

67
- 2 ej

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**



FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**EL SISTEMA INTEGRAL DE CONTROL
ADMINISTRATIVO Y PRESUPUESTAL, COMO UN
INSTRUMENTO PARA MEJORAR EL
FUNCIONAMIENTO DEL SECTOR PUBLICO.
(ESTUDIO DE CASO SHCP)**

T E S I S A

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)**

P R E S E N T A :

MIGUEL A. v.a.e. RUELAS CARPIO



ASESOR: PABLO ROSAS CERVANTES.

MEXICO, D. F.

FEBRERO DE 1999

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

271355



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

PAGINATION

DISCONTINUA.

DEDICATORIA

A México:

Mi país y lugar de mi existencia física.

A la UNAM:

Templo del saber y la enseñanza.

A mis padres:

Quienes me dieron el ser y con su amor y esfuerzo contribuyeron a mi formación. Pero en especial a mi Mamá, porque con su entereza y dedicación me enseñó a enfrentar los retos de la vida.

A mi esposa: CONCEPCIÓN

Mujer de mi vida, que día a día me alienta y acompaña por el largo camino que desde hace años emprendimos juntos.

A mis hijos: JUAN MIGUEL Y ZYANYA DIANA

Como un testimonio de mi amor y en respuesta a la motivación que en mi despiertan para superarme y seguir adelante todos los días. Y con la firme decisión de tener autoridad moral, para encaminarlos hacia una formación profesional.

A mi hermano: RODOLFO

Por las palabras de estímulo y tranquilidad que recibí cuando más las necesitaba; así como por todas las vivencias compartidas y el inmenso cariño que nos une, producto de los valores con que fuimos formados.

A mi primo: JUAN MANUEL "WILLY"

El hermano y compañero de mil batallas, con quien compartí mis mejores momentos de infancia y juventud.

+ A mi primo: FRANCISCO

Por el legado académico que nos dejó a la familia.

AGRADECIMIENTOS

A la Sociedad Mexicana:

Quien con sus impuestos pagó las escuelas públicas que me formaron, por lo cual acepto y asumo mi compromiso para con ella.

Al Lic. RAÚL CHÁVEZ CHÁVEZ:

Mi jefe y amigo, quien día con día me enseña que el Servidor Público debe tener conciencia y sensibilidad social.

A mi asesor: Lic. PABLO ROSAS CERVANTES

Por todos los comentarios, aportaciones y sobre todo, por el tiempo y apoyo brindado en la elaboración de esta investigación.

Al jurado:

Lic. SILVIA CABRERA NIETO
Lic. CARLOS DOMÍNGUEZ TREJO
Lic. RAFAEL MARTÍNEZ PUÓN
Lic. ROGELIO PALMA RODRÍGUEZ

Quienes amablemente abrieron un espacio dentro de sus múltiples ocupaciones, para enriquecer dentro de mis límites la presente propuesta.

A todos mis maestros:

Valientes y admirables soldados de la enseñanza, quienes con su labor de sacrificio y constancia contribuyeron a mi formación profesional.

A mi esposa e hijos:

Por el apoyo, paciencia y comprensión a mis ausencias para realizar el presente trabajo.

Para todos los que de alguna u otra forma me estimularon o ayudaron y que involuntariamente omito mencionarlos, a ellos mi testimonio de gratitud.

**EL SISTEMA INTEGRAL DE CONTROL ADMINISTRATIVO Y
PRESUPUESTAL, COMO UN INSTRUMENTO PARA MEJORAR EL
FUNCIONAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO.**

(ESTUDIO DE CASO SHCP).

ÍNDICE

	PÁG.
PROEMIO.	1
CAPÍTULO 1.	5
CONCEPTOS DE REFERENCIA PRESUPUESTAL.	5
1.- EL PRESUPUESTO.	5
2.- CLASIFICACIÓN DEL PRESUPUESTO.	9
3.- EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS.	12
CAPÍTULO 2.	16
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO ÓRGANO DE CONTROL DEL PRESUPUESTO FEDERAL Y SU IMPACTO SOCIAL.	16
1.- DESARROLLO SOCIAL.	16
2.- LA PLANEACIÓN Y EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN MÉXICO, UNA RAZÓN TÉCNICA Y POLÍTICA.	22
3.- EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN EN MÉXICO.	29
4.- EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN.	31
5.- MARCO JURÍDICO DE LA PLANEACIÓN Y EL PRESUPUESTO.	33

CAPÍTULO 3.	36
PROPUESTA PARA MEJORAR LA FUNCIÓN PÚBLICA EN LA SECRETARÍA DE HACIENDA.	36
1.- LA DINÁMICA MUNDIAL Y LA RACIONALIZACIÓN DE LOS RECURSOS, UNA NUEVA REALIDAD.	36
2.- EL GASTO PÚBLICO Y SUS EFECTOS ECONÓMICOS EN EL NUEVO CONTEXTO MUNDIAL.	41
3.- EXPECTATIVAS Y ALCANCES DEL SISTEMA INTEGRAL DE CONTROL ADMINISTRATIVO Y PRESUPUESTAL.	45
4.- IMPLANTACIÓN DE UN CONTROL INTEGRAL ADMINISTRATIVO Y PRESUPUESTAL.	50
REFLEXIONES.	57
ANEXOS	
BIBLIOGRAFÍA.	

PROEMIO.

En el contexto internacional, se observa una diversidad de cambios que se originan, maduran y desarrollan en las estructuras sociales y por ende estatales. Esta circunstancia confiere un nuevo perfil a las relaciones entre el Estado y la sociedad, y plantea diferentes opciones para llevar a cabo la gobernabilidad de fuerzas, poderes y organizaciones.

La nueva relación del Estado y la sociedad es producto de procesos de cambio que se gestan en el ámbito mundial: el ocaso de las economías estatizadas, el deterioro de las políticas de gobierno con acento protagónico, el tránsito de sociedades cerradas a las abiertas, la universalización de la democracia, el fin de las administraciones públicas redentoras y el declive de las conductas burocratizadas son, por mencionar, algunos de los elementos que explican el nuevo entorno. Por otro lado, los mercados competitivos, la liberación económica, la democratización del poder y la búsqueda de acuerdos para abordar con eficacia los problemas públicos, tienen repercusiones e inciden en el desarrollo del mundo posmoderno.

Las realidades intrincadas, novedosas y desafiantes, determinan que la función del Estado, se revise y, de ser necesario, se adecue. Los Estados obran en un ámbito de competencias, antagonismos, mercados y centros de decisión que los obligan a seleccionar medios eficaces de gobierno, con el objeto de enfrentar de la mejor manera posible los problemas actuales. La dinámica de los Estados es regida por los cambios estructurales, es decir, los que inciden en el curso de la economía, la política, la cultura y los modos de vida.

Estas circunstancias propician que el estudiante de Ciencias Políticas y Administración Pública, se vea comprometido a orientar su interés y esfuerzo hacia la investigación sistemática y ordenada, de los factores que operan en la nueva realidad mundial, a fin de emitir propuestas y

alternativas, ad hoc a los procesos de cambio, renovación y actualización que exige la modernización de la Administración Pública.

El presente trabajo constituye una propuesta de un sistema de control administrativo y presupuestal, como un instrumento para mejorar el funcionamiento del sector público, específicamente en la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales, unidad, que por pertenecer a la Oficialía Mayor, es un área de operación y servicios, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cabe aclarar que la propuesta se puede abordar desde varios ángulos: el sistémico, el administrativo y el presupuestal. Se decidió utilizar ésta última vertiente para su análisis, ya que el presupuesto constituye un instrumento de la Administración Pública por medio del cual el gobierno se adapta a los cambios estructurales de un mundo cada vez más competitivo; además de orientar el desarrollo, la inversión, mejorar los salarios y crear empleos, a fin de dar respuesta a las demandas sociales.

Tiene como propósito contribuir a corregir la problemática detectada en la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, en cuanto al rezago existente en la instalación y consolidación de sistemas y procesos administrativos mediante la automatización computarizada del proceso programático-presupuestal. No obstante que a nivel macro existen manuales, normatividad, metodologías, procedimientos, sistemas como por ejemplo el "Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF)", el "Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental (SICG)" y demás instrumentos diseñados para facilitar y fortalecer la planeación, ejecución, control y evaluación del gasto público. Sin embargo, el objetivo no se consigue, pues en las áreas de operación, no se trabaja para crear las condiciones que permitan, que todos estos instrumentos se concreticen.

