Tomo II Función y Especialidades, INAP-CONACYT, 1984, pág. 16

Tomado de *La Hacienda Municipal en México. Estructura, Normatividad y Administración*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. INDETEC 1989, pág. 22.

⁴³ Arriaga Conchas, Enrique. *Finanzas Públicas de México*. México, Instituto Politécnico Nacional, 1996. pag. 52



CAPÍTULO CUATRO

**CARACTERÍSTICAS DEL
PROCESO
PRESUPUESTARIO EN
MÉXICO.**



definen grandes objetivos en torno al desarrollo económico y social de un país, que implica la formulación y aprobación de un Plan General de Desarrollo, que constituye el marco normativo de gestión administrativa donde deben precisarse las principales políticas o estrategias de acción a seguir para alcanzar determinados objetivos, mismos que habrán de implementarse apoyándose en la programación y en el presupuesto.⁴⁴

En México, en relación a la técnica presupuestal, al adoptarse el presupuesto por programas, se dio un paso importante para la planeación, ya que es el instrumento que viene a posibilitar la realización del plan y de los programas de mediano plazo. El presupuesto desde este punto de vista es el programa traducido en el ejercicio fiscal.

La planificación es ahora el antecedente básico que informa la preparación y ejecución de los presupuestos modernos. La idea central de la planificación es la de racionalidad. Por lo tanto, planificar implica, reducir el número de alternativas que se presentan a la acción a unas pocas, compatibles con los medios disponibles.

La planificación se basa en seis principios básicos de validez general:⁴⁵

RACIONALIDAD: Consiste en seleccionar alternativas de acción a través del conocimiento y del razonamiento sistemático que permitan el mejor aprovechamiento posible de los recursos.

PREVISIÓN: Surge del análisis y diagnóstico del pasado y del presente y de la proyección de las tendencias observadas. Bajo este principio los planes y programas tienen por objeto guiar los objetivos hacia el futuro con la idea primordial de prever resultados.

UNIVERSALIDAD: Bajo este principio la planificación debe abarcar las diferentes fases del proceso político, económico y social y prever las consecuencias que generarán sobre las metas.

⁴⁴ Hernández Saldaña, Víctor Manuel. *Presupuestación, ejercicio y control del gasto público municipal*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. INDETEC. 1995 Núm. 191 pág. 10

⁴⁵ *Ibidem*, pág 11.



UNIDAD: Implica la unidad entre planes, esto es, integración y compatibilidad en un todo orgánico, por lo que los planes, programas y proyectos deben estar coordinados.

CONTINUIDAD: Quiere decir que la planificación es un proceso continuo y permanente mientras subsista el Estado, toda vez que los planes, objetivos, acciones y los plazos que se fijen para la consecución de metas podrán variar, más no la premisa de lograr el máximo rendimiento de los recursos.

INHERENCIA: Bajo este principio la planificación es necesaria en cualquier organización humana, es inherente a la administración. El Estado debe planificar la forma de alcanzar sus objetivos.

PLANEACIÓN EN MÉXICO.

Hace más de cincuenta años que en México la planeación se concibió como necesaria para orientar y promover, de acuerdo con las condiciones de cada momento, las transformaciones sociales que la constitución señala.

El sistema de planeación que se aplica en un país debe estar en correspondencia con el carácter de sus estructuras jurídicas, políticas y administrativas.

En México, la planeación deriva de la necesidad de reorganizar la actividad económica y social del país. Durante los dos primeros años del gobierno de Miguel de la Madrid se consolidó el Sistema Nacional de Planeación Democrática (S.N.P.D.) el cual se presenta a continuación:

SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA.

DEFINICIÓN:

Es un conjunto de relaciones funcionales entre las distintas dependencias y entidades del sector público, niveles de gobierno y las agrupaciones e individuos de la sociedad, con el propósito de ejecutar acciones de común acuerdo. Estas relaciones se presentan a través de cuatro vertientes señaladas en la Ley de Planeación: obligatoria, coordinación, inducción y concertación.



El sistema comprende mecanismos de participación social por medio de los cuales los grupos organizados de la sociedad (sector social y privado) y la población en general, hacen peticiones, propuestas, plantean demandas, formulan acuerdos y toman parte activa del proceso de planeación; De la misma manera se favorecen en la estructura institucional, que define las responsabilidades claras de los participantes en los distintos niveles de operación y cuentan con una infraestructura básica que sirve de apoyo a su funcionamiento en general.

Las áreas involucradas en el S.N.P.D. son las que llevan a cabo actividades de planeación (programación, presupuestación, información, control y evaluación), así como las áreas operativas que ejecutan lo planeado, de proporcionar información o elementos para controlar y evaluar el plan y los programas. Estas áreas corresponden a las dependencias y entidades de la administración pública federal y los gobiernos estatales y municipales en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

EL PROCESO DE PLANEACIÓN:

Es la suma de las tareas designadas a formular, instrumentar, controlar y evaluar el Plan Nacional de Desarrollo y los programas originados en el S.N.P.D., con estas acciones se espera que el mediano plazo quede conjuntado con el corto plazo de tal manera que persista congruencia entre las ocupaciones cotidianas y el logro de los objetivos y metas previstas y puedan corregirse en tiempo y lugar, las desviaciones de la ejecución de la planeación.

El proceso de planeación se compone de cuatro etapas para su ejecución las cuales son:

- Formulación.
- Instrumentación.
- Control.
- Evaluación.

Estas actividades pueden ser efectuadas simultáneamente, sin perder su consecuencia quedando establecidas la continuidad y



congruencia entre acciones y productos del sistema, describiendo a continuación cada una de ellas:

FORMULACIÓN:

Su estructura se compone de actividades que se desarrollan en la preparación del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo, incluye la preparación de diagnósticos económicos y sociales de carácter global, sectorial, institucional y regional, la definición de objetivos y prioridades del desarrollo tomando en cuenta las propuestas de la sociedad; el señalamiento de estrategias y políticas congruentes entre sí, define los propósitos, la estrategia general y las principales políticas de desarrollo nacional.

En la integración del Plan Nacional de Desarrollo, destacan la participación de la sociedad y el gobierno. Se resaltan en este proceso tres líneas significativas.

1. Con la sociedad, a través de los foros de consulta popular.
2. Entre entidades federativas y gobierno federal.
3. Dentro de la administración pública federal.

INSTRUMENTACIÓN:

Es la tarea encargada de interpretar los lineamientos y estrategias del plan y programas de mediano plazo a objetivos y metas de corto plazo, esto es con el fin de trabajar programas de carácter anual que unen el corto con el mediano plazo y formulan el enlace básico de las vertientes de instrumentación y, de sus instrumentos expresados en metas específicas y cuantificables, así como la asignación de recursos financieros y responsabilidades, dependencias y entidades ejecutoras.

La elaboración del programa anual se manifiesta a través de cuatro vertientes señaladas en la Ley de Planeación: Obligatoria, Coordinación, Concertación e Inducción.

- **Obligación:** Administración Pública Federal para el logro de los objetivos contenidos en el plan, el cual se integra por las actividades



que desarrollan las dependencias y entidades de la administración pública, para el logro de los objetivos contenidos en el plan y programas del sistema. Los instrumentos más relevantes de esta vertiente son los programas de presupuesto de cada instancia ejecutora, el presupuesto federal, las leyes de ingresos de la federación y los acuerdos institucionales que se suscriben entre dependencias. Se refiere a la obligatoriedad de las acciones de la administración pública, al ajuste forzoso de los actos de las dependencias; al consignarlo en el plan nacional de desarrollo.

- **Coordinación:** Incorpora las actividades de las dependencias y entidades de la administración pública federal en las entidades federativas, plasmadas en los convenios de desarrollo social que se suscriben anualmente por el ejecutivo federal y el ejecutivo estatal con el fin de hacer compatibles tareas comunes de la federación y los estados derivados de convenios, de sus planes y programas.
- **Concertación:** Alude a las acciones negociadas en los sectores social y privado de acuerdo a las necesidades y proyectos expresados por estos a través de las instancias correspondientes: reuniones, giras, foros, peticiones, solicitudes, etc.). Comprende actividades del Plan Nacional y los Programas de Mediano Plazo cuyos alcances y condiciones se especifican en los Programas Operativos Anuales, que son objeto de convenios o contratos con los particulares o grupos sociales organizados interesados en la ejecución concertada de los objetivos y propósitos del propio plan y los programas.
- **Inducción:** Se refiere a las medidas que toma el gobierno para motivar conductas convenidas con los sectores sociales y privados con los objetivos de planeación para el desarrollo; contiene la ejecución de los instrumentos y acciones económicas, sociales, normativas y administrativas que utiliza y desarrolla el gobierno federal para inducir el comportamiento de los sectores social y privado (políticas de gasto público, financiero, fiscal, de empleo, de desarrollo urbano, política social, etc.).



CONTROL:

Es la suma de tareas dirigidas a vigilar que se efectúen las acciones de acuerdo con la normatividad que se determina en el plan y los programas. El control es un sistema de actividades dedicadas a prevenir y corregir en el momento adecuado las insuficiencias e irregularidades que se presenten en la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las actividades con el propósito de procurar el cumplimiento de las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos integrados en el plan, los programas y los presupuestos de la administración pública.

Se distinguen dos tipos de control: el normativo-administrativo y el económico-social. El primero es el que vigila el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de la administración pública, de la normatividad que rige sus acciones y operaciones, esta abarca aspectos administrativos, contables, financieros, jurídicos y normas en materia de planeación. Este control se aplicará en el interior del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental (S.C.E.G.) que coordina la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).

El segundo, forma la parte cualitativa de las actividades de control en el proceso de la planeación, es el mecanismo que permite alcanzar la coherencia general del sistema en todas sus etapas, niveles y productos.

EVALUACIÓN:

Es la última de las fases del ciclo de planeación, aunque más bien está implícita en todas ellas ya que debe ser un proceso permanente en todo el desarrollo de la planeación. La evolución se conforma de acciones que le permiten apreciar cuantitativa y cualitativamente los resultados del Plan Nacional de Desarrollo (P.N.D.) y los programa en un espacio en el tiempo, así como la operación del sistema mismo.



Las tareas importantes de la evaluación son:

Comparar los objetivos y metas propuestas con los resultados obtenidos al final del ejercicio correspondiente; verificar el cumplimiento de objetivos del programa y medir su efecto en otros programas; retroalimentar el otro ciclo de instrumentación, a efecto de revisar los recursos asignados.

Es propósito fundamental del S.N.P.D. es encausar las actividades de todos los sectores de la sociedad hacia la consecución de los objetivos nacionales.

Instrumentos del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El sistema toma en consideración para su operación instrumentos que tienen su expresión material a través de documentos, planes, programas, leyes, informes de control o evaluación que en general incluyen propósitos, metas, estrategias políticas, etc. Estos instrumentos se catalogan de la siguiente manera:

1. Normativos de mediano plazo.

- Plan Nacional de Desarrollo.
- Programas de Mediano Plazo.

2. Operativos de Corto Plazo.

- Programas Anuales.
- Ley de Ingresos.
- Presupuesto de Egresos.
- Convenios de Desarrollo Social.
- Contratos y Convenios de Concertación.
- Instrumentos Administrativos.

3. De Control.

- Informes Trimestrales de la Situación Económica y Social.
- Informes de los Gabinetes Especializados.
- Informes Mensuales de la Comisión Gasto-financiamiento.
- Informes de las Auditorías Gubernamentales.



4. De Evaluación.

- Informes de Gobierno.
- Informes de Ejecución del P.N.D.
- Cuenta Pública.
- Informes Sectoriales e Institucionales.
- Informes sobre Áreas y Necesidades Específicas.
- Informe Anual de Evaluación de la Gestión Gubernamental.

INSTRUMENTOS NORMATIVOS.

Plan Nacional de Desarrollo.

El Plan Nacional precisa los objetivos nacionales, la estrategia y las prioridades del desarrollo integral del país, incluye criterios previsorios sobre los recursos financieros que serán asignados a tales propósitos, designa los instrumentos y responsables de su ejecución y determina los lineamientos de políticas de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se refieren al conjunto de la actividad económica y social además, rige el contenido de los programas generales en el S.N.P.D.

Este plan deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de que toma posesión el presidente de la república, su vigencia no excederá del período constitucional, que le corresponde, aunque puede contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

Es el instrumento que conforma el entorno que guía a todos los demás instrumentos del S.N.P.D.

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

En la elaboración del P.N.D. se involucran las dependencias y entidades de la administración pública federal, los grupos sociales



interesados a través de los foros de consulta popular, y las entidades federativas y municipales.

Como se observa los contenidos del P.N.D. son básicamente cualitativos: dejando a los instrumentos de corto plazo y los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales, los aspectos más específicos y la definición de metas cuantitativas.

El P.N.D. una vez formulado es sometido a la aprobación del presidente de la república, y una vez aprobado mediante decreto, se publica en el Diario Oficial de la Federación.

Programa de Mediano Plazo.

Este tipo de programas deben ser congruentes con el P.N.D., son elaborados en base a la determinación de temas estratégicos o prioridades de desarrollo, tienen como cobertura temporal el mediano plazo y se clasifican de la siguiente manera:

- **Programas Sectoriales:** Comprenden los aspectos con referencia a un sector de la economía o la sociedad, que es atendido por una dependencia; especificarán los objetivos, programas y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo.
- **Programas Estratégicos:** Estos programas se dividen en dos tipos:
 - ⇒ **Programas Regionales:** Se refieren a las regiones consideradas prioritarias o estratégicas en función de los objetivos fijados en el plan y la extensión territorial rebasa el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa, estos programas atienden el diseño de políticas en ámbitos territoriales con problemas y características comunes y que abarcan zonas de varias entidades federativas.
 - ⇒ **Programas Especiales:** Se refieren a los programas de desarrollo integral del país fijados en el plan o las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadas del sector.
- **Programas Institucionales:** Realizados por las entidades paraestatales, estos programas se sujetarán a las previsiones contenidas en el plan y en el programa sectorial correspondiente, al elaborar estos programas, las entidades deberán ajustarse a la ley que regula su organización y funcionamiento.



INSTRUMENTOS OPERATIVOS DE CORTO PLAZO.

Programas Anuales.

Incluyen las actividades correspondientes a las vertientes de instrumentación obligatoria, con la incorporación del Presupuesto de Egresos. Expresa de forma anual las acciones, metas, políticas, instrumentos y asignación de recursos, los objetivos y propósitos del Plan Nacional y los Programas de Mediano Plazo.