El presente documento, otorga vital importancia a las tareas fundamentales del Estado en cuanto a fomentar el desarrollo social y

político, a fin de atender las demandas más urgentes de la sociedad, se resalta además el rol de la Administración Pública como acción del Estado en la sociedad, por lo que el presupuesto se aborda como un instrumento técnico, político y administrativo.

En orden de ideas, el objetivo del sistema computarizado, es el de proporcionar los mecanismos adecuados de control administrativo que permitan optimar el gasto público a fin de darle una orientación política y social, pues debemos tener claro que la Administración Pública no es la simple administración de recursos, ya que su función más relevante es la ejecución de las políticas públicas, las cuales revisten mayor importancia en el funcionamiento mismo de la organización. Por lo que el administrador público debe poner especial atención en la ejecución de éstas y no sólo en la gestión de los recursos organizacionales; ya que el papel principal de la Administración Pública moderna, es el de estar vinculado con la atención de las demandas sociales.

Así pues, para efectos metodológicos de análisis del objeto de estudio de esta investigación, se divide en tres capítulos:

El primero tiene por objeto familiarizar a los interesados con los conceptos presupuestales, por lo que se presentan las diversas definiciones del presupuesto, sus antecedentes y clasificaciones, exponiendo como punto adicional y específico, el presupuesto por programas.

El segundo, además de lo administrativo, retoma el desarrollo social poniendo especial énfasis en las razones históricas que han propiciado la participación del Estado en este rubro. Se desarrolla la planeación nacional en México, a partir de 1934 y hasta el periodo 1976-1982, fecha en que se establecieron las bases para la aplicación del presupuesto por programas. El propósito de este apartado es señalar, de forma condensada y de acuerdo con los autores consultados, que la planeación en México desde su origen padeció de un mismo mal: falta de instrumentación, formulación de programas y acciones congruentes en el corto plazo, así

como la ausencia de planteamientos que establecieran una corresponsabilidad con los sectores: público, privado y social. Se describe, además, el Sistema Nacional de Planeación, el Presupuesto de Egresos de la Federación y el marco jurídico de la planeación y el presupuesto.

El tercer capítulo trata sobre la intervención del Estado en la economía en sus diversas fases, como “Estado benefactor” y como “Estado promotor”, el cual ante las crisis financieras se ve en la necesidad de racionalizar sus recursos, de hacer más con menos, a fin de atender las demandas sociales. Así mismo, se analizan los efectos económicos, políticos y sociales del gasto público. En la parte final del capítulo, se plantea el diseño del sistema de control administrativo y presupuestal en el cual se establece la metodología para el desarrollo del modelo propuesto.

Por último, se incluyen dos anexos:

El primero contiene conceptos de referencia, basados en la Teoría General de Sistemas y en la Administración, ésta última desde la perspectiva técnica. El objetivo, es proporcionar aunque de manera muy general, un complemento a las vertientes que no se incluyeron en el cuerpo de la tesina. Se consideró importante, agregar los términos y la interrelación de éstas disciplinas, ya que de alguna, manera se tuvieron presentes para la implementación del sistema propuesto.

El segundo, presenta un glosario de los términos programáticos presupuestales más comunes; el cual fue condensado del documento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: “Glosario de términos más comunes en la Administración Pública Federal”. El propósito de ésta sección, fue incorporar una herramienta de trabajo actualizada que facilite la comprensión y el manejo de los conceptos relativos a la planeación, programación, presupuestación, cuenta pública y formulación de documentos relativos a las finanzas del sector público.

CAPÍTULO 1.

CONCEPTOS DE REFERENCIA PRESUPUESTAL.

1.- EL PRESUPUESTO.

Para hablar sobre presupuesto es necesario delimitar y resaltar su aspecto político-administrativo implícito en las actividades económicas gubernamentales, así como identificar que constituye un instrumento de la Administración Pública por medio del cual el gobierno se adapta a los cambios estructurales de un mundo cada vez más competitivo y cambiante.

Siendo la Administración Pública el órgano administrativo del gobierno, su proceso se vuelve especialmente complejo y difícil, ya que mediante la conducción y dirección administrativa, política, económica y social tiene como objetivo atender a las demandas sociales como: seguridad, paz social, educación, salud, promoción del desarrollo económico y social, elevación del nivel de vida, etc., para cumplir satisfactoriamente con sus funciones, las que se plasman en un plan de gobierno, el cual tiene como base el presupuesto.

A) ANTECEDENTES

Para situarnos en el contexto general del presupuesto se hará una breve descripción de sus antecedentes.

(1) " Se puede decir que la idea de presupuestar siempre ha existido en la mente del hombre, como lo demuestra el hecho de que los egipcios hacían estimaciones para pronosticar los resultados de sus cosechas de trigo, con objeto de prevenir los años de escasez, y que los romanos estimaban las posibilidades de pago de los pueblos conquistados, para exigirles el tributo correspondiente " en: Rfo González, Cristóbal del. El Presupuesto Ed ECASA. México. 1988, p 1-4.

El uso del Presupuesto como un instrumento de la Administración Pública se dio hacia finales del siglo XVIII, cuando el Ministro de Finanzas de Inglaterra sometió a la consideración del Parlamento sus planes de gasto para el periodo fiscal inmediato, incluyendo un resumen de gastos del año anterior así como un programa de impuestos y recomendaciones para su aplicación.

No obstante este primer intento, no es sino hasta principios de este siglo, en 1910, y debido a la corrupción que imperaba a nivel municipal en los Estados Unidos de Norteamérica, que el presidente Guillermo Howard Taft creó la "Comisión para la Economía y la Eficiencia", la cual se le conoció como la Comisión Taft, misma que presentó al presupuesto como un Plan Nacional, con el objeto de ejercer un control eficiente de los gastos.

Es así como en 1912 la Comisión Taft de los Estados Unidos de Norteamérica elaboró dos documentos:

"Economía y Eficiencia en el Servicio Gubernamental y La Necesidad de un Presupuesto Nacional."

El contenido de dichos documentos, consistió en un estudio minucioso sobre los servicios gubernamentales, información sobre los gastos gubernamentales, así como la aceptación por parte del Poder Ejecutivo de la responsabilidad de dirigir la planeación financiera y la administración de los negocios gubernamentales. La Comisión basó sus investigaciones en la organización y las actividades del gobierno federal, problemas de personal, prácticas y procedimientos gubernamentales, control de contabilidad y registros financieros; de los cuales derivaron los siguientes planteamientos:

"1.- La formulación de un presupuesto ejecutivo general, con gastos e ingresos, basado no solamente en los reglamentos existentes, sino que debe incluir consecuencias presupuestales de nuevas leyes de gastos e impuestos recomendados por el Presidente, y que las políticas que éste

propusiera al Congreso fueran la parte central del proceso gubernamental.

2.- La formulación del presupuesto por cuanto a los gastos, debe hacerse en términos de programas o funciones, para dar al Congreso la oportunidad de estudiar y revisar con mayor detenimiento la clasificación funcional de dichos gastos. Se incluía una distinción entre egresos de capital y gastos corrientes.

3.- Se consideraba indispensable una división entre los aspectos programáticos del presupuesto y los problemas de economía y eficiencia. El informe sobre el Presupuesto del jefe del Poder Ejecutivo debía tratar por separado el programa financiero del gobierno, la economía y eficiencia en las transacciones hacendarias, el programa general de gobierno y los proyectos de ley considerados necesarios para mejorar la economía y la eficiencia en el funcionamiento del Estado.

4.- La efectiva ejecución del presupuesto depende de arreglos que permitan su ejercicio de la distribución a los varios niveles de responsabilidad, lo anterior implica cambios en el sistema de asignaciones del Congreso para otorgar al Ejecutivo los beneficios de las decisiones discrecionales, que darian oportunidad además, de fijar responsabilidades en las fallas que se registraran.

5.- La revisión sistemática del presupuesto, que se facilitaría bajo la dirección de la Tesorería, pero con miras a satisfacer directamente los requerimientos del Congreso."(2)

Considerando la cita anterior, podemos señalar que la intención de la propuesta fue el presentar al presupuesto como un plan nacional, con el fin de controlar los gastos gubernamentales, así como dar al poder legislativo la posibilidad de analizar las repercusiones y consecuencias presupuestales, en los ámbitos político, económico y social.

(2) Retchkiman K., Benjamin Introducción a la Economía Pública Ed. UNAM, México 1977, p. 289.