Existen tres tipos de programas anuales:

- **Programa Operativo Anual Macro:** Este programa constituye el marco general para la integración de los Programas Operativos Anuales (preliminares); establece la fundamentación global del Presupuesto de Egresos de la Federación ya que, reúne en el corto plazo el diseño general de la política económica y los lineamientos específicos de política para un tema estratégico del desarrollo nacional.
- **Programa Operativo Anual:** Específica y detalla las acciones a realizarse en el año correspondiente, reflejando las variables de corto plazo en función de las orientaciones de los programas nacionales de mediano plazo. Su elaboración se desarrolla en el seno de los Comités Técnicos para la Instrumentación del Plan (COTEIP), se elabora un POA preliminar por cada Programa de Mediano Plazo.
- **Programas de Trabajo:** Constituyen el conjunto de las acciones de ejecución que realizan los sectores administrativos durante el año. Su función es detallar la temporalidad de las acciones y las disponibilidad de recursos para ejecutarlos.

Ley de Ingresos de la Federación.

Contiene especificaciones para la orientación de las políticas de ingresos, estímulos fiscales, precios y tarifas del sector público, financiera, monetaria, crediticia, y deuda pública, así como la definición de los instrumentos de aplicación. La integración de esta ley se basa en los lineamientos de la política de financiamiento que propone la estrategia de desarrollo del Plan Nacional.



Presupuesto de Egresos de la Federación.

Cumple con la función de expresar financieramente los programas de la vertiente obligatoria, especificando metas y responsables de ejecución, tiene duración de un año. La consideración del Presupuesto de Egresos, como instrumento de la planeación, implica continuar el proceso ya iniciado de acercamiento progresivo y de congruencia de este instrumento con los contenidos del plan y de los programas.

Convenios Únicos de Desarrollo.

Constituye un instrumento operativo para la realización de las acciones conjuntas de la Federación y los Estados; tiene como finalidad impulsar y propiciar el desarrollo integral del país, a través de programas que promuevan la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento municipal.

Contratos y Convenios de Concertación.

Estos se elaboran para atender a las áreas de concertación contenidas en los programas estratégicos, las dependencias y entidades designarán la unidad administrativa responsable de su operación, fijando las bases y procedimientos a través de los cuales se negociará la formalización de los contratos o convenios de concertación.

Instrumentos Administrativos.

Se relacionan con programas administrativos que fijan los propósitos, objetivos y metas a lograr en cada ejercicio por unidad.



INSTRUMENTOS DE CONTROL:

Informe Trimestral de la Situación Económica y de las Finanzas Públicas.

Su propósito es presentar los resultados del seguimiento que guardan las finanzas públicas, de tal manera que aporte información oportuna a la representación popular, sobre los problemas, avances y perspectivas de las acciones del gobierno.

Informe Mensual de los Gabinetes Especializados.

Son documentos dirigidos al titular del Ejecutivo Federal a efecto de mantenerlo informado del estado que guardan los diferentes aspectos del desarrollo nacional del que se ocupan.

Informe mensual de la Comisión Intersecretarial de Gasto-financiamiento.

Su objeto es informar al Ejecutivo Federal sobre el estado y nivel que guarda el gasto público, y de los mecanismos de financiamiento del mismo, así como de los problemas y perspectivas del desarrollo.

Informe de Auditorías Gubernamentales.

En el se consignan los resultados de las auditorías realizadas en las dependencias y entidades de la administración pública y es enviado anualmente al titular del Ejecutivo.

INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN.

Informes de Gobierno.

De conformidad con lo establecido por la Constitución, en la apertura de sesiones del Congreso de la Unión, el presidente de la



república presenta un informe sobre el estado general que guarda la administración pública del país.

Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

De acuerdo a la Ley de Planeación, el Ejecutivo deberá emitir en el mes de marzo de cada año, un informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas de Mediano Plazo. Se centra en el análisis de los resultados y las políticas sectoriales e intersectoriales del Plan, enfatizando los logros y avances reales y concentrándose en los problemas que se tratan de enfrentar con el P.N.D. a través de la acción pública.

Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Muestra los resultados de la gestión financiera del Gobierno Federal, con referencia a los ingresos públicos y la forma en que se ejerció el presupuesto. Es un instrumento que permite el seguimiento de las acciones emprendidas en el ámbito presupuestario, dentro del S.N.P.D.

Informes Sectoriales e Institucionales.

Estos informes son elaborados después de haber concluido el ejercicio anual por las instituciones de la administración pública federal, los cuales deberán ser entregados al coordinador sectorial, el cual integra un informe evaluatorio que contendrá una relación de las acciones puestas en práctica para ejecutar sus programas, así como una evaluación de los resultados obtenidos.

Informe sobre Áreas y Necesidades Específicas.

El propósito de estos documentos es dar flexibilidad a la etapa de evaluación, ajustándola a las circunstancias de coyuntura económica y social. Se prevé realizar evaluaciones específicas para facilitar las correcciones de desviaciones y desajustes en la ejecución del plan y programas.



Informe Anual de Evaluación de la Gestión Gubernamental.

Es el informe anual que la Contraloría envía al titular del Ejecutivo Federal, con el fin de presentar el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la administración pública que hayan sido fiscalizadas durante el año.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN.

“El Presupuesto de Egresos de la Federación es el documento jurídico, financiero y de política económica y social, aprobado mediante decreto de la H. Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo Federal, que comprende las previsiones que por concepto de gasto corriente, de capital y del servicio de la deuda pública, efectúa el gobierno federal para ejecutar los programas y proyectos de producción de bienes y prestación de servicios, así como de fomento a la actividad económica y social, que habrán de realizar las secretarías de Estado, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fondos y fideicomisos públicos durante un año determinado”.⁴⁶

En primer lugar, tenemos que comprender que el Presupuesto de Egresos es un documento que contiene el plan financiero que refleja las diversas erogaciones que habrán de ejercer los órganos públicos que conforman la estructura del gobierno, en base a los requerimientos de sus respectivos programas de trabajo y actividades.

El Presupuesto de Egresos constituye la cuantificación de todas y cada una de las actividades del programa anual de trabajo de un gobierno.

PROCESO PRESUPUESTARIO.

El estudio del proceso presupuestario reviste importancia por varios motivos. En primer lugar, se aduce que los resultados que

⁴⁶ Flores Ramos, José Manuel. *Presupuesto Público*. 1993 México, D.F., Facultad de Economía UNAM.



pueden lograrse mediante el presupuesto dependen de ese proceso. Si esos resultados se expresan en función del aumento del gasto o del déficit, o de otros males fiscales parecidos, se sostiene que el deterioro de la situación fiscal puede atribuirse directamente, o en muy importante medida, a las características del marco institucional y administrativo del proceso presupuestario.

En segundo lugar, los valores que se asignan al curso de adopción de decisiones en el proceso presupuestario parecerían ser inherentes al proceso mismo.

En tercer lugar, en el contexto del proceso presupuestario deben cumplirse dos tareas: por una parte, informar al legislador (y por lo tanto al votante) y, por otra parte, informar a los funcionarios gubernamentales encargados de tomar decisiones. Se trata en definitiva, de un proceso político, por lo cual de él debe emanar información sobre los costos de determinadas medidas y sus alternativas, a fin de que los políticos no adopten simultáneamente los criterios opuestos de brindar respaldo a nuevos programas de gastos y de oponerse al aumento de los tributos o de los déficit.

La presupuestación de los egresos constituye una etapa del gasto público que se repite cíclicamente. La presupuestación no es necesariamente el punto de arranque del gasto; durante todo el ejercicio se realizan diversos registros y controles que junto con las prioridades establecidas para un nuevo ciclo, sirven como ingredientes para el proceso de la presupuestación siguiente. Pero la presupuestación de los egresos es sólo una parte del ciclo presupuestal, que se compone de las siguientes etapas:

ETAPAS DEL PROCESO PRESUPUESTARIO.

A continuación analizaremos cada una de las etapas del presupuesto y la forma en que se vinculan dentro del proceso presupuestario.



FORMULACIÓN

En base al marco macroeconómico global y los escenarios de gasto del año en curso, se determinan rangos de gasto y se integra el proyecto de presupuesto.

Esta etapa del ciclo presupuestal está integrada por las actividades que van desde la planeación y programación del gasto, la determinación de ingresos para el próximo año, hasta la formulación propiamente dicha del proyecto de presupuesto de egresos.

La programación del gasto público federal se basa en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social, que formula el Ejecutivo Federal.⁴⁷

Como complemento al Plan Nacional de Desarrollo, debido a su análisis de la evolución de la economía en el corto plazo, se presentan los Criterios Generales de Política Económica, los cuales tienen el propósito de facilitar el examen e interpretación del presupuesto. Los trabajos para su elaboración inician durante el segundo semestre del año.

El primer paso para la elaboración del presupuesto es la preparación del Programa Operativo Anual Macroeconómico (POA), el cual es una versión preliminar de los Criterios Generales de Política Económica, el cual se complementa con los lineamientos de gasto que las dependencias deberán observar durante la formulación de su POA. Asimismo, se le asigna a cada dependencia un pretecho financiero.

Simultáneamente, la SHCP elabora de manera independiente una estimación de los requerimientos mínimos con que pueden operar adecuadamente las dependencias, fundamentando su análisis en el presupuesto anterior y en el entorno económico.

⁴⁷ El fundamento del sistema de planeación que enmarca al Plan Nacional de Desarrollo se incluyó en la Constitución con la reforma al Artículo 26, del 2 de febrero de 1983.



Una vez que las dependencias elaboran sus Programas Operativos Anuales Institucionales, proceden a preparar sus proyectos de presupuesto, los cuales se deben desglosar al nivel más pequeño de la clave presupuestaria, por lo cual la elaboración es sumamente complicada.

Las entidades coordinadas de sector verifican que los anteproyectos de presupuesto de las dependencias se apeguen a la cifra definitiva comunicada previamente por la SHCP y de ser necesario realizan los ajustes correspondientes a los proyectos.

Una vez que las entidades coordinadoras tienen todos los anteproyectos de las entidades, preparan el anteproyecto sectorial integrado y la exposición de motivos del sector, los cuales remiten a más tardar el 20 de octubre a la Dirección General de Política Presupuestal.

Los órganos competentes de las Cámaras de Diputados y de Senadores del H. Congreso de la Unión, así como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atendiendo a las previsiones de ingreso y del gasto público federal, formulan sus respectivos proyectos de presupuesto y los envían al Presidente de la República, para que éste ordene su incorporación al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Una vez que la SHCP cuenta con todos los presupuestos sectoriales, procede a realizar la integración final, y elabora la exposición de motivos e iniciativa de decreto del proyecto de presupuesto de egresos.

Este proceso se puede observar claramente en los siguientes diagramas.



PROCEDIMIENTO OPERATIVO FEDERAL DEL PRESUPUESTO PROGRAMÁTICO.

Se determinan las orientaciones nacionales con base en el Plan Nacional de Desarrollo y se procede a vincularlos con los objetivos globales, sectoriales y regionales y estos en el seno del gabinete económico se ajustan a los pisos financieros.



Una vez que la Secretaría de Hacienda recibe los anteproyectos de cada dependencia y entidad debidamente requisitados, esta elabora el anteproyecto de presupuesto por programas, a nivel programa, sub-programa y proyecto, clasificando el gasto en capítulos presupuestales y conforme a la estructura programática.



Enseguida se desglosan y calendarizan los programas con las asignaciones presupuestales específicas.

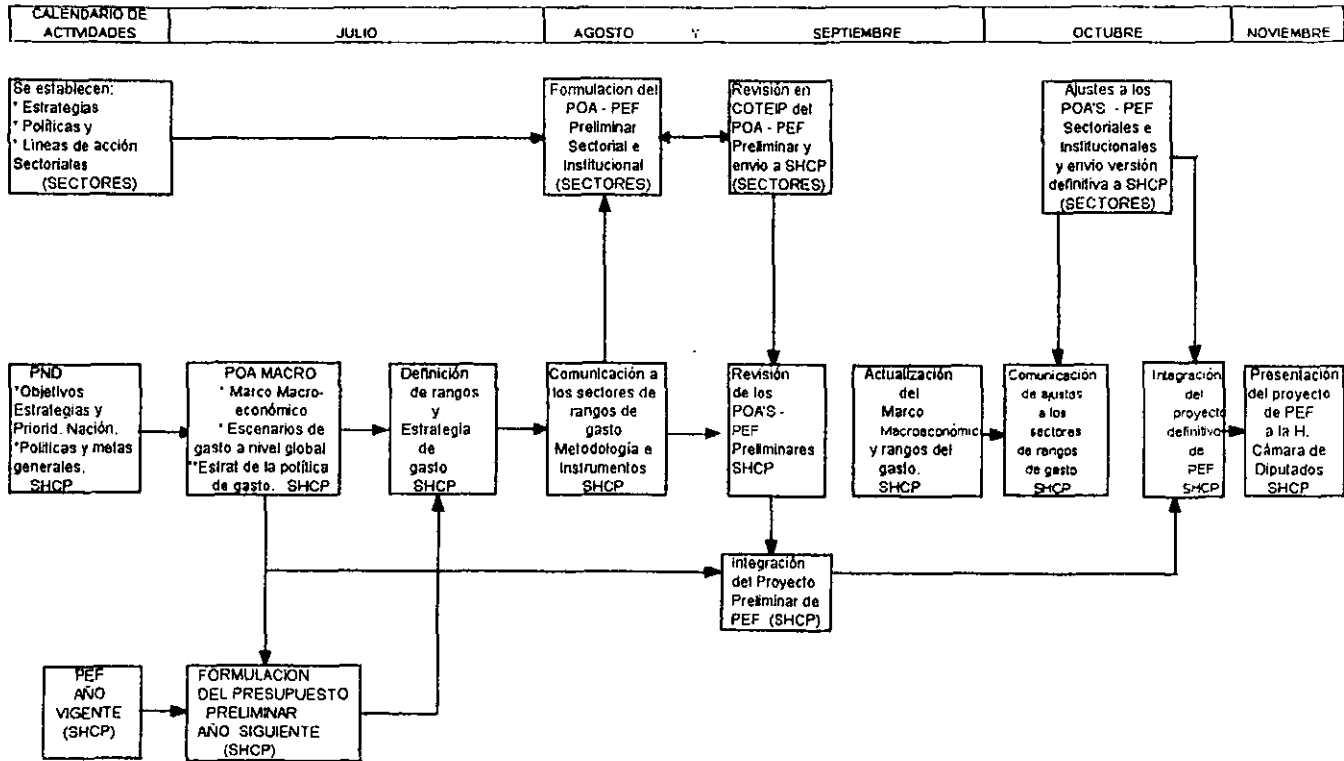


Realizado lo anterior, la Secretaría de Hacienda suma y aglutina los proyectos individuales y presenta al Ejecutivo Federal el anteproyecto del presupuesto de egresos, y en su caso, capta inquietudes y directrices específicas, adecuando dicho proyecto; y



Revisión y en su caso autorización por el presidente de la república y su envío a la Cámara de Diputados, como proyecto de ley.

**EL PROCESO DE PLANEACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL
FORMULACIÓN DEL POA - PEF**





CLASIFICACIONES PRESUPUESTARIAS.