B) DEFINICIÓN

En torno al presupuesto y dado su carácter multidisciplinario, existen diversas definiciones, en las cuales podemos encontrar algunas demasiado técnicas como la de Cristóbal del Río :

" ... se puede definir al presupuesto, como la estimación programada, en forma sistemática de las condiciones de operación y de los resultados a obtener por una organización, en un periodo determinado."(3)

Otras definiciones enmarcan al presupuesto en el ámbito gubernamental, considerando a éste como un documento oficial que contiene un plan financiero basado en la planeación anticipada de ingresos y egresos, formulada por el Poder Ejecutivo Federal, autorizado por el Poder Legislativo, y como etapa final ejecutado por las entidades y dependencias públicas. Asimismo, constituye el instrumento para la ejecución de las decisiones de política económica y de planeación.

Sin embargo a los Administradores Públicos, nos interesan las que ven al presupuesto como un instrumento de la Administración Pública, para atender las demandas sociales, como la de Gonzalo Martner que concibe al presupuesto público como:

"un instrumento global que puede ser usado con propósitos múltiples. Es una herramienta de desarrollo e inversión planificadora, un mecanismo de distribución del ingreso nacional y de creación de empleos y un instrumento de regulación de las corrientes monetarias. En suma, el presupuesto influye sobre la tasa de crecimiento económico de un país, sobre la tasa de acumulación nacional, sobre la tasa de salarios, sobre los niveles de empleo de la mano de obra y también sobre el nivel y el sistema de precios."(4)

(3) Río González, Cristóbal del. *Op.Cit.* p. 1-7.

(4) Martner, Gonzalo. *Reflexiones sobre la Reforma Presupuestaria en América Latina, Ponencia X Seminario Interamericano de Presupuesto.* Ed. Selet y SPP México. 1982, p. 56.

Autores como Muñoz Amato sostienen que el presupuesto es:

"un plan de acción inmediato expresado en términos financieros; el presupuesto dirige toda la acción de la Administración Pública en función de orientar los procesos sociales y sirve a los intereses de la sociedad.(5)

Si se consideran las afirmaciones y definiciones de los autores anteriores y desde la perspectiva de un Administrador Público, podemos rescatar: Que el presupuesto es una estimación de los ingresos y egresos del gobierno federal, cuya acción recae sobre la Administración Pública con el objeto de orientar el desarrollo, la inversión, mejorar los salarios, crear más empleos, a fin de dar respuesta a las demandas sociales.

2.- CLASIFICACIÓN DEL PRESUPUESTO.

Si bien es cierto que existen diferentes tipos o denominaciones del presupuesto, y que las clasificaciones que hay obedecen a las técnicas que utilizan, así como a las características particulares del mismo. No debemos perder de vista que, independientemente del tipo de presupuesto que utilicen los gobiernos; siendo el presupuesto un instrumento de la Administración Pública, mediante su aplicación el gobierno trata de satisfacer las necesidades de una población cada vez más demandante de servicios y obras públicas.

A) PRESUPUESTO FUNCIONAL O POR ACTIVIDADES

En la década de los cuarenta la Comisión Hoover (Comisión para la Organización de la Renta Ejecutiva del Gobierno) presentó una serie de recomendaciones para reformar al Poder Ejecutivo. El presupuesto representaba el interés principal de dicha comisión, resaltando que la presentación del mismo debería basarse en actividades, proyectos y funciones, denominando a esta presentación como Presupuesto Funcional

(5) Muñoz Amato, Pedro. Introducción a la Administración Pública. Ed. FCE México 1986, p. 141

o por Actividades, sin embargo y aunque esta presentación era obligatoria, no debería excluir otras clasificaciones presupuestales.

Es así, de acuerdo a lo que señala Benjamín Retchkiman, que en un intento de reestructurar el Presupuesto Global del Gobierno Federal, surgió "El Presupuesto por Funciones", el cual analiza con mayor detenimiento, lo que un gobierno realiza en sus actividades, proyectos y funciones a través de sus gastos, más que en lo que adquiere con los recursos a su disposición. Tomando en cuenta la jerarquía, organización, costos, tiempo, análisis y clasificación; el Presupuesto Funcional o por Actividades puede ser considerado como una subdivisión del Presupuesto por Programas. (6)

B) PRESUPUESTO DE INVERSIÓN

El Presupuesto de Inversión también llamado Presupuesto de Capital, por razones estructurales puede ser estudiado en categorías diferentes e inclusive por separado, básicamente por dos aspectos fundamentales:

- Por el tipo de Financiamiento, en el cual se determina el origen de los recursos como son: Ingresos fiscales, deuda interna, deuda externa, inversión privada, etc.

- Por su Proyección, mismo que permite por medio de la evaluación de los proyectos determinar aspectos como: la contribución que el presupuesto tendrá en el incremento de la productividad, los incentivos que se canalizarán al sector privado vía proyectos que contribuyan a la capitalización del país y al aumento del ingreso nacional, las posibilidades del sector público de influir en otros sectores como el político, económico o social. Debido a que las erogaciones de inversión impactan en el desarrollo económico, las metas deben de precisarse en términos económicos.

(6)Retchkiman K., Benjamín. Op.cit. Ed. UNAM, México 1977, pp. 313-314.

El objetivo principal del Presupuesto de Inversión se identifica en conseguir el desarrollo económico en una rama de la economía nacional.

De igual manera, y de acuerdo a lo que señala Benjamín Retchkiman, el presupuesto puede tener diferentes clasificaciones:

C) PRESUPUESTO POR SU FINANCIAMIENTO

- Presupuesto Ordinario.**
- Presupuesto Extraordinario.**
- Presupuesto de Calamidades.**

El Presupuesto Ordinario- integra los gastos periódicos, su financiamiento se basa en los ingresos normales que el Estado obtiene a través de gravámenes, derechos y otros tipos de entradas regulares y previsibles.

El Presupuesto Extraordinario- es de carácter irregular derivado de situaciones no contempladas, en la cual el financiamiento se basa generalmente por la contratación tanto de deuda interna como externa.

El Presupuesto de Calamidades- es el conjunto de ingresos negativos, el cual determina el grado de empobrecimiento de un país, derivado de guerras, desastres naturales u otro tipo de fenómenos que impactan en forma considerable el desarrollo de un país.

D) PRESUPUESTO POR EL NIVEL DE GOBIERNO

- Presupuesto Federal.**
- Presupuesto Estatal.**
- Presupuesto Municipal.**

Esta clasificación obedece básicamente a los órdenes que un gobierno tiene en la Administración Pública, como son: Federal, Estatal y Municipal.

E) PRESUPUESTO TRADICIONAL

El presupuesto tradicional constituyó por muchos años, la técnica presupuestal gubernamental utilizada, la cual se puede definir como un instrumento técnico-administrativo y contable que centra su interés y análisis en las adquisiciones y contratación de servicios que el gobierno realiza, para desarrollar sus actividades; consigna y supervisa, exclusivamente el volumen de gasto asignado por partida presupuestaria.

F) PRESUPUESTO BASE CERO

Es la técnica presupuestaria, que basa su funcionamiento y desarrollo, en la definición y evaluación de paquetes de decisión para seleccionar las alternativas de acción más viables, para un periodo determinado. Dichos paquetes son el resultado del análisis de las prioridades de cada unidad de operación y consiste en la presentación de la información sobre las actividades desarrolladas en cada nivel organizacional.

Existen más clasificaciones como son: Por el Poder que lo opera (Ejecutivo, Legislativo y Judicial); por su aspecto económico; de estabilidad, etc. Estas clasificaciones no implican que cada una de las partes sean independientes unas de las otras, ya que cada una refleja las características más importantes, las cuales se desagregan para facilitar su estudio, pero en la mayoría de los casos una gran parte de ellas se encuentran interrelacionadas.

3.- EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS.

De acuerdo a lo que nos dice Retchkiman, el Presupuesto por Programas representa la planeación completa e integral de los objetivos plenamente señalados, en donde se consideran y evalúan los recursos disponibles; es decir, es un proceso que determina la formulación y la acción posterior, de la política económica nacional. Contiene un conjunto armónico de programas y proyectos que se han de realizar a corto plazo y que permite la racionalización en el uso de recursos al determinar objetivos y metas:

asimismo, permite identificar responsables del programa y establecer las acciones concretas para obtener los fines deseados. Ésta técnica presupuestaria pone mayor atención en las acciones que se realizan, más que en los bienes y servicios que se adquieren. La existencia indisoluble entre presupuesto y política económica nacional, implica que en el Presupuesto por Programas se tomen decisiones al nivel en que se realizan; dependencias y entidades gubernamentales. Es importante que el estudioso de la Administración Pública considere, que por ser este un proceso presupuestal que incluye la planeación y la programación, no es una herramienta sencilla de manejar, y por lo tanto tampoco es fácil de poner en marcha.