Las clasificaciones del presupuesto en México, han evolucionado en la medida en que se ha incrementado y se ha diversificado el gasto público; esta situación reclamó un mayor control y claridad, así como mayores y mejores elementos para la evaluación. A continuación se presentan las diferentes formas de clasificar el gasto.

CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA:

La clasificación administrativa responde a la pregunta de ¿quién gasta los recursos públicos?

Esta clasificación identifica al ejecutor directo del gasto, quien los utiliza para adquirir insumos y factores, y con ellos producir bienes o servicios. Se puede expresar que la clasificación administrativa es un elemento de programación presupuestaria que refleja las asignaciones de gasto de cada unidad administrativa del Gobierno Federal y de los organismos y empresas; a esta clasificación se le llama también clasificación institucional del presupuesto.

Para tal efecto, se contempla la clasificación institucional siguiente:

CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

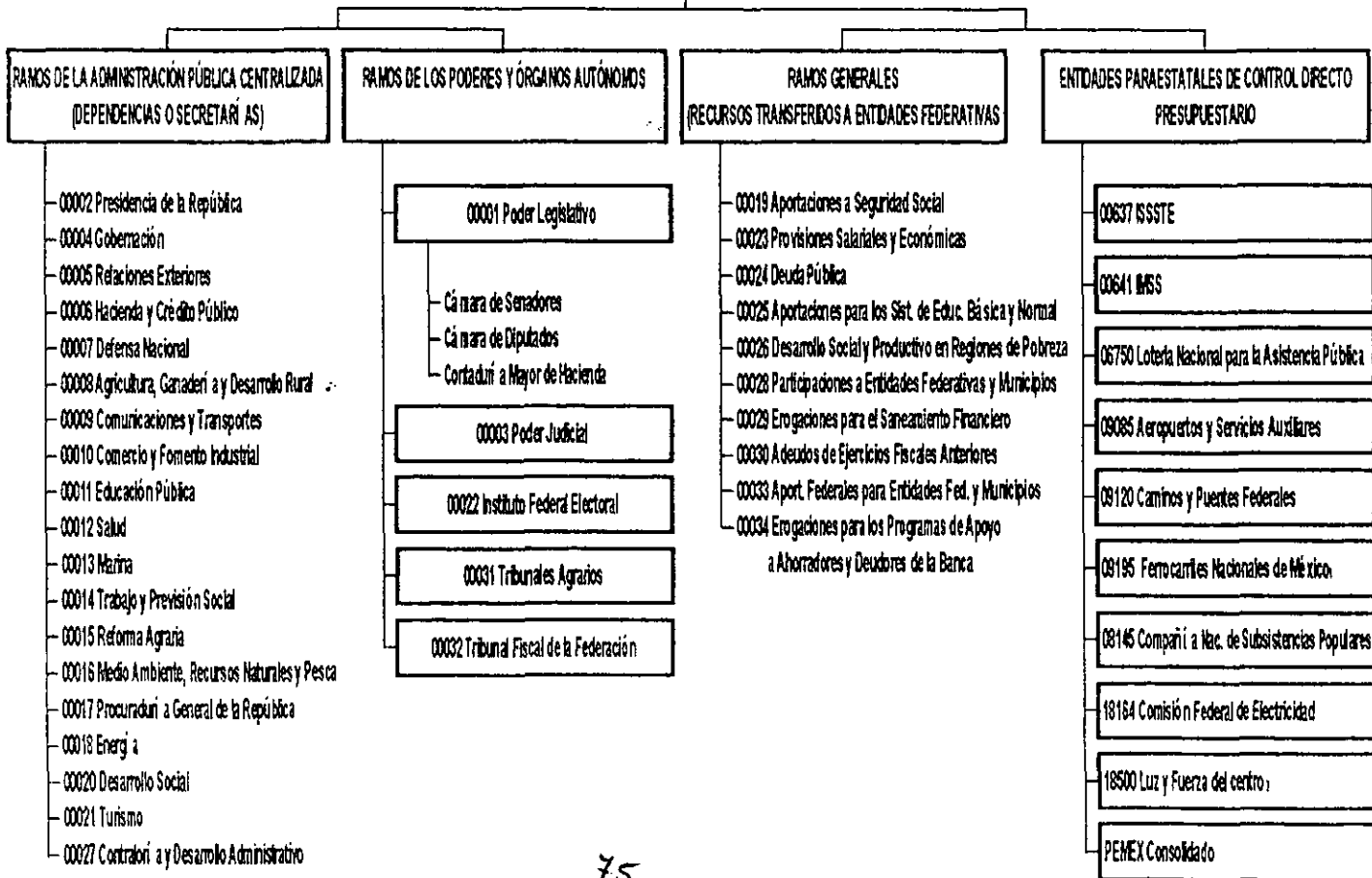
- RAMO CENTRAL
- RAMOS DE LOS PODERES Y ÓRGANOS AUTÓNOMOS
- RAMOS GENERALES
- ORGANISMOS PARAESTATALES

A su vez, el ramo central incluye a las dependencias o secretarías; los ramos generales, los recursos transferidos a las entidades federativas.

En lo que corresponde al Ramo de Organismos Paraestatales, se incluye a Empresas y Entidades las cuales se identifican con una clave de cinco dígitos, de los cuales, los dos primeros corresponde a la entidad que la coordina presupuestalmente y se denomina cabeza de sector.⁴⁸

⁴⁸ Valentín Ramírez, Samuel. *El proceso de planeación, programación y presupuestación del gasto público federal*. Revista Indetec. Núm. 97 Noviembre-Diciembre 1995

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EN CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA





CLASIFICACIÓN FUNCIONAL.

La clasificación funcional ⁴⁹ es un elemento de programación presupuestaria que permite expresar las actividades o funciones fundamentales del Estado. Se presenta a nivel de función o subfunción, siendo estas categorías representativas de los tipos de bienes y servicios que proporciona el sector público a la colectividad. ⁵⁰

La clasificación funcional se ordena por tipo de actividad, agrupada en seis funciones que representan la agregación máxima de las actividades y recursos de la administración pública federal, estratificadas de la siguiente manera:

1. **Administración Gubernamental:** Comprende las acciones relacionadas con la administración de los recursos del sector público federal, administración pública, defensa y poderes.
2. **Política y Planeación Económica y Social:** Incluye acciones de planeación del sector público federal en los niveles global, sectorial y regional.
3. **Fomento y Regulación:** Abarca las acciones relacionadas con la aplicación de los instrumentos de política económica, administrativa y legal.
4. **Asistencia Social.** Se refiere a las acciones relacionadas con la prestación de servicios sociales.
5. **Infraestructura.** Trata de las acciones relacionadas con el desarrollo de la infraestructura productiva y social.

⁴⁹ Esta clasificación funcional se homóloga en ocasiones para integrar la cuenta de producción del gobierno.

⁵⁰ Definición tomada de: Arriaga Conchas, Enrique. *Finanzas Públicas de México*. México, Instituto Politécnico Nacional, 1996. pag. 31



6. Producción: Son las acciones relacionadas con la producción de bienes y servicios ofrecidos al mercado interno y externo.

CLASIFICACIÓN ECONÓMICA.

La clasificación económica responde a la pregunta de ¿en qué se gasta?

La clasificación económica se utiliza para conocer el efecto del gasto público en la actividad económica del país, y esta constituida con base en los capítulos del presupuesto y, según la naturaleza de la erogación, por gastos corrientes o de capital, sufragados directamente por el gobierno federal, y transferencias de ambos a otros sectores públicos y privados.⁵¹

La dimensión económica permite conocer los insumos y los factores de producción que el sector público adquiere o contrata para su operación y para la producción de bienes y servicios.

La clasificación económica se utiliza para medir, anticipar y evaluar el impacto del gasto en las variables macroeconómicas cuando se agregan las compras gubernamentales en erogaciones de tipo corriente, de formación de capital, y en ayudas, subsidios y transferencias. Para comprender esta clasificación es pertinente recordar algunas definiciones claves del gasto público:

- **GASTO PÚBLICO:** Es el conjunto de erogaciones que realiza el Gobierno Federal, estatal y municipal incluidos los poderes legislativo y judicial y el sector paraestatal en sus respectivos niveles, en el ejercicio de sus funciones.

El gasto público es la erogación realizada por el Estado en la aplicación y ejecución de sus planes y programas. El gasto debe proveer los recursos necesarios para que el Estado pueda cumplir con sus obligaciones como defensa de la soberanía, procuración e impartición de justicia, regulación de la actividad económica, legislación y promoción de los intereses de México en el exterior, etc.

⁵¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Instructivo para la formación y aplicación del presupuesto de Egresos de la Federación 1990.*



- **GASTO NETO TOTAL:** Es el total de las erogaciones que afectan al erario federal, siendo el agregado más amplio. Puede separarse a su vez, en dos grandes agregados: gasto programable y gasto no programable.
- **GASTO PRIMARIO:** Agregado que resulta de descontar los intereses, comisiones y gastos de la deuda, al gasto neto. Refleja el nivel de las erogaciones sobre las que el sector público tiene un verdadero control, ya que los intereses se encuentran directamente vinculados con saldos históricos acumulados.
- **GASTO PROGRAMABLE:** Conjunto de erogaciones destinadas al cumplimiento de las atribuciones de las instituciones, dependencias y entidades del gobierno federal entre los cuales se considera a los poderes de la unión, los órganos autónomos, la administración pública central, y las entidades de la administración pública paraestatal sujetas a control presupuestario directo, consignadas en programas específicos para su mejor control y evaluación.
- **GASTO CORRIENTE:** El gasto corriente se refiere a todas las erogaciones en insumos y servicios personales que no constituyen un activo duradero tangible. Aquí se concentran los gastos por servicios personales, por materiales y suministros y por servicios generales. Es el principal elemento del gasto programable, y se incluyen todas las erogaciones de los poderes y órganos autónomos, la administración pública federal, así como las entidades paraestatales requieren para la operación de sus programas.
- **GASTO DE CAPITAL:** Es el total de las asignaciones destinadas a la creación de bienes de capital y conservación de los ya existentes, a la adquisición de bienes inmuebles y valores por parte del gobierno federal, así como los recursos transferidos a otros sectores para los mismos fines que contribuyen a acrecentar y preservar los activos físicos patrimoniales o financieros de la nación.



- **GASTO NO PROGRAMABLE:** Comprende las participaciones a entidades federativas y municipios; el costo financiero de la deuda y los adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS).
- **COSTO FINANCIERO DE LA DEUDA:** Abarca los intereses, comisiones y gastos de la deuda del gobierno federal; ramo 24 (deuda pública); recursos del gobierno destinados a programas de apoyo a deudores y saneamiento del sistema financiero; ramo 29 (erogaciones para las operaciones y programas de saneamiento del sistema financiero); y finalmente a pagar el costo financiero de la deuda de las entidades paraestatales bajo control presupuestario directo.
- **ADEFAS:** Cuando el gobierno hace una compra en noviembre y recibe el producto en febrero del siguiente año, se paga con recursos del año corriente.
Al término de cualquier ejercicio fiscal, la aplicación del gasto público implica inevitables desfases y modificaciones a los calendarios de ejercicios establecidos. Con objeto de identificar el gasto que se origina en tales circunstancias, se prevén recursos fiscales para cumplir los compromisos presupuestarios adquiridos con anterioridad.
- **PARTICIPACIONES A ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS:** Este rubro representa el dinero que el gobierno les transfiere a estados y municipios. El monto significa alrededor del 15% del gasto primario. Con estos recursos se busca incrementar los recursos financieros que reciben los estados directamente de las participaciones en impuestos federales o la ampliación de sus protestades en materia impositiva.

La presentación de la clasificación económica se presenta a continuación:

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



GASTO CORRIENTE.

De Administración.

- Servicios Personales.**
- Materiales y Suministros.**
- Servicios Generales.**
- Otros gastos corrientes.**

GASTO DE CAPITAL.

Inversión Física.

- Bienes Muebles e Inmuebles.**
- Obras Públicas.**
- Erogaciones extraordinarias.**

Inversión Financiera.

TRANSFERENCIAS.

Corrientes.

- Inversión Física.**
- Inversión Financiera.**
- Pago de Intereses.**
- Pago de pasivo.**

CLASIFICACIÓN POR OBJETO DEL GASTO.

La Clasificación por objeto del gasto se define como un listado ordenado, homogéneo y coherente de los bienes y servicios que el gobierno adquiere para desarrollar sus acciones.

Para ilustrar los capítulos que integran la clasificación por objeto del gasto, se tiene la siguiente relación: ⁵²

⁵² Datos obtenidos de: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Manual de Clasificación por Objeto del Gasto*, 1995.



- **Servicios Personales (capítulo 1000)**

Agrupar las remuneraciones al personal civil y militar al servicio del Estado, así como las cuotas y aportaciones a favor de las instituciones de seguridad social. Incluye los pagos por otras prestaciones sociales.

- **Materiales y Suministros (capítulo 2000)**

Agrupar las acciones destinadas a la adquisición de toda clase de insumos requeridos para el desempeño de las actividades administrativas y productivas.

- **Servicios Generales (capítulo 3000)**

Incluye las asignaciones destinadas a cubrir el costo de todo tipo de servicios que se contraten con particulares o instituciones del propio sector público, para el desempeño de actividades vinculadas con las funciones públicas.

- **Ayudas, Subsidios y Transferencias (capítulo 4000)**

Agrupar las asignaciones que la Administración Pública Centralizada destina en forma directa o indirecta a los sectores social y privado, a organismos y empresas paraestatales y a las entidades federativas, como parte de la política económica y de acuerdo a las estrategias y prioridades nacionales.

- **Bienes Muebles e Inmuebles (capítulo 5000)**

Agrupar las asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de bienes muebles e inmuebles requeridas en el desempeño de las actividades de la Administración Pública Federal.

- **Obras Públicas (capítulo 6000)**

Incluye las asignaciones destinadas a la creación de la infraestructura física, mediante la realización de obras públicas que contribuyan a la formación bruta de capital del país.

- **Inversión Financiera y otras erogaciones (capítulo 7000)**

Agrupar las asignaciones destinadas a la realización de actividades financieras que el Gobierno Federal lleva a cabo con fines de fomento y regulación crediticia y monetaria, así como las destinadas a la



concesión de créditos en general y la adquisición de toda clase de valores.

- **Participaciones de Ingresos Federales (capítulo 8000)**

Agrupada las acciones previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación destinadas a cubrir la parte de los ingresos federales participables que, de acuerdo con las disposiciones legales, captan las oficinas recaudadoras y que deben entregarse a los gobiernos de los Estados, sus Municipios y organismos descentralizados, así como al Distrito Federal, derivados de los Convenios de Coordinación Fiscal suscritos con el Gobierno Federal.