Sobre el presupuesto por programas, Jorge Burbano nos dice:

"El Presupuesto por Programas constituye una presentación sistemática de las actividades, que realizan los organismos del gobierno, de las metas en función de las cuales proyecta el trabajo de la Administración y por último, del costo de ejecución de los programas y proyectos a desarrollar anualmente.

Es un sistema en que se presta particular atención a las cosas que el gobierno realiza, más que en las cosas que adquiere. Las cosas que adquiere tales como: servicios personales, provisiones, equipos, medios de transporte etc., no son naturalmente, sino medios que emplea para el cumplimiento de sus funciones, que pueden ser carreteras, escuelas, hospitales etc."(7)

De acuerdo a lo que considera Francisco Vázquez Arrollo, podemos resumir, que el presupuesto, es un sistema que se basa en un conjunto de técnicas y procedimientos, que sistemáticamente ordenados en forma de programas y proyectos con sus respectivos costos de ejecución, muestra las tareas a efectuar en forma detallada hasta el nivel de actividades,

(7) Burbano Ruiz, Jorge. Presupuestos, Ed. McGraw-Hill, México 1992, p. 389

produciendo bienes y servicios, señalando objetivos específicos y sus costos de ejecución, además de racionalizar el gasto público, mejorando la selección de actividades gubernamentales, en la cual se permiten medir sus efectos directos e indirectos en la economía nacional.(8)

En la instrumentación de esta técnica es necesario delimitar los objetivos que marcan la existencia del gobierno, por lo que se deben determinar los programas prioritarios, que son básicamente los sociales.

Revisten vital importancia las etapas de Planeación, Programación, Presupuestación y Evaluación, ya que en estas, se fijan las relaciones entre los diversos objetivos, estableciéndose los costos de los mismos. Siendo estas relaciones tan variadas, son múltiples las maneras de gastar los recursos, por lo que para obtener las comparaciones que permitan tomar decisiones óptimas cada uno de estos procesos deben ser subdivididos. En esta técnica de Presupuesto por Programas, existen categorías que son muy importantes, siendo los principales conceptos los de función, subfunción, programa, subprograma, actividad y tarea, teniendo una división especial el proyecto.

"La Función, es el objetivo institucionalizado a través del cual el Sector Público produce o presta determinado bien o servicio respectivamente y en la cual se plasman las atribuciones del gobierno. Constituye amplias agrupaciones de acciones encomendadas a cumplir con los fines y atribuciones que tiene encomendados el gobierno como ente rector y orientador de la actividad económica y social.

Subfunción: Desagregación específica y concreta de la función que identifica acciones y servicios afines a la misma, expresados en unidades de funcionamiento o de medición congruente.

(8) Vázquez Arrollo, Francisco. Presupuestos por Programas para el Sector Público de México. Ed. UNAM, México 1971, pp. 19- 21.

Programa: Conjunto de actividades y proyectos ordenados y vinculados coherentemente que requieren de una organización (unidades ejecutoras) y demandan recursos y medios. Se define a través de objetivos, metas, estrategias e instrumentos de política debidamente especificados en función de los lineamientos del plan.

Subprograma: Segmentación del programa en donde se establecen objetivos, metas, recursos y responsabilidades para su ejecución. Tiene como finalidad facilitar la ejecución y el control de acciones homogéneas.

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

Tarea: acciones homogéneas que constituyen una determinada cantidad de trabajo y que forman parte de un grupo homogéneo de acciones a producir un determinado resultado.

Proyecto: Conjunto de obras que incluyen las acciones del Gobierno Federal, necesarias para alcanzar los objetivos y metas en un programa o subprograma de inversión, tendiente a la creación, ampliación y/o conservación de una unidad productiva perteneciente al patrimonio nacional.”(9)

El Presupuesto por Programas le da mayor énfasis a los objetivos y metas que persigue alcanzar con cada programa. Además dispone de suficientes indicadores y elementos que le permiten identificar y constatar las duplicaciones de funciones laborales y contribuye a lograr una mejor coordinación de las actividades del sector público.

(9) Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). Glosario de Programación-Presupuestación. Ed S.P.P., México 1984, p. II.

CAPÍTULO 2.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO ÓRGANO DE CONTROL DEL PRESUPUESTO FEDERAL Y SU IMPACTO SOCIAL.

1.- DESARROLLO SOCIAL.

A lo largo de nuestra historia, la aspiración de los mexicanos ha sido constituir una justicia social siendo ésta, una de las demandas principales de la Revolución Mexicana, y así se consignó en nuestra Carta Magna, al asignar ésta al Estado, la responsabilidad de procurar igualdad de oportunidades, de mejorar las condiciones de vida de la población y de terminar con el despotismo de los gobernantes.

Como resultado de hondas raíces sociales, la Constitución de 1917, conjugó el ejercicio de las libertades individuales con los derechos sociales, concibió la democracia no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida, como se establece en el inciso A, fracción II del Artículo 3º que propugna por el constante mejoramiento político, económico y cultural del pueblo.

La sociedad es el eje que debe constituir el objetivo fundamental del desarrollo. La lucha por la igualdad, el respeto, significa emprender acciones dinámicas, que permitan alcanzar niveles de equidad en los procesos productivos, distributivos y ampliar las capacidades, así como las oportunidades de superación.

La Constitución postula garantías y derechos específicos que se refieren, tanto a la igualdad de oportunidades como al establecimiento de condiciones para el desarrollo de los individuos, las familias, las comunidades, los pueblos indígenas, los trabajadores, además de los sectores productivos. De este modo se establece el derecho de todos los mexicanos a una educación gratuita, obligatoria, laica; así como a la

seguridad social, la salud, la justicia, el trabajo y a una vivienda digna. Tomando en cuenta que la nación mexicana está formada por su cultura diversa y milenaria, la Constitución dispone que la ley protegerá y promoverá el desarrollo de los pueblos indígenas y marginados.

Es preciso recordar, que la presencia del Estado Mexicano en la sociedad y la economía, obedece a razones históricas como políticas, por lo que se convierten en factores definitivos para gobernar y administrar al país. Así mismo, en la Constitución de 1917, se encuentran las bases políticas, jurídicas y filosóficas para conducir el desarrollo de la nación.

La dinámica de las desigualdades sociales está condicionada por la participación relativa en el producto global, sectorial o regional de los salarios, las utilidades y los ingresos gubernamentales. A su vez, éstas variables se explican por los distintos tipos de propiedad de los medios de producción, por la distribución de dichos medios entre la población, por la estructura, comportamiento de la actividad económica y por las formas de regulación o de intervención del Estado. Debe considerarse además, que el tamaño, estructura, distribución, nivel, formas de vida, incluyendo costumbres, grados de capacitación, organización, de la población, así como posibilidades de acceso a los satisfactores básicos, influyen de manera considerable sobre la evolución del progreso.

Para emprender políticas de desarrollo social, la Administración Pública cuenta con instrumentos tributarios, de gasto público, administrativos y de fomento económico, que inciden sobre los factores que contribuyen a disminuir los rezagos sociales. No obstante, su acción es desigual y por lo general lenta, sobre todo cuando se enfrenta a inercias históricas. Por lo tanto, es necesario contar con objetivos definidos en materia de política social, a fin de aplicarlos congruentemente durante periodos sostenidos.

Es evidente, que a la víspera del siglo XXI, el principal desafío de México consiste en disminuir la pobreza, así como la desigualdad que

existe entre los diferentes estratos sociales. Sobre todo porque su persistencia no permite el pleno ejercicio de las libertades, ni el despliegue de las capacidades individuales en el proceso productivo, en la educación y la cultura.

Por otro lado, no debemos olvidar que el desarrollo social guarda una estrecha relación con la democracia. Por lo mismo, la exclusión de diversos grupos de mexicanos de los beneficios del desarrollo, no es compatible con el nuevo esquema de participación ciudadana, la cual es cada vez más política y abierta. Cabe agregar, que para lograr la consolidación del sistema más equitativo en el marco del Estado de Derecho, es indispensable crear las condiciones que amplíen la satisfacción de las necesidades sociales y el disfrute de los derechos individuales.