- **Deuda Pública (capítulo 9000)**

Agrupada las asignaciones destinadas a cubrir obligaciones del Gobierno Federal por concepto de su deuda pública interna y externa, derivada de la contratación de empréstitos concertados a plazos, autorizados o ratificados por el H. Congreso de la Unión.

Este capítulo incluye los adeudos de ejercicios fiscales anteriores por conceptos distintos de servicios personales, y por devolución de ingresos percibidos indebidamente.

CLASIFICACIÓN SECTORIAL ECONÓMICA.

Es un elemento de programación presupuestaria que permite la agrupación convencional de las entidades públicas, bajo criterios administrativos, económicos o de otra naturaleza, que da a conocer la orientación de las acciones del Estado y en la que se contempla la magnitud del gasto público de acuerdo con todos los sectores de la economía.

A continuación se presentan los sectores que comprenden dicha clasificación:



GASTO PROGRAMABLE.

Desarrollo Rural.
Pesca.
Desarrollo Social.
 Educación.
 Salud y Laboral.
 Solidaridad Social (desarrollo regional).
 Desarrollo Urbano.
Comunicaciones y Transporte.
Comercio y Abasto.
Turismo.
Energéticos.
Industrial.
Administración.

GASTO NO PROGRAMABLE.

Participaciones a Entidades Federativas y Municipios.
Costo Financiero de la Deuda
Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores.

APROBACIÓN

El día 15 de noviembre de cada año,⁵³ se envía el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, que es recibido por la Oficialía Mayor de la H. Cámara de Diputados.

De acuerdo al artículo 74 constitucional, el Secretario de Hacienda a nombre del Ejecutivo Federal, realiza la presentación de la iniciativa de ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, debiendo comparecer a dar cuenta de los mismos una vez que éstos han sido analizados por la H. Cámara de Diputados.

⁵³ Cuando es el primer año de una administración el proyecto se puede presentar hasta el 15 de diciembre.



Una vez que la H. Cámara de Diputados recibe el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, la turna para su análisis y comentarios a las Comisiones de Programación y Presupuesto, y Hacienda y Crédito Público.⁵⁴ Las comisiones estudian y analizan el presupuesto y emiten un dictamen con sus conclusiones, los cuales deben estar firmados por la mayoría de sus integrantes.⁵⁵

Una vez emitido el dictamen de las Comisiones, este es incluido en la orden del día de los asuntos en cartera para la primera lectura en sesión del pleno de la H. Cámara de Diputados, acto seguido por la votación.

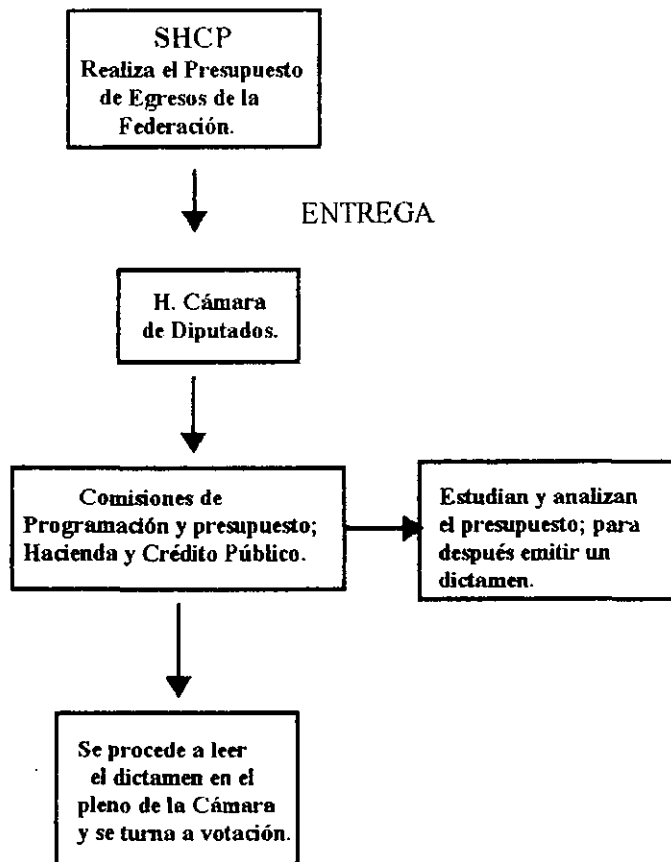
La votación es nominal, cada miembro de la Cámara debe ponerse de pie y decir en voz alta, su apellido y nombre, añadiendo la expresión "sí o no", tomándose nota de aquellos diputados a favor y aquellos en contra.

El Presupuesto de Egresos quedará definitivamente aprobado cuando la votación alcance la mayoría absoluta, precediendo entonces a estampar el sello de validez y a registrar el presupuesto en el libro de leyes de la Cámara. Después se envía al Ejecutivo Federal para su promulgación, adquiriendo entonces, naturaleza y carácter de ley; publicándose en el Diario Oficial de la Federación en la segunda quincena de diciembre.

En el siguiente esquema, se puede apreciar la etapa de aprobación del presupuesto.

⁵⁴ Las comisiones se integran por miembros del partido en el gobierno y de la oposición.

⁵⁵ Es importante resaltar que el estudio del presupuesto que realizan las comisiones se hace de manera muy apresurada, debido a la cercanía del nuevo año y las necesidades de recursos que tienen las dependencias.



En caso de que la Cámara de Diputados no apruebe el presupuesto, estaríamos en un grave problema porque nuestra constitución a diferencia de la de otros países, no prevé ningún mecanismo para resolver los casos en los que los diputados rechacen la iniciativa del Presupuesto de Egresos mandada por el presidente o no se pongan de acuerdo en las modificaciones a la misma. En el caso hipotético de esta situación los aparatos del Estado se verían impedidos para ejercer sus funciones.⁵⁶

⁵⁶ Casar Pérez, María Amparo. *¿Qué es el presupuesto federal?* Distribuido por la Jornada. CIDE México, D.F., Diciembre 1998.



Existen cuatro modelos para afrontar el problema de cuando el legislativo y el presidente no llegan a ningún acuerdo en la aprobación del presupuesto:

- Entra en vigor el presupuesto del año anterior. Algunos de los países que utilizan esta salida son: Argentina, Colombia, República Dominicana, Panamá, Uruguay, Venezuela.
- Entra en vigor el presupuesto propuesto por el ejecutivo. Esta medida arroja el incentivo para que el legislativo se ponga de acuerdo en algún presupuesto alternativo. Esta opción predomina en Chile, Bolivia, Costa Rica, Jamaica, Nicaragua, Perú, entre otros.
- El gobierno está obligado a presentar una nueva iniciativa para que se discuta, tomando en cuenta las consideraciones del legislativo. Aquí podemos incluir a Honduras y Brasil.
- No se puede ejercer el gasto como es el caso de México; y además en el caso de Bahamas el ejecutivo tiene que renunciar.

EJERCICIO DEL PRESUPUESTO.

El ejercicio del gasto público consiste en que las diferentes dependencias públicas apliquen los recursos humanos, materiales y financieros, con la finalidad de lograr las metas y los objetivos determinados en los programas contenidos en el presupuesto autorizado.

Es bajo la presente fase que se efectúa el grueso de las tareas, que servirán de base para completar el control y la evaluación de los recursos en movimiento. Las tareas que se realizan van, desde la recepción del documento fuente del ejercicio de gasto hasta la formulación de reportes y emisión de controles para efectos de evaluación.

Como se menciono anteriormente, el ejercicio del gasto se realiza durante el período para el cual se preparó el Proyecto de



Egresos, mediante la aplicación de los recursos previstos en la etapa de presupuestación a erogaciones concretas. Para el cumplimiento de esta función o etapa del gasto público, la administración se apoya en los objetivos, metas, costos y unidades responsables de ejecución, que directa o indirectamente se prevén en el documento del Presupuesto de Egresos.

También se puede considerar que con el ejercicio del gasto se busca dar mayor precisión y claridad al manejo de las erogaciones, tanto por parte de la administración central como por parte de las otras dependencias, así como facilitar la evaluación de las acciones y de los resultados alcanzados, y retroalimentar al proceso de programación-presupuestación.

Por lo tanto el ejercicio de los recursos públicos representa un factor de suma importancia, ya que mediante éste, se da cumplimiento a las metas y objetivos de los programas previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto sectoriales de la SHCP⁵⁷, son las encargadas de remitir a las dependencias sus presupuestos sectoriales e institucionales, una vez que ha sido aprobado el Presupuesto de Egresos de la Federación por la H. Cámara de Diputados.

Una vez que las dependencias reciben los lineamientos para la calendarización del presupuesto, éstas tienen cinco días hábiles para enviar sus propuestas de calendario a la Dirección General de Política presupuestal.

Los calendarios se deben elaborar globalmente y por nivel de capítulo, conforme a la clasificación por objeto del gasto, de la cual se hablara más adelante.

Durante los siguientes veinte días a la aprobación del presupuesto, la Dirección General de Política Presupuestal, a través

⁵⁷ Actualmente existen tres direcciones generales sectoriales: Dirección General de Programación y Presupuesto Agropecuario, Abasto, Desarrollo Social y Recursos Naturales; Dirección General de Programación y Presupuesto de Salud, Educación y Laboral; Dirección General de Programación y Presupuesto de Energía e Infraestructura.



de las Direcciones Generales Sectoriales, comunica a las dependencias los calendarios definitivos de gasto aprobados.

Con base en los calendarios y subcalendarios de gasto aprobados, la Dirección General de Política presupuestal informa a la Tesorería de la Federación (TESOFE) para que proceda a la apertura de las líneas y sublíneas de crédito globales por dependencia.

La TESOFE, con base en los importes mensuales brutos autorizados en los calendarios de gasto, distribuye en las líneas de crédito los recursos presupuestales autorizados a las dependencias para su ejercicio.

Sólo se tramitan las solicitudes de traspaso de recursos de líneas y sublíneas de crédito globales, que cuentan con la autorización de la Dirección General de Política Presupuestal.

CONTROL.

Es la realización de una serie de actividades que permiten vigilar y verificar el exacto cumplimiento del ejercicio del gasto a lo largo del ejercicio, tanto de las asignaciones presupuestales como de los programas y objetivos que se plantearon.

El conjunto de tareas que se realicen para efectos de control, por simples y sencillas que sean, están presentes durante todo el ciclo presupuestal. El control del gasto no va adherido a ninguna de sus etapas en particular; en cada una de ellas se lleva a cabo en forma continua, o en alguna o algunas de las tareas correspondientes a esta actividad.

Los sistemas o formas de control son variables, no se puede hablar de uno que sea general o aplique por igual a cada etapa o cada sistema de administración del gasto; el control dependerá de éste, de los aspectos específicos que se desee vigilar, así como de los reportes que se espere obtener. Sus tareas pueden ir encaminadas a verificar desde que las aplicaciones presupuestales no rebasen los montos presupuestales asignados, hasta que los recursos que estén realmente



empleando en los aspectos para los que fueron programados, pasando por una serie de grados intermedios de control.

El control se aboca fundamentalmente a evitar el surgimiento de desviaciones y en caso de detectarlas, a implementar las medidas adecuadas para corregirlas.

El proceso de control del correcto ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación en México, se lleva a cabo por distintas instituciones a diferentes niveles dentro del gobierno. La diversidad de las instituciones encargadas de verificar la correcta aplicación del presupuesto es un reflejo de los diversos objetivos que se persiguen con dicho control.

CONTROL EJECUTIVO.

La primera etapa de control presupuestal la realiza la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), estableciendo, a través de la normatividad, los estándares para el control interno de las dependencias y entidades.

Estos estándares buscan promover tres aspectos preventivos fundamentales:

- * Que los contratos y las erogaciones que se realicen cumplan con la normatividad aplicable;
- * Que los fondos, la propiedad y demás activos de las dependencias o entidades estén adecuadamente protegidos contra deterioro, mal uso y cualquier otra causa que pudiera afectarlos, y
- * Que se mantenga un registro de los ingresos y gastos.

La SECODAM se apoya en las Unidades de Contraloría Interna de las entidades o dependencias,⁵⁸ quienes verifican la correcta instrumentación de las normas de regulación, control,

⁵⁸ El titular de la unidad de contraloría interna es nombrado por el titular de la dependencia o entidad a la que audita, lo que puede generar un conflicto de intereses del contralor interno.



fiscalización y evaluación gubernamental que previamente definió la SECODAM.

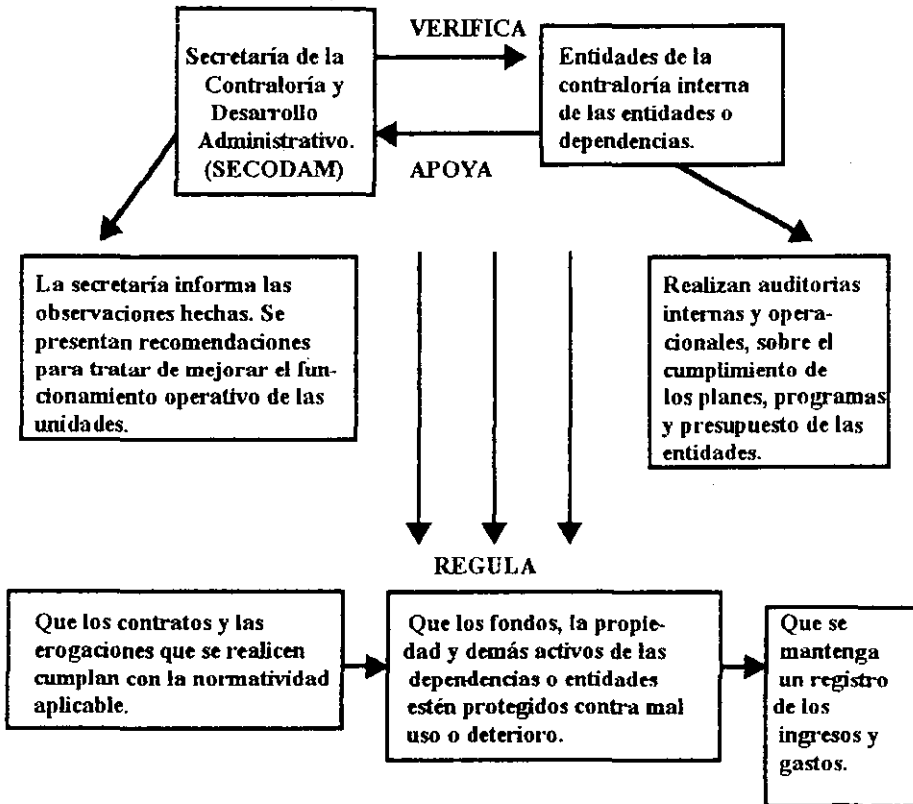
Las Unidades de Contraloría Interna se encargan de realizar auditorías internas y operacionales sobre el cumplimiento de los planes, programas y presupuestos de las unidades administrativas. Una vez ejecutada la auditoría se procede a informar a las unidades auditadas las observaciones correspondientes, las cuales deben ser solventadas por las unidades. Asimismo, se presentan recomendaciones, con la finalidad de mejorar el funcionamiento operativo de las unidades, las cuales deben implementarse. En caso de faltas graves se procede entonces a deslindar las responsabilidades correspondientes imponiendo, en su caso, las sanciones que estipule la normatividad.⁵⁹

En el siguiente cuadro se puede apreciar el control presupuestal que ejerce la SECODAM.

⁵⁹ Porraz Lando, Jose Miguel. *Planeación económica, gasto público y control presupuestal: una propuesta globalizadora para México*. México, D.F., ITAM 1996.



CONTROL EJECUTIVO.



CONTROL LEGISLATIVO.

El control presupuestario por parte del Poder Legislativo, responde a una de las principales demandas de la sociedad en gobiernos democráticos.⁶⁰ Este tipo de revisión tiene por objeto el responsabilizar ante la sociedad a las dependencias sobre la forma en que ejercen el gasto.

⁶⁰ Todos los países miembros de la OCDE requieren de la aprobación del presupuesto por el poder legislativo, asimismo, el legislativo realiza un escrutinio de la manera en que el gasto se efectuó, sin embargo, la metodología y los objetivos que persigue la revisión del gasto por parte del legislativo varía de país en país.



La Cámara de Diputados, a través de la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH) es la encargada de llevar a cabo la revisión de la glosa de la Cuenta Pública.

La revisión de la CMH hace especial énfasis en el cumplimiento estricto del presupuesto tal y como fue aprobado por el congreso, o si existen variaciones que éstas hayan sido documentadas, que los movimientos contables fueran registrados adecuadamente, que éstos hayan sido efectuados de acuerdo a la normatividad vigente, que no se sobrepasen los techos presupuestales autorizados y que se respete la calendarización del gasto público.

Una vez que la CMH realiza la revisión correspondiente a la Cuenta Pública, emite observaciones sobre el ejercicio presupuestal a las entidades correspondientes.

Las entidades observadas, deben revisar sus procedimientos y presentar los comentarios correspondientes a las observaciones, con el objeto de solventarlas. Si a consideración de la CMH las observaciones no son solventadas adecuadamente entonces incluyen la observación en su informe anual sobre la Cuenta Pública.⁶¹

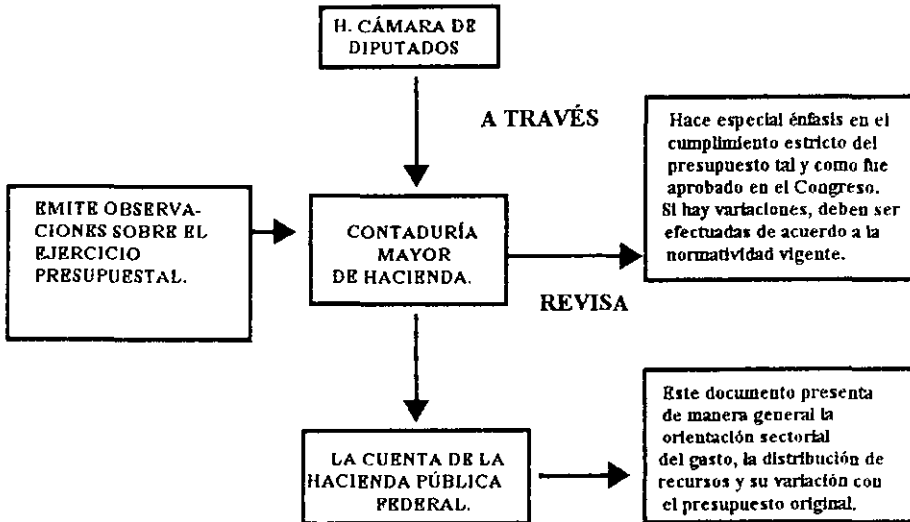
Un problema del control presupuestal en México es la demora con la que se presentan los resultados y se fincan responsabilidades por parte de la CMH. Esto se lleva a cabo después de dos años de haberse realizado el ejercicio; lo que da pie a problemas de credibilidad y honestidad en los ejecutores del gasto, por lo que se ha propuesto la creación de un Órgano Superior de Fiscalización que sustituiría a la CMH.

En el siguiente esquema se puede apreciar el control que ejerce la Contaduría Mayor de Hacienda.

⁶¹ El informe que emite la Contaduría Mayor de Hacienda se torna a la SECODAM para que finque responsabilidades y, en su caso, presente las denuncias correspondientes cuando se configuren delitos.



CONTROL LEGISLATIVO.



EVALUACIÓN.

La evaluación corresponde a la última etapa del proceso de presupuestación y se define como el conjunto de actividades que permiten valorar cualitativa y cuantitativamente los resultados del plan, los programas y presupuesto público, en un año.

A diferencia del control, la evaluación se lleva a cabo después de una fase de aplicación del gasto, o en periodos del ejercicio que así se determine. Es una actividad que parte del análisis del gasto para un período pasado y suele realizarse a través de medidas. Mientras las tareas de control pueden ser continuas, las de evaluación son estáticas, siendo necesario determinar el espacio de tiempo que abarca la evaluación, la cual no puede efectuarse en el momento mismo del ejercicio del gasto, sino que hay que tomar un espacio de tiempo que ya sucedió.



La evaluación se centra más en establecer una medida que indique el grado en que se cumplió con los programas y las metas, y si los recursos fueron utilizados adecuada y oportunamente. La evaluación proporciona un criterio para justificar o no el ejercicio del gasto en un periodo determinado.

INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN.

- *Informe de Gobierno.**
- *Cuenta de la Hacienda Pública Federal.**

CUENTA PÚBLICA DEL GOBIERNO FEDERAL.

Para cumplir con las atribuciones relativas a la revisión de Cuenta Pública, la Contaduría Mayor de Hacienda, a través de sus unidades administrativas auditoras, efectúa diferentes tipos de revisión para abarcar los aspectos múltiples de la gestión de la administración pública federal.

Los tipos de auditoría que desarrolla la Contaduría Mayor de hacienda se clasifican de la siguiente manera:

Auditorías de Análisis e Investigación Económica.

Son el estudio, análisis y evaluación de resultados de la gestión financiera del sector público a través de la revisión de la información económica, financiera y presupuestal, que se presenta en la Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos, Cuenta Pública, Informes Trimestrales Sobre la Situación Económica, Finanzas Públicas, y las Memorias de Labores.

Auditoría de Obra Pública.

Es la revisión que se efectúa a las dependencias y entidades de la administración pública federal, para comprobar que la planeación, adjudicación y destino de las obras públicas y otras inversiones físicas se hayan ajustado a la legislación y normatividad que le son aplicables; que las erogaciones correspondientes hayan estado



debidamente comprobadas y justificadas, y que los trabajos se hayan efectuado con eficacia, eficiencia y economía.

Auditorías de Evaluación de Programas.

Esta auditoría consiste en la revisión que se efectúa a las dependencias y entidades de la administración pública federal, para verificar el grado de eficiencia, eficacia, suficiencia y congruencia con el que se cumplen los objetivos y metas. La importancia de la auditoría de evaluación de programas consiste en medir la correspondencia entre los programas y subprogramas asignados en el Presupuesto de Egresos con el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales.

Auditorías de Legalidad.

Es la revisión a las dependencias y entidades de la administración pública federal para determinar si las operaciones se realizaron de conformidad con lo que establecen las leyes, reglamentos, decretos y demás ordenamientos que las regulan.

Auditorías Financieras.

Son las revisiones a las dependencias y entidades públicas, para verificar la recaudación de ingresos, el movimiento de fondos, la aplicación de gastos, las operaciones de contratación y pago de la deuda pública, evaluar el registro de las operaciones contables y su incorporación en los estados presupuestales y financieros del gobierno federal.

Auditorías de Sistemas.

La auditoría de sistemas es la revisión que se realiza a las dependencias y entidades de la administración pública para examinar si los procesos administrativos instrumentados en un programa, unidad o sector, se llevaron a cabo con eficiencia.



Auditorías Especiales.

Se denominan especiales porque tienen un tratamiento singular, ya que revisan acciones o eventos cuyo impacto económico y social son de gran trascendencia para la nación; generalmente están orientadas a la revisión de procesos de desincorporación, a programas estratégicos y aquellas que formula la H. Cámara Diputados.

Cada auditoría da a conocer los resultados obtenidos en el examen efectuado y contiene observaciones, recomendaciones y conclusiones necesarias para el mejoramiento de las actividades del sector público auditado.

Finalmente, la CMH, ⁶² a través de un informe de resultados expone los resultados finales de su revisión a la Cuenta Pública del Gobierno Federal, con las observaciones e irregularidades detectadas en las auditorías, visitas e inspecciones practicadas a las dependencias y entidades del sector público.

⁶² La Cámara de Diputados aprobó el 15 de diciembre de 1998, el Decreto que crea la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación. La amplitud de sus atribuciones le permitirán auditar, controlar y evaluar al sector público de la Federación para investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el manejo, gasto y aplicación de los fondos y recursos federales. De conformidad con las modificaciones, el Congreso de la Unión habrá de expedir la Ley que regulará a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación cuya entrada en vigor está prevista a partir del 1° de enero del 2001.



APÉNDICE UNO

**ESQUEMAS DE
PRESUPUESTACIÓN EN
OTROS PAÍSES.**



A continuación se analizan las experiencias de los esquemas de presupuestación usados en Australia, Gran Bretaña y Alemania, las cuales permitirán obtener una visión más clara de la manera como estos países enfrentaron problemas similares a los mexicanos de manera exitosa.

PRESUPUESTACIÓN EN AUSTRALIA.⁶³

Australia tiene un Sistema Federal que consta del Gobierno Federal o del Commonwealth, los Gobiernos Estatales y los Gobiernos Locales, los cuales reciben sus poderes y responsabilidades de los Estados.

El Parlamento se constituye por dos cámaras: las Cámaras de Representantes y el Senado.⁶⁴ El primer ministro, quien es el líder del partido mayoritario en el parlamento, nombra a los 17 ministros que integran el gabinete, los cuales son miembros de alguna Cámara del Parlamento.

Sistema de Presupuestación.

En 1987 se implantó el esquema multianual en donde se incluye desde el inicio a todas las entidades de gobierno y la totalidad del gasto público.

El nuevo esquema tenía como objetivo desligar los crecimientos del presupuesto, del ingreso fiscal y del déficit, del crecimiento del PIB. El presupuesto sólo incluye al año fiscal, sin embargo, se incluyen estimaciones que implican un compromiso del gobierno para los tres subsecuentes años.

La totalidad del Gabinete se involucra en la preparación inicial del presupuesto, desarrollando los criterios generales del gasto.

⁶³ La forma de presupuestar en Australia, se obtuvo principalmente de Puma, Budgeting For Results: Australia (1995).

⁶⁴ Las elecciones para renovar a la totalidad de la cámara de representantes y la mitad del senado se realizan cuando menos cada tres años.



Asimismo, la versión final, antes de ser presentada al Parlamento se revisa por el pleno del Gabinete, los cuales hacen los ajustes finales.

El Tesorero y el Ministro de Finanzas son los principales responsables de la elaboración del presupuesto. Se encargan de la estrategia del presupuesto, las estimaciones de ingresos, los proyectos de endeudamiento, la política de gasto y las estimaciones del marco macroeconómico.

El presupuesto una vez terminado, es debatido en ambas cámaras del parlamento. Cabe destacar que la Constitución Federal limita las facultades del Senado.

La característica distintiva del esquema australiano es la promoción de la productividad en el sector público a través de metas específicas de eficiencia.

El responsable de llevar a cabo el control del ejercicio presupuestal es el Auditor General, quien es el encargado de mejorar la eficiencia del sector público a través de las auditorías financieras y de ejecución (performance audit).

El objetivo de las auditorías de ejecución es el proveer una evaluación independiente para uso del parlamento, el ejecutivo, los consejos, los administradores públicos y la comunidad en general, sobre la eficiencia y efectividad de la administración de las unidades administrativas del Commonwealth.

PRESUPUESTACIÓN EN EL REINO UNIDO.⁶⁵

El Reino Unido es un Estado Unitario. El Gobierno es encabezado por el Primer Ministro, quien es el líder del partido mayoritario en la Cámara de los Comunes.

⁶⁵ La forma de presupuestar en la Gran Bretaña se obtuvo principalmente de: Hibberd, J. (1994).



A principio de los sesenta se desarrollo un nuevo sistema de presupuestación en el Reino unido, el cual contaba con dos características fundamentales:

1. Era un programa comprensivo en el sentido de que abarcaba la totalidad del sector público y no sólo el gobierno federal.
2. El programa era multianual. En un principio de cinco años, después se redujo a tres años.

Este sistema representó un muy significativo avance, sin embargo, presentó un grave problema. El presupuesto estaba denominado en términos reales.

En los ochenta se modificó el plan, con el objeto de presupuestar en términos corrientes. Esta medida otorgó a las autoridades presupuestarias mucho más control sobre el gasto.

En 1992, nuevamente se reformó el sistema presupuestal, dado que existía en el viejo esquema la carencia de ajustes a los ciclos económicos.

A diferencia de otros países, en el Reino Unido el presupuesto representa un techo máximo, el cual no necesariamente se alcanza debido a que continuamente a través de auditorías se buscan economías.

Una vez que el presupuesto ha sido acordado por los ministros del gabinete, se establecen candados y controles por los departamentos, los cuales en ocasiones muy excepcionales se modifican, para después someter las estimaciones al parlamento, quien a su vez tiene que aprobarlo.

A través del año, existe un monitoreo constante de la evolución del gasto público. A través de las comparaciones periódicas se puede ver y analizar los resultados de los programas.

Control Presupuestal.

La Oficina Nacional de Auditoría, es una institución parlamentaria, responsable de auditar el buen uso de los recursos



públicos federales, así como investigar si los recursos se utilizaron eficiente y efectivamente.

Una lección significativa que se desprende de analizar las experiencias del Reino Unido en materia presupuestal, y que debe ser considerada de manera seria por las autoridades mexicanas es que el mantener el control presupuestal mediante un esquema ortodoxo de reglas y normas que regulen el uso de los recursos públicos, aunque en una condición necesaria no es suficiente. Es necesario entender qué es lo que mueve a los burócratas a ejercer el presupuesto de una manera no óptima y con base en ese análisis diseñar un esquema de incentivos positivos y negativos,⁶⁶ para promover que el gasto se ejerza de manera adecuada de forma voluntaria.

PRESUPUESTACIÓN EN ALEMANIA.⁶⁷

La responsabilidad de los asuntos relacionados con el presupuesto recae en el Ministro de Finanzas, el cual maneja tanto el ámbito de los ingresos como el de los egresos.