Es necesario que el gobierno concrete su papel promotor, en la atención de las necesidades básicas de los grupos y de las regiones marginadas de los beneficios del progreso. Por lo mismo, deberá atender en forma prioritaria a los grupos en condiciones de pobreza extrema, a las poblaciones, comunidades indígenas, así como a los individuos con desventajas para integrarse al desarrollo.

Debemos entender que la integración social y productiva es un proceso que permite tanto a los grupos privados, como sociales, participar de los beneficios del desarrollo a través del ejercicio de sus derechos, al igual que de sus capacidades. El Estado deberá buscar que mediante las inversiones sociales se puedan registrar los incrementos importantes en los niveles de educación y salud, en la productividad, lo cual permitirá ampliar las posibilidades de obtener empleos permanentes y mejor remunerados.

Lograr el desarrollo social de manera general y perdurable, sólo será posible a través de la generación de empleos estables, así como salarios dignos, que además garanticen el acceso a la seguridad social. Por lo

tanto, es indispensable concentrar los esfuerzos de la sociedad y del gobierno en el propósito común de abatir la desigualdad. La acción pública deberá orientarse a establecer oportunidades equitativas mediante la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la calidad de los servicios de educación, salud y vivienda.

Para impulsar una política que encauce hacia la calidad de vida, es necesario que el Estado Mexicano realice un esfuerzo de integración, el cual consiste en fomentar una mayor cohesión social, un mejor aprovechamiento del potencial productivo de todos los sectores y regiones. Es así como ésta política será nacional, integral, incluyente, participativa, además de federalista. Por lo que su formulación y ejecución, serán resultado de un amplio proceso de concertación, así como de participación. Además, deberá apoyarse en una alianza nacional, que movilice a las fuerzas tanto sociales como políticas, a las organizaciones ciudadanas y a los tres ordenes de gobierno.

Si partimos de que el Estado es la organización de la sociedad y el que sustenta la figura de la nación, debemos entender cuando conduce, tiene que corregir, ya sea sustituyendo o complementando al capital privado. Más aún, de ser necesario y si el interés social así lo demanda, debe reforzar su creciente misión en la economía para evitar el rezago o el estancamiento.

Es preciso señalar, que la actividad rectora del Estado en la economía, no es producto de la casualidad. Obedece a carencias sociales que lesionan y retrasan el progreso nacional, a que la capacidad de los empresarios no siempre ha sido óptima. A manera de ejemplo, podemos mencionar las empresas particulares que fueron estatizadas, en algunos casos con el fin de salvar fuentes de empleo.

Analizando el contexto histórico, podemos decir que en México la relación entre el Estado y la sociedad, ha transitado por diversas etapas que dan cuenta de una complejidad organizada con base en valores

culturales, propósitos políticos, necesidades sociales, bienestar compartido y la coexistencia de mutaciones, progreso, crisis y transformaciones. Es una relación que condensa el pasado indígena, colonial, independentista, reformista, republicano, revolucionario y constitucional. Pero ésta es dinámica y por lo tanto cambiante, ya que responde a condiciones objetivas de poder, así como a las opciones que se han seleccionado para asegurar la estabilidad y la gobernabilidad. Además sintetiza los contrastes, las carencias y los logros de un país. Por lo mismo, la organización, el ejercicio y la institucionalidad del poder, son el eje de su comunicación e interdependencia.

El Estado Mexicano, se instituye como una organización dotada de amplias facultades para obrar en beneficio del interés público, comprometido con las causas sociales, la soberanía nacional y la administración eficaz de la sociedad. En consecuencia, los medios de la acción estatal no son políticamente neutrales, ni su Administración Pública es indiferente a lo que sucede en el ámbito público o privado. Por lo tanto, reconocer al Estado como poder político que tiene a su cargo el cumplimiento de metas sociales, es otorgarle su carácter institucional.

Con base en sus obligaciones constitucionales, el Estado sustenta la responsabilidad de transformar en acciones específicas lo que tiene criterio, razón y decisión política. Debe además, estar consiente de que sin el desarrollo de la vida individual y social, carece de ventajas para acrecentar con vigor las estructuras, al igual que los procesos que lo conforman como un tipo de poder, es decir, de un poder consistente, eficaz y visionario.

Durante más de cinco décadas, la intervención del Estado en la economía contribuyó a reconstruir y desarrollar al México de la posrevolución. La revolución hecha gobierno, asumió el compromiso de responder a los imperativos de bienestar y desarrollo social, éste objetivo se alcanzó, acelerando la actividad estatal en la economía y propiciando la

redistribución de la riqueza material. Por eso, la necesidad de que los organismos y empresas públicas se multiplicaran para alentar a los grupos privados, sin desatender a los segmentos sociales mayoritarios, se hizo inminente.

No obstante, debemos aceptar que vivimos tiempos de cambio, la globalización es de tal magnitud, que los Estados tienen ante sí realidades nuevas, cambiantes e interdependientes, con sistemas de conducción pública más abiertos y participativos, influidas por condiciones estructurales y objetivas.

Es necesario reconocer, que el crecimiento no siempre ordenado y justificado de las empresas y organismos del Estado, propició que la relación entre la economía y la hacienda pública se violentara a tal grado, que provocó una crisis fiscal de consecuencias muy graves. Aunque el modelo a nivel mundial había llegado a su límite en la época de los 70's., en México la década de los ochenta, fue crucial y definitiva para tomar conciencia de lo que estaba sucediendo. Era claro que la economía cerrada, es decir, la economía no habituada a la competencia, había llegado a su fase de agotamiento.

Ante tales circunstancias, el Estado interventor no pudo ya continuar con el ritmo de creación y expansión de organismos dedicados a la producción, distribución y comercialización de los bienes y mercancías. Se impuso una revisión a fondo de las atribuciones del Estado en la economía.

Como podemos observar, la necesidad de abrir la economía a la competencia, cobró una fuerza fuera de serie. Se volvió imperativo revisar y corregir las políticas macroestructurales relacionadas con el gasto público, la cobertura de los ingresos fiscales, el manejo de la deuda, la incidencia de los organismos y empresas del Estado en las finanzas públicas.

Debido al impacto de la mundialización, los intercambios en gran escala y el auge de los mercados, el Estado emprendió procesos que modificaron su perfil organizativo y funcional. Se volvió menos propietario, para adquirir como resultado de su reestructuración, un carácter promotor.

El fin de la guerra fría, la caída del muro de Berlín y la transformación de la URSS (Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas), en comunidad de estados independientes; presentan un nuevo contexto, en el que el Estado no debe descuidar los proyectos a favor del bienestar, el desarrollo y la justicia social, por lo tanto deberá apoyarse en su Administración Pública, la cual será la encargada de atender y satisfacer las demandas ciudadanas para insistir en la calidad, en la utilidad y el desarrollo de factores que son propios de las nuevas relaciones.

No es posible para un Estado comprometido con el desarrollo social, así como con los valores de la democracia moderna, renunciar a que la sociedad viva bien, deberá por tanto, hacer lo necesario para mejorar sus condiciones.

Es menester hacer del bienestar social un hecho concreto, es una tarea que reclama tenacidad, imaginación, además de decisiones firmes del gobierno y la sociedad. Hoy, ante la persistencia de rezagos históricos y la presencia de nuevos escollos que afectan el nivel de vida de los mexicanos, es necesario emprender una gran movilización para que la fuerza de los principios y valores comunes, se orienten al firme propósito de lograr la justicia social.

2.- LA PLANEACIÓN Y EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN MÉXICO, UNA RAZÓN TÉCNICA Y POLÍTICA.

La intervención del Estado Mexicano en la vida económica y social del país, y su papel de ordenador de las relaciones de producción, distribución y consumo, así como el enfrentarse a la escasez de recursos financieros, necesarios para atender las necesidades que demanda la

sociedad, lo que propicia que la planeación y el Presupuesto por Programas, se conviertan dentro de la Administración Pública, en un instrumento por medio del cual se cuantifique la intervención del gobierno en la vida económica, política y social del país, ya que es mediante éste proceso, por el cual, se le da mayor énfasis a los objetivos y metas, que se persigue alcanzar.

Es de esta manera, como en la década de los treinta, se presentaron los primeros intentos de planificar las acciones del gobierno.

1) 1934-1940: En 1930, se publicó la Ley sobre Planeación General, que concede facultades a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas para coordinar la formulación del Plan Nacional de México. Se da el primer Plan Sexenal, base de la campaña política, económica y social del General Lázaro Cárdenas del Río, sin embargo éste lo era sólo de nombre, pues como lo señala Miguel Ángel Wionczeck :

"constituía un bosquejo general de la política económica ... orientada, en primer lugar, a lograr que el país saliera de serias dificultades de origen externo y encaminada en segundo lugar, a alentar el desarrollo económico conforme a los lineamientos señalados al termino de la lucha revolucionaria por el Presidente Calles."(10)

El Plan tuvo muchas carencias tanto en su formulación como en su instrumentación. La escasa experiencia en planeación nacional así lo determinaron.

2) 1940-1946. Se vuelve a presentar un segundo plan sexenal, pero, paradójicamente, se formula en una oficina técnica creada por el General Cárdenas, dependiente de la Secretaría de Gobernación.

Las diferencias con el primero no son muchas, no obstante presentó una mejoría en términos conceptuales.

(10) Wionczeck, Miguel Ángel. Antecedentes e instrumentos de la Planeación en México. Ed . Siglo XXI, México 1978. p. 25.

El plan no pasó de contener buenas intenciones y sugerencias mal intencionadas, la instrumentación del plan no existió, pues como lo señala José Luis Ceceña:

"... nunca se elaboraron los planes anuales de que se habla en el plan, ni se realizaron los convenios, ni menos, se logró la coordinación del primer plan sexenal con el segundo y con los censos que se levantaron en marzo de 1940." (11)

3) 1946-1952. Aún con los efectos positivos de la posguerra en el comercio exterior y ante la necesidad de industrializar al país con el apoyo de recursos externos, se formuló:

"El Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas, que no fue sino el inicio de una etapa de planificación económica para obtener préstamos internacionales." (12)

Adicionalmente, en 1948 se creó la Comisión Nacional de Inversiones, dependiente de la Secretaría de Hacienda, encargada de asumir las funciones de control, vigilancia y coordinación de las entidades paraestatales.

El contenido del plan superó sin duda el de los planes anteriores, sin embargo, adoleció de unidad metodológica y de consistencia en la información estadística, así como en el establecimiento de prioridades.

4) 1952-1958. El panorama que encontró el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines, al recibir la administración, era poco prometedor, pues como Miguel Ángel Wionczeck nos dice:

"... las finanzas federales se encontraban mal, la s empresas y los

(11) Ceceña Cervantes, José Luis. La Planación Económica en Países atrasados de orientación Capitalista. Ed. UNAM, México 1983. P. 66.

(12) *Ibid.*, p. 77.

organismos públicos llevaban una vida bastante independiente y presionaban de continuo para obtener más fondos de inversión; las presiones inflacionarias iban en aumento, y la posición en la balanza de pagos era débil.” (13)

Ante semejante panorama el jefe del Ejecutivo ordenó en 1953, la formulación de un programa de inversiones del sector público. Se creó para elaborar el diagnóstico y el programa de inversiones, por acuerdo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Comité de Inversiones. La adscripción del Comité a la Secretaría de Hacienda, trajo consigo problemas de índole político. Para resolver el problema político y fortalecer el papel de la planeación, el presidente acordó transferir el Comité a las oficinas de la Presidencia de la República, modificando su denominación por “Comisión de Inversiones”. A partir de ese momento todas las inversiones debían obtener el dictamen de la Comisión. Esto fue un gran avance en materia de planificación, pues como José Luis Ceceña lo marca:

“Por primera vez en la historia de la planificación en México (se apuntan) los objetivos generales que se buscaba alcanzar, si bien de manera muy vaga y subrayando que son estimaciones aproximadas”. (14)

5) 1958-1964. La Secretaría de la Presidencia absorbió las facultades de la Comisión de Inversiones y las ubicó en una de sus unidades: La Dirección de Inversiones Públicas, ya que en la “Nueva ley de Secretarías y Departamentos de Estado” publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 24 de diciembre de 1958, se establecieron las atribuciones de la Secretaría de la Presidencia, destacando las de: Elaborar el Plan General del Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo, así como los programas especiales; proyectar el fomento y desarrollo de las

(13) Wionczeck, Miguel Ángel. Op. Cit., p. 33.

(14) Ceceña, José Luis. Op. Cit., p. 100.

regiones y localidades; planear y vigilar la inversión pública y la de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Esta nueva estructura motivó el divorcio de un proceso integral: la planeación nacional y la administración de las inversiones del sector público.

6) 1964-1970. En este sexenio fueron dos los instrumentos que reflejaron el esfuerzo de planeación nacional. El Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1977, y el Programa del Sector Público también por el mismo periodo.

El primero fue formulado por la Comisión Intersecretarial, integrada por la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de la Presidencia, cuyo contenido fueron lineamientos específicos para la acción del Estado y estímulos para la iniciativa privada.

El segundo, sustentado en las directrices del primero, recopiló los programas de cada una de las dependencias y entidades del sector público, y de esta manera se precisaron funciones, acciones coordinadas y una política uniforme para las tareas del sector público. Este plan no fue dado a conocer sino a unos cuantos funcionarios, pero nunca al público, razón por la cual se le llamó el plan secreto.

7) 1971-1976. En este sexenio la Subcomisión de Inversión Financiamiento, formuló el "Programa de Inversión-Financiamiento del Sector Público Federal", el cual constituye uno de los antecedentes de la clasificación de los programas derivados de la planeación. Se compone de seis capítulos; en el primero se establecen los objetivos, en el segundo la estructura del programa, en el tercero los programas sectoriales, en el cuarto los especiales, en el quinto los regionales y en el sexto las acciones para la ejecución del programa.

Se fijaron los objetivos y las metas a alcanzar, clasificando la inversión por sectores. En apoyo a la inversión se definieron los lineamientos de la

política financiera. Para la instrumentación del programa, la Subcomisión de Inversión-Financiamiento habría de aprobar anualmente los programas de las entidades del sector público, la evaluación de los resultados, el concurso para la realización de obras y adquisiciones, el dictamen de obras con financiamiento externo, la celebración de convenios con los estados, la determinación de las importaciones para cada proyecto, la de seminarios de evaluación de proyectos y la coordinación de la acción pública y privada.

8) 1976-1982. Para este periodo se formuló el "Plan Básico de Gobierno 1976-1982", el cual fue un instrumento partidista, considerado como la plataforma de la campaña de José López Portillo. Como los otros planes de origen partidario, se distinguió más por su contenido ideológico que por sus virtudes técnicas, pues como lo indica Arturo Guillen:

" Se realizan planteamientos generales sin sentar las bases para su instrumentación, ...lo que se tenía terminado no era. un plan de desarrollo, sino más bien, un plan para el plan". (15)

Según nos dice Miguel Ángel Wionczeck, existieron adelantos metodológicos para la instrumentación de los planes. Como se puede señalar con la clasificación de la planeación en tres niveles: la concertada, la convenida o coordinada y la obligatoria.

La primera en un marco de un Estado Interventor, se refiere a la aplicación de las políticas para inducir acciones conjuntas entre los sectores público, privado y social. La segunda, corresponde a las acciones conjuntas entre el gobierno federal, estatal y municipal, a través de convenios de desarrollo. Para su instrumentación se crearon los comités de planeación de los estados. Finalmente la planeación obligatoria, corresponde a la planeación de las actividades de la Administración Pública centralizada y paraestatal.

(15) Guillen, Arturo. Planeación Económica a la Mexicana. Ed. Nuestro Tiempo, México 1976. p 146.

9) EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN MÉXICO

Después de éste largo periodo de intentos de planeación, en el que los gobiernos implantaron diversos mecanismos de control técnico, a fin de facilitar su gestión política, es en el periodo 1976-1982, donde se sientan las bases para establecer el presupuesto por programas.

El gobierno de la República, llevó a cabo una reforma administrativa tendiente a apoyar la planeación del desarrollo. Con la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, se asignaron funciones en las secretarías de estado, se creó el órgano central de planeación, la Secretaría de Programación y Presupuesto; se dividió a la Administración Pública Federal en dos niveles: la centralizada y la paraestatal.