El Ministro de Economía junto con el Ministro de Finanzas y representantes de los Länders y del Bundesbank⁶⁸ se encargan de realizar el Marco Macro, el cual sirve de fundamento para elaborar las estimaciones de ingresos en el futuro.

Las políticas fiscal y presupuestal del gobierno federal operan bajo un esquema predefinido que busca consolidar las finanzas públicas. El marco macroeconómico se define con base en el Plan Financiero Multianual, el cual se prepara y publica anualmente.

El Plan Financiero cubre un período de cinco años: el año presente y el siguiente (los cuales integran el presupuesto) y los

⁶⁶ Los incentivos positivos pueden darse a través de bonos de productividad; los incentivos negativos son a través de castigos que sancionen el alejarse de la normalidad.

⁶⁷ La forma de presupuestar en Alemania se obtuvo principalmente de: Rihfers, Gerd (1994).

⁶⁸ El Bundesbank es el Banco Central.



siguientes tres años (los cuales se presentan como compromisos gubernamentales).

El Ministerio de Finanzas es el encargado de diseñar y preparar el borrador del presupuesto federal, el cual deberá ser sometido al parlamento para su revisión y autorización.

Una característica que distingue el esquema alemán es la manera en que definen la prioridad de los proyectos para la distribución de los fondos federales, con lo que se elaborará el proyecto de presupuesto.

El Parlamento lleva a cabo un intenso escrutinio de todo el presupuesto antes de su aprobación. El proyecto se revisa en el pleno parlamentario y además en comités especializados en cada rubro del gasto, los cuales formulan comentarios y recomendaciones específicas sobre el presupuesto.

Proceso de Control.

El proceso de auditar se desarrolla en dos etapas: un control continuo por las contralorías internas y después un control más general por la Corte Federal de Auditoría (CFA); la segunda etapa es desarrollada por el Parlamento a través del Comité de Cuentas Públicas, quienes después someten sus conclusiones al Bundestag y al Bundesrat.

La CFA es un organismo independiente en todo el sentido de la palabra. No tiene restricciones para su actividad auditora, ésta tiene la facultad de decidir a quién auditar, cómo realizar la auditoría, qué auditar y cuándo realizar la auditoría.



APÉNDICE DOS

**NUEVA ESTRUCTURA
PROGRAMÁTICA 1998.**



Dado el dinamismo que han presentado los programas y actividades que realiza el sector público, se hace necesario reformar a la estructura programática actual. Por ello, la concertación de estructuras programáticas se llevará a cabo a través de la Nueva Estructura Programática (NEP).

La estructura programática anterior, se basa en una definición de "funciones" de las que se deriva una serie de "programas", a éstos se asigna un presupuesto sujeto al cumplimiento de metas, normas y procedimientos para su ejercicio.

El objetivo de la NEP es fortalecer el vínculo de forma directa, clara y sencilla de los propósitos de las políticas públicas (establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y en los Programas Sectoriales) con el propósito institucional de las dependencias y entidades y con el quehacer cotidiano de las unidades responsables y ejecutoras directas de los recursos públicos. Asimismo, se busca que la NEP facilite el costeo de los programas y políticas de gobierno y tener un instrumento que permita medir el desempeño de los programas y de sus ejecutores.

La aplicación de la NEP inicia con la concertación de estructuras programáticas del proceso de programación y presupuesto que se dio para el ejercicio fiscal de 1998.

La NEP pretende que las autoridades presupuestarias estén más cerca de los ejecutores directos de gasto público y de los responsables de actividades sustantivas para la ejecución de las políticas públicas.

Para lograr lo anterior, entre otras cosas, NEP emplea un lenguaje sencillo y claro que facilita la comunicación. NEP también pone énfasis en la información cualitativa a través de los elementos programáticos, para lo cual aplica el proceso de planeación, programación, presupuesto y conceptos de planeación estratégica tales como la misión institucional de la dependencia y/o de la unidad responsable, o bien el propósito institucional de los programas y de las actividades, así como sus objetivos, indicadores estratégicos y sus metas respectivas.



Por lo que se refiere a las categorías programáticas, NEP se diseña para dar cabida al lenguaje propio de la operación de los ejecutores del gasto. Son ejemplo de lo anterior el programa especial, las actividades institucionales y los proyectos institucionales.

El desarrollo de las nuevas definiciones para las categorías y elementos permitirá, por un lado, simplificar el proceso de concertación, costeo y negociación del presupuesto y, a la vez crear un nuevo entorno para motivar a los ejecutores a concentrarse en la generación de productos y en la prestación de servicios orientados a la consecución de los resultados propuestos por las políticas públicas.

En resumen, con NEP se establecen las bases para desarrollar una herramienta que eleve el nivel y la calidad de la discusión sobre la asignación de recursos presupuestarios, con lo que se deja atrás una forma de planeación excesivamente centralizada y determinística. Queda el reto a los ejecutores de gasto, a las distintas autoridades presupuestarias, y a cualquier instancia que participa en la elaboración del Presupuesto de Egresos, de desarrollar todo el potencial que ofrece este instrumento de planeación, programación, y presupuesto que es la NEP.



DEBILIDADES DE LA ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA....

soluciones a las deficiencias detectadas

Problemática actual

- No mide el impacto socioeconómico del gasto.
- La forma actual del registro y del seguimiento programático no permite conocer la orientación económica y estratégica del gasto público.
- No permite cancelar los programas especiales que llevan las dependencias.
- La información programática es insuficiente para controlar la orientación e impacto futuro de decisiones sobre el gasto, que se toman hoy; así como evaluar y optimizar el uso de recursos.
- No permite determinar con facilidad el costo de las políticas públicas.

Propuesta de solución

- * Definir con precisión las metas de los programas y actividades sustantivas, y complementarlas con el diseño de indicadores de resultados.
- * Delimitar los programas sectoriales y los programas especiales así como definir con claridad las actividades institucionales.
- * Incorporar las siguientes categorías programáticas con un nuevo sentido: función, subfunción, programa sectorial, programa especial, actividad institucional, proyecto de inversión y proyecto institucional.
- * Eliminar las categorías vigentes de programa, subprograma y proyecto.
- * Incorporar indicadores de costo-efectividad y de gestión a la estructura programática y dar seguimiento al gasto con base al cumplimiento de las metas redefinidas apoyadas por los indicadores de desempeño.
- * Incorporar los programas sectoriales y programas especiales a la estructura programática.

...se busca convertirla en un instrumento útil para mejorar la toma de decisiones.

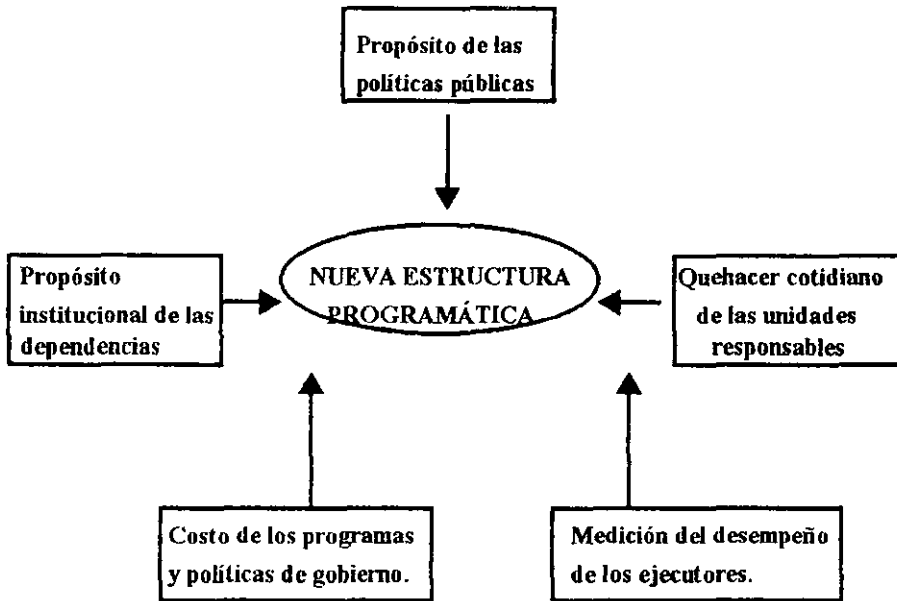


¿POR QUÉ SE QUIERE REFORMAR LA ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA?

Propósitos

- ◆ Contribuir a elevar la eficiencia, efectividad y calidad de los recursos públicos.
- ◆ Permitir el establecimiento de sistemas de costos para las políticas públicas así como de programas y actividades gubernamentales.
- ◆ Orientar la programación y la presupuestación hacia el desempeño para fortalecer la planeación en el mediano y largo plazo.
- ◆ Dotar de flexibilidad a los ejecutores para que su gestión se dirija hacia la obtención de resultados, esto es, reforzar su capacidad de alcanzar los resultados deseados a través del uso eficiente de los recursos humanos, financieros y materiales de que se dispone.
- ◆ Simplificar el proceso de planeación, programación y presupuestación.

Con la nueva estructura programática se busca traducir las políticas públicas, expresadas en el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales, a través de los programas especiales y las actividades institucionales en términos de una estructura que vincule de forma directa, clara y sencilla.



LA NUEVA ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA BUSCA VINCULAR...

Permite llevar una auténtica concertación al vincular:

- * Lo que se quiere lograr;
- * El cómo se va hacer;
- * A través de qué; y
- * Lo que se puede hacer (restricción presupuestaria).



CATEGORÍAS Y ELEMENTOS DE LA NUEVA ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA.

CLAVE	DENOMINACIÓN
F	FUNCIÓN.
SF	SUBFUNCIÓN.
PS	PROGRAMA SECTORIAL.
PE	PROGRAMA ESPECIAL.
AI	ACTIV. INSTITUCIONAL.
OBJ	OBJETIVO
PK	PROYECTO DE INVERSIÓN.
PI	PROYECTO INSTITUCIONAL.
ID	INDICAD. DE DESEMPEÑO.
MT	META
RG	REGIONALIZACIÓN
UR	UNIDAD RESPONSABLE.

Es importante mencionar que para implementar la NEP es necesario modificar los registros programático-presupuestales que se realizan actualmente. Por ello, en la clave presupuestaria se adicionarán los campos de las siguientes categorías programáticas: Función (dos dígitos), Subfunción (dos dígitos), Programa Especial (dos dígitos), Actividad Institucional (dos dígitos), Proyecto de Inversión (tres dígitos) y Proyecto Institucional (tres dígitos). Asimismo, se eliminarán los campos de las categorías de Programa, Subprograma y Proyecto vigentes.



Las características de las categorías de la Nueva Estructura Programática son las siguientes:

FUNCIÓN (F).

Corresponde a la mayor agregación del gasto y a través de ella se medirá la orientación del gasto público en términos de los grandes sectores presupuestarios.

SUBFUNCIÓN (SF).

Corresponde a una desagregación más detallada de la orientación del gasto público. La subfunción proporcionará elementos para determinar de manera específica los subsectores que se verán impactados con las actividades que lleva a cabo el sector público.

PROGRAMA SECTORIAL (PS).

De conformidad con el Artículo 22 de la Ley de Planeación, estos programas observarán congruencia con el Plan, y su vigencia no excederá del periodo constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor.

Los programas sectoriales representan las políticas públicas de carácter general que habrán de seguirse para alcanzar los objetivos y metas del Plan. Los programas sectoriales indican en términos generales cómo se van a llevar a cabo las tareas de gobierno para lograr los objetivos y metas estratégicas.

Para la concertación de la Nueva Estructura Programática se han considerado los 34 programas sectoriales enunciados en el Plan nacional de Desarrollo 1995-2000.

PROGRAMA ESPECÍFICO (PE).

Los programas específicos comprenden las actividades precisas para dar cumplimiento a propósitos muy concretos. En los programas específicos se consideran las acciones encaminadas a la ejecución de las políticas públicas. Los programas específicos se crean para resolver un problema y/o mejorar una situación. Los programas y/o proyectos financiados con crédito externo de organismos financieros



internacionales no se consideran necesariamente como programas específicos.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL (AI).

Comprende las acciones permanentes para dar cumplimiento a las responsabilidades institucionales. Son actividades encaminadas a la formulación de las políticas públicas. Corresponde a las funciones propias que realiza la unidad responsable o ejecutora que se derivan de la misión de la dependencia a la que pertenece y se consignan en sus reglamentos internos. En la concertación de la NEP se definirán las actividades institucionales que llevan a cabo las dependencias y entidades de conformidad con el ámbito de sus atribuciones.

OBJETIVO (OBJ).

Identifica los propósitos y prioridades sectoriales e institucionales que se proponen a alcanzar las unidades responsables y ejecutoras a través de la instrumentación de los programas especiales y/o de las actividades institucionales, en congruencia con los programas sectoriales y las funciones y subfunciones con las que se relacionan.

PROYECTO DE INVERSIÓN (PK).

Los proyectos de inversión se refieren a la construcción, rehabilitación, mantenimiento y modernización de obras públicas. Para la concertación de la NEP se deberán considerar los proyectos en proceso, así como los proyectos que se pretendan incorporar a partir del próximo ejercicio fiscal.

PROYECTO INSTITUCIONAL (PI).

Los proyectos institucionales identifican acciones importantes o estratégicas para las dependencias y entidades, los cuales no incrementan la formación bruta de capital.

INDICADORES DE DESEMPEÑO (ID).

Un cambio importante en el planteamiento propuesto lo constituye la sustitución de unidades de medida tradicionales por indicadores de desempeño, los cuales deberán determinar las unidades responsables o ejecutoras con base en los programas especiales, actividades institucionales, proyectos de inversión e institucionales.



Los indicadores deben medir el desempeño en cada uno de los factores críticos identificados en las funciones del programa, para cada una de las dimensiones de medición definidas.

META DEL INDICADOR (MI).

Las metas son la materialización de un conjunto de tareas y actividades⁶⁹ en productos y/o resultados tangibles o intangibles relevantes para que las unidades responsables cumplan los objetivos de un programa sectorial, un programa especial o una actividad sustantiva.

REGIONALIZACIÓN (RG).

La regionalización corresponde al ámbito geográfico en donde se presta el servicio o donde se adquiere el bien. A través de estos componentes se puede medir el impacto de la ejecución de los programas especiales y de las actividades institucionales. Las claves se establecen en el "catálogo de estados, municipios y delegaciones del Distrito Federal".

UNIDAD RESPONSABLE (UR).

Corresponde a las unidades administrativas responsables de ejercer los recursos públicos. Es importante resaltar que en esta categoría se deberá incorporar a las unidades ejecutoras o responsables de los resultados programados o compromisos establecidos, y no a las integradoras o administradoras globales de los presupuestos sectoriales e institucionales

⁶⁹ Tarea es la acción concreta que hay que realizar para obtener un resultado deseado, expresado en un producto o subproducto final. Actividad es el conjunto de acciones encaminadas a alcanzar un objetivo a través de la ejecución de procesos o tareas, para los que se utilizan recursos humanos, financieros y materiales.



FUNCIONES Y SUBFUNCIONES DE LA NEP 1998.

F	SF	DENOMINACIÓN.
01		LEGISLACIÓN.
02		IMPARTICIÓN DE JUSTICIA.
03		ORGANIZACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES.
04		PROCURACIÓN DE JUSTICIA.
05		SOBERANÍA DEL TERRITORIO NACIONAL.
06		GOBIERNO.
	01	Política Interior.
	02	Política Exterior.
	03	Seguridad Pública.
	04	Servicios Financieros, Fiscales y Estadísticos.
	05	Control Interno.
07		EDUCACIÓN.
	01	Educación Básica.
	02	Educación Media Superior.
	03	Educación Profesional Técnica.
	04	Educación Superior.
	05	Educación para adultos.
	06	Ciencia y Tecnología.



F	SF	DENOMINACIÓN
08	07	Desarrollo Cultural.
	08	Educación Física y Deporte.
		SALUD.
	01	Servicios de Salud Pública.
09	02	Atención Médica.
	03	Producción de Bienes para la Salud.
		SEGURIDAD SOCIAL.
	01	Regulación de la Seguridad Social.
10	02	Pensiones y Jubilaciones.
	03	Seguros.
	04	Otros Servicios de la Seguridad social.
		LABORAL.
11		ABASTO Y ASISTENCIA SOCIAL.
12		DESARROLLO REGIONAL Y URBANO.
	01	Urbanización.
	02	Vivienda.
	03	Agua Potable.
	04	Drenaje y Tratamiento de Aguas.
	05	Desarrollo Regional.



F	SF	DENOMINACIÓN.
13		DESARROLLO AGROPECUARIO. 01 Agrícola y Pecuario. 02 Agroindustrial. 03 Hidroagrícola. 04 Asuntos Agrarios. 05 Banca y Seguro Agropecuario.
14		MEDIO AMBIENTE Y RECUR. NATUR. 01 Medio Ambiente. 02 Pesca y Acuicultura. 03 Suelo y Recursos Forestales.
15		ENERGÍA. 01 Hidrocarburos. 02 Electricidad.
16		COMUNICACIONES Y TRANSPORTES. 01 Infraestructura Carretera. 02 Infraestructura Portuaria. 03 Comunicaciones. 04 Transporte.
17		OTROS SERV. Y ACTIV. ECONÓMICAS. 01 Fomento a la Industria y el Comercio. 02 Fomento al Turismo.



CAPÍTULO CINCO

ANÁLISIS MACROECONÓMICO DEL PRESUPUESTO.



ANTECEDENTES.

El gasto público desempeña un papel fundamental, tanto por su nivel como por su composición y distribución, para cumplir los objetivos de crecimiento y empleo establecidos en el Programa Nacional de Desarrollo.

La disciplina en el nivel de gasto es básica para no alterar los equilibrios macroeconómicos; pero también es indispensable mantener y observar la orientación y distribución de los recursos en términos de los programas, actividades y proyectos acordados.

La escasez de recursos públicos obliga a practicar la austeridad con el objeto de limitar el nivel de gasto a la disponibilidad de recursos estables y permanentes, así como de aplicar las erogaciones corrientes y de capital con criterios de eficiencia y eficacia.

Los objetivos de política de gasto público en el sexenio de Ernesto Zedillo han sido:

- Promover el crecimiento económico;
- Elevar el bienestar de la población;
- Aumentar la eficiencia, eficacia y calidad en la aplicación de los recursos públicos.

Para lograr esto, las dependencias y entidades del sector público han orientado sus esfuerzos para que a través de sus programas, actividades y proyectos contribuyan a lograrlo.

Para ilustrar los aspectos anteriores, analizaremos la política presupuestal para 1997 en donde observamos que la conducción de las finanzas públicas se efectúa en un marco de estricta disciplina fiscal.

Esto permitió hacer frente a los costos derivados de la reforma al sistema de seguridad social, que entró en vigor a partir del segundo semestre del año, así como cubrir parte de los costos fiscales asociados a los programas de alivio a deudores y de saneamiento financiero sin generar presiones inflacionarias.



Para poder apreciar los efectos y alcances del presupuesto de egresos es necesario conocer en primer lugar el monto de ingresos que se presupuestaron para 1997.

INGRESOS PRESUPUESTARIOS.

Durante 1997, los ingresos presupuestarios ascendieron a 730 mil 441 millones de pesos, lo que significó un crecimiento de 4.3 por ciento real con relación a los de 1996. Del total, el 36.6 por ciento correspondió a ingresos petroleros y el 63.4 por ciento a no petroleros.

Lo anterior se puede apreciar en el siguiente cuadro:

INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO.
(Millones de Pesos)

Concepto	Enero - Diciembre		Var % Real	Composición %	
	1996	1997 p-/		1996	1997
Total	580.722,00	730.441,30	4,30	100,00	100,00
Petroleros	220.935,20	267.432,70	0,30	38,00	36,60
Pemex	73.353,20	85.809,10	-3,00	12,60	11,70
Gobierno Federal	147.582,00	181.623,60	2,00	25,40	24,90
No petroleros	359.786,80	463.008,60	6,70	62,00	63,40
Gobierno Federal	244.984,00	321.655,80	8,80	42,20	44,00
Tributarios	191.258,50	258.884,80	12,20	32,90	35,40
No tributarios	53.725,50	62.771,00	-3,10	9,30	8,60
Organismos y emp.	114.802,80	141.352,80	2,10	19,80	19,40

p-/ Cifras Preliminares

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los ingresos petroleros sumaron 267 mil 433 millones de pesos, lo que representó un ligero incremento con relación a los del año anterior. Por su parte los ingresos no petroleros se ubicaron en 463 mil 9 millones de pesos y registraron un crecimiento real de 6.7 por ciento con relación a los registrados el año anterior. La evolución favorable de estos ingresos se explica, principalmente, por la recaudación tributaria del Gobierno Federal que registró un crecimiento real de 12.2 por ciento.



Sobresale el comportamiento positivo del ISR y del IVA, el cual estuvo determinado por el dinamismo de la actividad económica, las reformas fiscales para mejorar el cumplimiento de los contribuyentes y las medidas de fiscalización. A su vez, los ingresos de los organismos de los organismos y empresas bajo control presupuestario directo aumentaron 2.1 por ciento real, lo que se explica principalmente por las mayores ventas de bienes y servicios de la Comisión Federal de Electricidad, Aeropuertos y Servicios Auxiliares y Caminos y Puentes Federales, así como por el incremento de las cuotas del ISSSTE.

INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL.

Durante 1997, los ingresos del Gobierno Federal alcanzaron un monto total de 503 mil 279 millones de pesos. En comparación con los ingresos obtenidos en 1996, el monto captado en 1997 resultó mayor en 6.3 por ciento en términos reales.

En el siguiente cuadro, se pueden observar los datos aquí manejados.

INGRESOS PRESUPUESTARIOS DEL GOBIERNO FEDERAL
(Millones de Pesos)

Concepto	Enero-Diciembre		Variación % real
	1996	1997	
TOTAL	392.566,00	503.279,40	6,30
TRIBUTARIOS	226.006,20	310.839,00	14,00
Impuesto sobre la renta	97.162,00	133.497,40	13,90
Impuesto al valor agregado	72.109,60	97.445,00	12,00
Producción y servicios	29.695,20	45.268,80	26,40
Importaciones	14.854,80	18.400,40	2,70
Otros impuestos	12.184,60	16.227,40	10,40
NO TRIBUTARIOS	166.559,80	192.440,40	-4,20
Contribución de mejoras	5,80	0,40	-94,30
Derechos	113.464,90	132.298,10	-3,30
Hidrocarburos	106.270,20	122.707,40	-4,30
Otros	7.194,70	9.590,70	10,50
Productos	7.147,40	9.853,60	14,30
Aprovechamientos	45.941,70	50.288,30	-9,30

p-/ Cifras Preliminares

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público



El comportamiento de los ingresos del Gobierno Federal se explica, en términos generales, por la recuperación de la actividad económica observada a lo largo de 1996 y de 1997, que incidieron en la recaudación de 1997.

INGRESOS TRIBUTARIOS:

En 1997, la recaudación del Gobierno Federal proveniente de la aplicación de los distintos impuestos alcanzó un monto total de 310 mil 839 millones de pesos, cifra superior en 14.0 por ciento real a la obtenida en 1996. Destacan los siguientes gravámenes:

IMPUESTO SOBRE LA RENTA: La recaudación por este impuesto ascendió a 133 mil 497 millones de pesos. Este monto de ingresos resultó superior en 13.9 por ciento en términos reales a lo captado en 1996. La evolución de la recaudación fue resultado, principalmente, del favorable desempeño de la actividad económica registrado a lo largo de los tres últimos trimestres de 1996.

IMPUESTO AL VALOR AGREGADO: La recaudación generada por la aplicación de este impuesto ascendió a 97 mil 445 millones de pesos. La variación real fue del 12.0% y este incremento fue consecuencia de la favorable evolución de la actividad económica, que propició un mayor volumen de ventas, y de los efectos de las medidas adoptadas por el Servicio de Administración Tributaria (SAT) para mejorar el cumplimiento de este impuesto.

IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS. Por la aplicación de este gravamen se obtuvieron ingresos por 45 mil 269 millones de pesos, monto superior en términos reales en 26.4 por ciento respecto a lo obtenido en 1996. Ello se explica fundamentalmente, por la favorable evolución que ha mostrado el consumo de los productos objeto de este gravamen.⁷⁰

⁷⁰ Los productos que se incluyen en este impuesto son: gasolina y diesel; bebidas alcohólicas; cervezas y bebidas refrescantes; tabacos labrados.



IMPUESTO A LA IMPORTACIÓN: La recaudación derivada de la aplicación de este gravamen alcanzó un total de 18 mil 400 millones de pesos, cifra que respecto a lo obtenido en 1996 implicó un incremento de 2.7 por ciento real. La variación de este impuesto se explica por la combinación de la reducción de los aranceles que año con año se aplica como resultado de los tratados de libre comercio firmados por nuestro país con otras naciones y del incremento en las importaciones de mercancías.

OTROS IMPUESTOS: Este renglón, que se integra principalmente por los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos, así como por los accesorios, registró una recaudación de 16 mil 227 millones de pesos.

INGRESOS NO TRIBUTARIOS:

Durante 1997, los ingresos no tributarios alcanzaron 192 mil 440 millones de pesos. En comparación con los ingresos obtenidos en 1996, el monto anterior implicó un decremento real de 4.2 por ciento. A continuación se explica el comportamiento de cada uno de los rubros que integran este apartado.

DERECHOS: El total de recursos captados por los distintos derechos ascendió a 132 mil 298 millones de pesos. Comparado con los ingresos obtenidos en 1996, dicha cifra significó un decremento real de 3.3 por ciento.

PRODUCTOS: Los recursos captados por este renglón se ubicaron en 9 mil 854 millones de pesos. Esta cifra resultó mayor en 14.3 por ciento real a la registrada durante 1996. Lo anterior, fue resultado, principalmente, de los ingresos por intereses obtenidos por el Gobierno Federal a través del Fondo de Contingencia.

APROVECHAMIENTOS: Los ingresos registrados en este rubro ascendieron a 50 mil 289 millones de pesos. Este monto implicó un decremento en términos reales de 9.3 por ciento en comparación con los ingresos obtenidos en 1996.



GASTO NETO PRESUPUESTARIO.

Durante 1997, la política de gasto público siguió desempeñando un papel clave para el cumplimiento de los objetivos de la política económica. Según lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal, la inversión pública, enfocada principalmente hacia la producción de hidrocarburos, la generación, transformación y distribución de electricidad, así como de infraestructura hidráulica y de comunicaciones, contribuyó a la consolidación del crecimiento.

El gasto neto presupuestario del sector público ascendió a 751 mil 997 millones de pesos en 1997, monto superior en 6.7 por ciento real al registrado el año anterior.

A continuación se presenta un cuadro en donde se pueden analizar los datos de los que se hace mención en esta descripción:

GASTO NETO DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO
(Millones de Pesos)

Concepto	Enero-Diciembre		Variación % real	Composición %	
	1996	1997 p-1		1996	1997
TOTAL	583.982,30	751.996,90	6,70	100,00	100,00
Costo Financiero de la deuda pública	110.462,50	129.595,70	-2,70	18,90	17,20
Gasto Primario	473.519,80	622.401,20	9,00	81,10	82,80
Programable 1-1	396.132,30	515.072,70	7,80	67,80	68,50
No programable	77.387,50	107.328,50	15,00	13,30	14,30

1-1 Excluye las aportaciones al ISSSTE y las transf. a entidades bajo control presupuestal.
p-1 Cifras Preliminares

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

La evolución de este rubro se explica por el incremento real del gasto primario de 9.0 por ciento, ya que el costo financiero de la deuda se redujo 2.7 por ciento real.

El gasto primario, que se define como la totalidad de las erogaciones del sector público sin considerar los costos financieros,



alcanzó 622 mil 401 millones de pesos. De este monto, el 82.8 por ciento correspondió a las erogaciones programables.

COSTO FINANCIERO DE LA DEUDA PÚBLICA.

Durante 1997, las erogaciones para cubrir los costos financieros del sector público ascendieron a 129 mil 596 millones de pesos. Este monto, al compararlo con el del año anterior, mostró una reducción de 2.7 por ciento real y de 17.2 puntos en su participación en el gasto neto total.

GASTO PROGRAMABLE DEL SECTOR PÚBLICO.

A diciembre de 1997, el gasto programable ascendió a 515 mil 73 millones de pesos, monto superior en 7.8 por ciento real con relación al del año anterior. Éstos son los recursos que el sector público federal destinó a cumplir y atender funciones y responsabilidades gubernamentales, así como a generar los bienes y servicios que ofrece el sector.

De acuerdo con la clasificación por objeto del gasto, las erogaciones programables evolucionaron en el período enero-diciembre de la siguiente manera:

- Los servicios personales sumaron 215 mil 564 millones de pesos, cifra superior en 13.8 por ciento real a la de 1996. Este incremento se explica, básicamente, por el mayor gasto descentralizado para cubrir los incrementos salariales otorgados al magisterio en enero y mayo, por el pago a los servicios estatales de salud, y por la creación de reservas para cubrir pasivos laborales.
- Las erogaciones en el capítulo de materiales y suministros fueron de 52 mil 88 millones de pesos, superiores en 2.8 por ciento real a las de 1996. Este comportamiento se explica por las compras que efectuaron la Secretaría de Marina, la Procuraduría General de la República y el Poder Judicial.



- En el capítulo de servicios generales se efectuaron gastos por 81 mil 965 millones de pesos, monto superior en 6.3 por ciento real al de 1996. Estos recursos permitieron atender el incremento, en el número de pensionados, tanto del IMSS como del ISSSTE, y cubrir el aumento de los servicios de mantenimiento preventivo de Pemex.
- El gasto de capital ascendió a 107 mil 14 millones de pesos, monto inferior en 4.7 por ciento real al del año anterior, debido a la reducción registrada en la inversión financiera, dado que en 1996 se registró la constitución de un fondo de inversiones en Pemex con ingresos extraordinarios que resultaron del incremento de los precios internacionales del petróleo y de un mayor volumen de exportación.



En el siguiente cuadro, se pueden apreciar los rubros del gasto de acuerdo a su clasificación económica:

GASTO PROGRAMABLE DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO
Clasificación económica
(Millones de Pesos)

Concepto	Enero-Diciembre		Variación % real	Composición %	
	1996	1997 p-/		1996	1997
TOTAL	396.132,30	515.072,70	7,80	100,00	100,00
Corriente	303.019,80	408.058,70	11,60	76,50	79,20
Servicios Personales	156.995,10	215.563,90	13,80	39,60	41,90
Directo	91.993,40	119.327,40	7,50	23,20	23,20
Indirecto	65.001,70	96.236,50	22,70	16,40	18,70
Otros Gastos	109.298,60	137.070,30	4,00	27,60	26,60
Materiales y suministros	42.013,40	52.088,30	2,80	10,60	10,10
Servicios Generales	63.918,10	81.964,80	6,30	16,10	15,90
Pensiones	24.724,90	32.784,70	9,90	6,20	6,40
Otros	39.193,20	49.180,10	4,00	9,90	9,50
Otras erogaciones	3.367,10	3.017,20	-25,70	0,90	0,60
Ayudas, Subsidios y transf.	36.726,10	55.424,50	25,10	9,30	10,70
Ayudas	5.725,30	7.429,20	7,60	1,50	1,40
Subsidios	13.887,50	15.105,40	-9,80	3,50	2,90
Transferencias	17.113,30	32.889,90	59,30	4,30	6,40
Capital	93.112,50	107.014,00	-4,70	23,50	20,80
Inversión física	75.883,70	99.127,30	8,30	19,10	19,30
Gasto Directo	58.692,40	74.085,80	4,60	14,80	14,40
Indirecto	17.191,30	25.041,50	20,80	4,30	4,90
Inversión financiera y otros	17.228,80	7.886,70	-62,10	4,40	1,50

p-/ Cifras Preliminares

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público



CAPÍTULO SEIS

CONCLUSIONES.



Al término de la investigación se observa, que la teoría de la elección pública es muy eficiente para analizar desde su punto de vista el proceso presupuestario, porque nos permite concebir de una forma muy clara la vinculación que se da entre cada uno de los agentes participantes en el proceso.

Como se mencionó en su momento, estos agentes se relacionan a la largo del proceso político, en donde las personas eligen a sus representantes (políticos; legisladores, presidente, gobernadores, etc.), a través de un sistema de votación, para que expresen sus preferencias, confiriéndoles el poder de tomar decisiones básicas relacionadas con el gasto público y los impuestos, aprobar nuevas leyes, establecer y administrar los programas reguladores. El electorado elegirá a la persona cuyo conjunto de propuestas se acerquen más a sus preferencias. A su vez, estos políticos deslindan su responsabilidad a los burócratas quienes son realmente los encargados de materializar las promesas de los políticos.

En el trabajo, también se hace mención a problemas de tipo agencia-principal, lo que nos muestra en la realidad que es un problema que se deriva de la información asimétrica que se da entre las Secretarías y Entidades Paraestatales con la SHCP, ya que las personas que manejan los recursos presupuestarios son las que mejor se dan cuenta de las verdaderas carencias que existen. Es por eso que los recursos son muy difíciles de asignar de manera eficaz y equitativa, porque siempre existirán demandas sociales superiores a los recursos presupuestados; además de que no se cuenta con un sistema de información adecuado para medir el impacto de las políticas públicas.

También se observó que para que el Estado funcione se requiere de recursos, cualquier función necesita un aparato gubernamental y éste a su vez de una eficiente distribución de sus gastos para lograr optimizar sus actividades; lo que se logra con una adecuada elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación.



En México, el presupuesto puede estimular a través del incremento o la disminución del gasto público variables macroeconómicas muy importantes: como la acumulación de capital, capital humano, ahorro interno, incremento de la deuda, inflación, estabilidad económica, etc.

Con esto se busca una eficiente y equitativa asignación de recursos destinados al desarrollo social: como educación, salud, vivienda, etc.

Derivando del trabajo se puede asegurar que el presupuesto desde el punto de vista político es:

- Uno de los principales campos de batalla entre los partidos políticos para medir fuerzas y de esta manera influir en la aprobación del presupuesto.
- Es un instrumento primordial del Ejecutivo para llevar a cabo sus políticas públicas.
- El Ejecutivo depende del presupuesto para aumentar o disminuir sus índices de desempeño.
- Es el instrumento principal del Congreso para controlar al Ejecutivo.
- Es una de las vías que tienen los representantes populares para satisfacer o responder a las demandas de los electores.

En esta investigación se ha tratado de proporcionar una visión de lo que sucede en la formulación del presupuesto, considerando que la forma de presupuestar en nuestro país ha cambiado mucho a raíz de la adopción de la técnica de presupuesto por programas.

Como se observó, las técnicas de presupuestación evolucionaron de acuerdo con la diversificación que ha tenido el gasto público. Desgraciadamente, aún hay mucho que hacer en materia de presupuesto por programas, ya que para su adecuada elaboración e



instrumentación, se requiere en el sector público federal, de personal más capacitado en esta técnica presupuestal, que además comprenda la relación que deba guardar el presupuesto con el proceso de planeación.

Por su parte a nivel de las entidades federativas y de los municipios, la aplicación del presupuesto por programas aún se encuentra en forma limitada, ya que en la mayoría de los casos se carece de las condiciones necesarias para su implantación.

Por lo anterior, en el ámbito federal debería de intensificarse la capacitación hacia el personal que se relaciona con la técnica de presupuesto por programas, para que comprenda debidamente, la relación que existe entre el Plan Nacional de Desarrollo y los programas de gobierno.

En cuanto a las entidades federativas y los municipios, por medio de convenios entre la Federación y esos niveles de gobierno; deberían establecerse mecanismos permanentes de asistencia técnica, que dieran como resultado la instrumentación programática, de tal manera que se obtengan mejores productos de la ejecución de los planes y programas de gobierno.

También se detectó que los administradores de fondos públicos tienen incentivos para agotar la totalidad de los recursos que se les asignan y a no implantar medidas de optimización y racionalización del gasto público.

Por lo que es necesario buscar mecanismos alternos de programación-presupuestación que permitan generar los incentivos adecuados para alcanzar el objetivo de un gobierno moderno y eficiente.

Teniendo como base el Sistema Nacional de Planeación Democrática, se observa que la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación está enmarcada en un ámbito de planificación muy bien ordenado, y de que cada uno de los programas que incluye esta planeación, guarda una estrecha relación con el



Presupuesto de Egresos de la Federación y que en muchos casos se basa en ellos para su elaboración y control.

A través de este sistema, se ha buscado darle una coherencia a toda la planeación en México y se busca que los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo; Programas de Mediano Plazo; Programa Operativo Anual y el presupuesto de Egresos de la Federación se coordinen de manera eficaz en el mediano y largo plazo.

Es por eso que basándose en experiencias de otros países, sería interesante analizar que efectos tendría en México, el establecimiento del presupuesto multianual en la economía. El presupuesto multianual genera mayor certidumbre en los agentes económicos y por lo tanto conlleva a una mejor asignación tanto de los recursos públicos como los privados.

La adopción de un esquema multianual permite: otorgar incentivos fiscales para la creación de empleos, sin aumentar los impuestos; aumentar la recuperación gradual de los salarios; apoyar los esfuerzos de reducir la inflación; aplicar más recursos al gasto social y a las obras de infraestructura, sin abandonar la disciplina en las finanzas públicas; permitiría hacer un análisis más preciso y detallado de la formulación del presupuesto, porque se contaría con tiempo suficiente para revisar los montos presupuestales y su destino, ya que, actualmente el tiempo para poder revisar el presupuesto es muy corto.

Aunado a este problema, como se sabe la aprobación del presupuesto es una facultad exclusiva de la cámara de diputados, es decir, sin intervención del senado. Por lo tanto el ejecutivo manda su iniciativa a la cámara para que se discuta, en su caso se modifique, y finalmente se apruebe y remita al ejecutivo para su promulgación. En este caso no existe como en el resto de las facultades del congreso, el filtro de la cámara de senadores, en la cual el PRI es mayoría absoluta y sujeta al ejecutivo.



Lo anterior obliga a revisar el marco institucional que norma el proceso de presupuestación del gasto, porque mientras la constitución impone la colaboración entre el ejecutivo y el congreso, no prevé qué hacer en caso de que estos dos poderes no lleguen a un acuerdo, o peor aún, en caso de que en la cámara de diputados no se obtenga la mayoría necesaria para consensar y aprobar un presupuesto distinto del mandado por el ejecutivo. No se prevé ningún mecanismo de emergencia que pueda evitar el problema de llegar al 1º de enero sin un presupuesto aprobado.



BIBLIOGRAFÍA.

- Arriaga Conchas, Enrique. Finanzas Públicas de México. Instituto Politécnico Nacional. México, D.F., 1996.
- Ayala Espino, José. Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una Revisión de las teorías modernas del Estado. Editorial Porrúa. México, D.F., 1996.
- Ayala Espino, José. Economía Pública. Una guía para entender al Estado. Facultad de Economía. UNAM 1997.
- Castellanos López, Miguel. El Control del Egreso en la Contabilidad Gubernamental. Revista Indetec. Núm. 93 SHCP Marzo-Abril 1995.
- Castro Vasquez, Raúl. Contabilidad gubernamental. Instituto Mexicano de Contaduría Pública. México, D.F., 1994.
- De la Garza, Francisco. Concepto y clasificación de los gastos Públicos. Revista Indetec. SHCP 1994.
- Hernández Rodríguez, Rogelio. La administración al servicio de la política. Secretaría de Programación y Presupuesto. 1993.
- Hernández Saldaña, Víctor Manuel. Lineamientos y políticas para el control del ejercicio del gasto público. Indetec. SHCP. 1994.



- Hernández Saldaña, Víctor Manuel. Presupuestación, ejercicio y control del gasto público municipal. Indetec. SHCP 1995.
- López Rosas, Concepción. Los gastos públicos en la hacienda pública moderna. Revista Indetec Núm. 93 SHCP Marzo-Abril 1995.
- Martner, Gonzalo. Planificación y presupuesto por programas. Edit. siglo XXI. 1994.
- Melguizo, A. Distribución de funciones presupuestales entre niveles de gobierno. Revista Indetec. SHCP 1995.
- Oszlak, Oscar. Teoría de la burocracia estatal. Edit. Paidós. Buenos Aires. 1984.
- Pérez de Ayala, José Luis. La distribución de los gastos públicos entre diferentes niveles de gobierno: las diversas perspectivas posibles. Revista Indetec. SHCP 1994.
- Prado, Ma. del Carmen. Teoría y práctica de la administración pública en México. Instituto Nacional de Administración Pública. México, D.F., 1992.
- Premchand, A. Antonaya, A. L. Aspectos del presupuesto público. Fondo Monetario Internacional. 1988.
- Ramos Ríos, Víctor. La programación sectorial y la planeación del desarrollo estatal. Revista Indetec. SHCP 1995.
- Rosas Arceo, Alfredo. La crisis fiscal del presupuesto público en México. Edit. Técnico Científica. UAM. Iztapalapa. México, D. F. 1992.



- Rosas Arceo, Alfredo. El presupuesto en materia de gasto en México: evolución y tendencias. Revista Indetec. SHCP 1994.
- Salinas Sánchez, Javier. Economía política constitucional de los presupuestos públicos. Madrid. 1993.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. Seminario: El presupuesto frente a los nuevos retos de planificación y coordinación de políticas públicas en México. 1991.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. Planeación Democrática en México. Tomo XVII. México, D.F.
- Sedas Ortega, Cecilia. Legislación en materia de presupuesto, ejercicio y control del gasto público local Revista Indetec. SHCP 1994
- Smithin, John N. La composición del gasto publico y la eficacia de la política fiscal. Revista Indetec. SHCP 1994
- Utrilla de la Hoz, Alfonso. Dimensión y crecimiento del gasto público. Teorías y evidencias. Revista Indetec. SHCP 1994
- Valentín Ramírez, Samuel. El proceso de planeación, programación y presupuestación del gasto público federal. Revista Indetec. Núm. 97 SHCP. Noviembre-Diciembre 1995.
- Revista Indetec. SHCP. Análisis del proceso presupuestal y posibilidades de mejora. 1993.



- Revista Indetec. SHCP. Aspectos organizacionales para la administración del gasto en las entidades federativas. 1993.
- Revista Indetec. SHCP. Funciones operativas de la administración del gasto público en las entidades federativas. 1993.
- Revista Indetec. SHCP. Acciones para el mejoramiento administrativo del gasto público seguido por distintos países. 1994.
- Revista Indetec. SHCP. Clasificaciones Presupuestales. 1994.
- Revista Indetec. SHCP. Aspectos generales de la formulación del presupuesto de egresos. 1994.
- Revista Indetec. SHCP. Funciones en materia de egresos en las secretarías de finanzas y en otras dependencias del poder ejecutivo en las entidades federativas. 1994.
- Revista Indetec. SHCP. Antecedentes de la coordinación en gasto. 1995.
- Revista Indetec. SHCP. Normas y procedimientos para el ejercicio del gasto en la administración pública federal. 1996.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tercera Edición actualizada. México, D.F. 1995.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 1995.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su reglamento.



- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1995.
- Manual de Clasificación por Objeto del Gasto. SHCP. 1995.
- Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1997.

TESIS.

- Ghigliazza García Luis José del Sagrado Corazón.
La evolución del déficit presupuestado y ejercido del sector público en México. Tesis ITAM 1983.
- Martínez Martínez Francisco.
Modelo de presupuestos multianuales para el sector público. Tesis UNAM 1995.
- Melendez López Rosalia.
Hacia la conceptualización de la planeación-programación-presupuestación en México. Tesis UNAM 1994.
- Piña Romo Daniel.
Experiencia de programación del sector público mexicano 1977-1992. Caso concreto del vínculo plan-programa-presupuesto. Tesis UNAM 1992.
- Porraz Lando J. Miguel.
Planeación económica, gasto público y control presupuestal: una propuesta globalizadora para México. Tesis ITAM 1996.
- Ugalde Ramírez Luis Carlos.
El crecimiento del gasto público en México: una hipótesis alternativa. Tesis ITAM 1990.