Además como acciones de reforma, se inició la sectorización de la administración, clasificando las actividades de las dependencias de acuerdo con su competencia y adscribiendo todos aquellos organismos descentralizados y empresas de participación estatal afines, dentro del sector correspondiente. A las secretarías se les denominó y facultó como cabezas de sector, debiendo coordinar todas las acciones de planeación, de reforma administrativa y de financiamiento, dentro del ámbito de su competencia, que emanaron de las dependencias globalizadoras: La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Programación y Presupuesto. Con la creación de esta última dependencia se inició la instalación del "Presupuesto por Programas".

El modelo utilizado para incorporar el Presupuesto por Programa en la Administración Pública Federal, corresponde al que Gonzalo Martner denomina "funcional por programa". Esta clasificación se integra por funciones y subfunciones y refleja las atribuciones de la Administración Pública de acuerdo con su ámbito y naturaleza, de tal manera que facilita una adecuada identificación de las actividades que realiza. De esta clasificación se deriva la estructura programática, misma que se relaciona

con la organización administrativa, para la asignación de recursos, ubicando en el nivel de programa a las secretarías, subsecretarías y oficinas mayores, y a nivel de subprogramas a las direcciones generales. Para los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, se clasificaron en el nivel de programa, y a sus niveles inmediatos en el de subprograma.

A partir del sexenio de 1976-1982, según nos dice Vázquez Arroyo, se inició la expedición de manuales de procedimiento para la formulación del anteproyecto de presupuesto, cuya característica principal consistió en fijar un marco conceptual en el que se establecieron los términos de: programa, subprograma, proyecto, objetivo, meta, actividad, es decir un glosario de definiciones cuya pretensión era la de homogeneizar el manejo del lenguaje administrativo para la presentación del presupuesto por programa. En este periodo gubernamental se inició el esfuerzo por vincular el plan con el presupuesto por programa.

3.- EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN EN MÉXICO.

El uso de la planeación, así como de sus instrumentos programáticos y presupuestales, son de gran importancia para los fines que la Administración Pública persigue, pues entre otros esta la elaboración de programas que contribuyan al mejoramiento de la sociedad y vincular éstos con los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para su realización. Bajo este marco, la planeación del desarrollo logra un avance en cuanto a la articulación de acciones, con la formulación en junio de 1984 del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD).

El SNP, de acuerdo a la definición de la SPP es:

"Un conjunto articulado de relaciones personales, que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con los organismos de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades

federativas, a fin de efectuar acciones de común acuerdo.” (16)

En este sentido el objetivo de instalar el sistema, era consolidarlo en la Administración Pública Federal: con el propósito de apoyar a los gobiernos estatales y municipales en el logro de sus objetivos, a fin de inducir a los particulares y a las organizaciones sociales, a emprender acciones vinculadas a los propósitos de la Planeación Nacional, por lo que se tuvo que legitimar la función del Estado como rector de la economía, a través de reformas y adiciones a los Artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Pues como el Artículo 25 lo señala:

“Corresponde al Estado, la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la Soberanía Nacional 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, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de actividades que demande el interés general...” (17)

Para organizar a la Administración Pública Federal en las tareas de Planeación se instituye, en el Artículo 21 de la Ley de Planeación, el Plan de Desarrollo y en el Artículo 26 de la Constitución Mexicana, el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD).

“El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y

(16) Secretaría de Programación y Presupuesto. (SPP). Principios y Organización del Sistema Nacional de Planeación. Ed. SPP, 2a. Edición, México 1976, p. 31.

(17) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. IFE. México 1990, pp. 26.27

equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación." (18)

Este marco jurídico estableció los principios y organización del Sistema Nacional de Planeación Democrática, fijando además, el orden de la participación, los niveles y grados de la misma, las etapas e instrumentos para la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan Nacional y los programas sectoriales, institucionales, especiales y regionales. Así la planeación es comprendida como una herramienta oportuna y de gran utilidad para reformar la Administración Pública, a fin de imprimirle mayor racionalidad a su gestión, ubicando en un marco de competencia específico, las actividades gubernamentales y sociales relacionadas con la toma de decisiones organizadas y con un rumbo bien delimitado.

En resumen, el SNPD pretendió organizar a la Administración Pública Federal a través de la definición de conceptos e instalación de instrumentos para homogeneizar los procesos en las dependencias, entidades, estados y municipios, a fin de dar cause y solución a las demandas sociales.

4.- EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN.

El origen del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) se remonta a 1935, cuando se promulga la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, que además sirvió como instrumento de regulación en los programas de trabajo del gobierno. En 1955 se incorporó por primera vez la clasificación económica por objeto del gasto; para 1958 se estableció la clasificación económica del presupuesto en cuenta doble, a fin de analizar el ahorro en déficit corriente, así como el de capital y financiamiento. Esto constituyó el primer intento de enmarcar al

(18) *Ibid.*, p. 28.

presupuesto en un contexto global, tanto en el gasto corriente, como en el de inversión. Pero no es sino hasta 1965, que el Presupuesto de Egresos de la Federación, incluye el gasto total del gobierno y las erogaciones de los principales organismos descentralizados y empresas paraestatales.

No obstante, y como Francisco Javier Osornio lo menciona:

"... los criterios de la estructura del PEF habían sido hasta 1976 los tradicionalmente empleados por la hacienda clásica. La clasificación de los gastos públicos en el presupuesto de egresos hasta ese año, atendía casi exclusivamente a una adscripción orgánica o administrativa, agrupándolos en función de las entidades de la administración centralizada y paraestatal, que realizaban el gasto público." (19)

En 1976 se abroga la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, y se expide la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, dando origen a la instalación gradual del presupuesto por programas. De acuerdo a esta Ley, y según el Artículo 15, se puede definir al Presupuesto de Egresos de la Federación como:

"La promulgación expedida por la Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo, para expresar, durante el periodo de un año a partir del 1o. de enero, las actividades, las obras, y los servicios públicos previstos en el programa a cargo de las entidades que el propio presupuesto señala." (20)

Como ya se señaló anteriormente, el Estado Mexicano, ante la necesidad de optimizar los recursos y racionalizar el gasto público, fue que encuadró al presupuesto, dentro de la planeación. Es así como en 1982 la

(19) Osornio Cornes, Francisco Javier. Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México. Ed. UNAM. México 1992, p. 88.

(20) Secretaría de Programación y Presupuesto.(SPP). Ley de Presupuestos Contabilidad y Gasto Público Federal. Ed. Porrúa, México 1963, p. 265.

consolidación del SNPD, se encaminó básicamente a orientar la planeación con los diversos instrumentos operativos de mediano y corto plazo, dentro de un esquema que vinculara la programación estratégica enmarcada por las prioridades de desarrollo económico y social, con la programación y presupuestación de índole técnico-administrativo.

Bajo este marco de referencia, surgen dos documentos básicos que conforman la integración del PEF:

1) El anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. El cual engloba a todos los anteproyectos de cada uno de los sectores de la Administración Pública Federal; mismos que se expresan en programas, subprogramas, proyectos y actividades, además de incluir la estimación de los recursos e insumos requeridos, para cumplir las metas programadas. Y

2) El Proyecto de Egresos de la Federación. Es la propuesta, del Presupuesto de Egresos de la Federación, integrado y ajustado por la SHCP, a fin de compatibilizarlo con el Programa Operativo Anual Macro, para su presentación, revisión, discusión y aprobación de la H. Cámara de Diputados.

5.- MARCO JURÍDICO DE LA PLANEACIÓN Y EL PRESUPUESTO.

Como ya se mencionó con anterioridad, fueron las modificaciones y las adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las que sentaron las bases jurídicas de la Planeación y el Presupuesto. Ya que el Artículo 25 señala al Estado como rector del desarrollo económico, y el Artículo 26 establece que se deberá organizar el sistema nacional de planeación democrática con la participación de los diversos sectores sociales a fin de recoger las demandas de la población.

Además de los artículos ya mencionados de nuestra carta magna, existen diversas leyes que integran la normatividad de la planeación y el

presupuesto, como son:

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la cual en su Artículo 9o. establece que las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, deberán conducir sus acciones en forma programada, con especial atención en las políticas que establezca el Ejecutivo Federal, a fin de alcanzar los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo.

- Ley de Planeación; la cual establece los objetivos y los conceptos básicos de la planeación, misma que guiará y orientará, los esfuerzos y acciones de la Administración Pública.

- Ley General de Deuda Pública, que faculta al Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a contratar deuda pública interna y externa, como mecanismos de financiamiento, siempre y cuando cuente con la autorización del Congreso de la Unión.

- Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, mismas que conforman las normas y principios básicos que coadyuvan a la instalación del proceso de planeación-programación-presupuestación. Ya que la programación del gasto público federal, se basará según el Artículo 4o. de la Ley de Presupuesto, en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social, que formule el poder ejecutivo.

- Ley de Adquisiciones y Obras Públicas; la cual regula las normas relativas a la planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución y control de las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles e inmuebles y contratación de obra pública, por parte del Ejecutivo Federal y sus dependencias.

- Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación; el cual una vez autorizado por el Poder Legislativo, establece los recursos autorizados,

asi como las políticas y normas a seguir para el ejercicio del presupuesto.

- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda; que faculta al órgano técnico de la Cámara de Diputados para la revisión de la cuenta pública del Gobierno Federal. Por lo cual constituye la etapa final del proceso de ejecución y vigilancia del presupuesto.

Es importante, por último, destacar la función de la Administración Pública, como órgano de control del presupuesto público federal, ya que los objetivos que ésta persigue no son lucrativos, o empresariales, sino que están encaminados a satisfacer las necesidades y demandas de bienes y servicios públicos, seguridad, protección social, etc., que la sociedad reclama para sí. Por lo que el presupuesto reviste vital importancia, como un instrumento y un medio para la asignación de recursos, que oriente y promueva el desarrollo económico del país.

CAPÍTULO 3.

PROPUESTA PARA MEJORAR LA FUNCIÓN PÚBLICA EN LA SECRETARÍA DE HACIENDA.

1.- LA DINÁMICA MUNDIAL Y LA RACIONALIZACIÓN DE RECURSOS, UNA NUEVA REALIDAD.

El mundo contemporáneo da cuenta de una diversidad de cambios que se gestan, maduran y desarrollan tanto en las estructuras sociales como en las estatales. Sin duda, la sociedad tiene en el Estado a un pilar determinante de su desarrollo.

"La misión del Estado es la clave para entender los alcances de la sociedad. El Estado es un sistema de capacidades que, a través de procesos de gobierno, administración y gestión pública, se constituye en el centro medular que la sociedad proclama y necesita."(21)

En el contexto internacional, el Estado sufre una transformación radical en cuanto a su participación en la economía. A partir de la crisis económica sufrida en los Estados Unidos en 1929, se hace necesaria su intervención a fin de contrarrestar las consecuencias sociales, políticas y económicas derivadas de dicha crisis, por lo que pasó a convertirse en lo que conocemos como el "Estado benefactor".

El estado benefactor se caracterizó por intervenir directamente en la vida económica y social, al proporcionar bienes y servicios, que no eran considerados ni otorgados en forma eficiente y oportuna por los particulares. Esto propicia según lo señala Alejandro Carrillo Castro, que el Estado asuma diversas responsabilidades como:

(21)Uvalle Berrones, Ricardo. "Las nuevas relaciones del Estado y la sociedad en México: La importancia del Estado socialmente necesario". en Castillo García, Moisés (Coordinador). La Administración Pública en México: contexto de su modernización. Ed.UNAM y CLAD, México 1998.p. 42.

- "- producir bienes de producción y de consumo,*
- comercializar para garantizar una intervención justa,*
- consumir obligatoriamente ciertos bienes y servicios, y*
- redistribuir la riqueza material y cultural." (22)*

Esta intervención genera un dispendio de recursos, lo cual propicia que el Estado no sólo tenga que cubrir los gastos de sus propias actividades, sino que además tenga que hacer frente a los gastos de administrar y mantener a un aparatoso y costoso sector de empresas públicas. Se da un déficit fiscal, ya que los ingresos se vuelven insuficientes ante los egresos, por lo que para poder dar cumplimiento a los compromisos contraídos, se opta por el endeudamiento.

Estos excesos del Estado benefactor provocó en la década de los setenta, que la economía mundial sufriera una aguda crisis con graves problemas en su desarrollo. Lo que ocasionó que la sociedad replanteara al Estado y exigiera que éste limitara su intervención directa en la economía y pasara a ser promotor de la misma, dejando en manos de los particulares las actividades económicas que manejaba. La propuesta fue reducir el gasto público, privatizar las empresas públicas y que el gobierno se mantuviera al margen de la participación económica. En concreto, que el Estado dejara de ser paternalista, patrimonialista, cerrado, protagónico, para dar paso a otro de autonomías corresponsables, regulador y abierto.

Ahora bien, en el ámbito nacional, la intervención se dio como un compromiso histórico social, ya que al final de la Revolución de 1910, con la Constitución de 1917, el Estado Mexicano se comprometió en favor de los grupos sociales más desprotegidos, a fin de conseguir condiciones de vida más justas. Ante la tarea imperiosa y urgente de emprender la reconstrucción de la vida económica.

(22) Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. Ed. INAP. Tomo 3, México. 1973. p. 50.

"La desarticulación de los procesos productivos, la falta de suficiente capital para invertir, la acumulación de las desigualdades y la urgencia de no perder más tiempo para incorporarse con plenitud a la modernización, plantean como realidad inevitable que el Estado Mexicano asuma la responsabilidad fundamental de promover, estimular y dirigir los procesos económicos. Es una responsabilidad que cumple creando al respecto organismos distintos a la administración central."(23)

Es así como, vía empresas públicas se da una expansión estatal en México, tanto en empresas expropiadas como Pemex y la Comisión Federal de Electricidad; así como en otras que aunque no se consideraban prioritarias se adquirieron a fin de salvar las fuentes de trabajo. La intervención estatal en la economía contribuyó a reconstruir y desarrollar al México de la Posrevolución.

"La revolución hecha gobierno, asume el compromiso de responder a los imperativos del bienestar social. Se consigue la extensión del propio bienestar social, acelerando la actividad estatal en la economía y propiciando la redistribución de la riqueza material."(24)

No obstante en la década de los 80's, se manifestó el agotamiento de éste modelo, pues en respuesta a la crisis fiscal del Estado y al colapso de la economía nacional, se plantearon dos procesos que transformaron profundamente el campo de la Administración Pública: el redimensionamiento y la reforma del Estado. La situación se agravó a tal grado, que el gobierno no pudo continuar con su ritmo de gasto y de dispendio.

(23) Uvalle Berrones, Ricardo. La Actividad Económica del Estado Mexicano. Ed. Plaza y Valdés. México 1998. p. 25.

(24) Ibid., p. 16.

"Particularmente el año de 1982, marca el inicio de una etapa en la cual, se manifiesta el declive de su efectividad administrativa. La etapa del Estado protagonista no da más de sí. Los límites del crecimiento estatal llegan a su tope. No hay manera de continuar insistiendo en algo que agota su eficacia. Imposible reanimar la vida nacional sin realizar cambios de fondo. Imposible que el Estado pueda gobernar bien cuando su crisis fiscal lo impide."(25)

Esta nueva etapa que inició en el gobierno de Miguel de la Madrid y continuó en el de Carlos Salinas de Gortari; al emprender la reforma del Estado, pretendía según Luis F. Aguilar:

"... además de los objetivos de salud hacendaria y estabilización económica, buscó explícitamente replantear la función del Estado y modificar su patrón de rectoría, con el propósito de poner fin al Estado interventor, propietario y empresario."(26)

Es así como inicia un redimensionamiento del Estado Mexicano, que consistió en extinguir, fusionar, liquidar y privatizar a las empresas públicas. De tal manera que de las 1,155 entidades paraestatales que existían en 1982, al final del sexenio se habían concluido la desincorporación de 595. No obstante, aunque en términos relativos la cifra es impactante, no fue muy significativa en términos macroeconómicos. (27)

Con el Salinismo, se continuó con el proceso de desincorporación. Así en diciembre de 1988 existían 618 entidades paraestatales y al final de 1993, el gobierno ya sólo administraba 258. Con la observación de que esta vez

(25) *Ibid.*, p. 66.

(26) Aguilar Villanueva, Luis F. "Reformas y Retos de la Administración Pública Mexicana (1988-1994)" en *Revista Foro Internacional* Vol. XXXVI Número 12 Ed. Colegio de México México 1996 p. 188.

(27) *Ibid.*, p. 193

las ventas incluyeron los bancos, Telmex, Mexicana de Aviación, Aeroméxico, Altos hornos de México, etc.

Como complemento a las ventas de las empresas públicas, y con el propósito de integrar y racionalizar las decisiones en materia de política económica, en busca del balance entre el gasto público e ingresos fiscales (presupuesto balanceado) Salinas anunció en 1992 la fusión de las secretarías de Programación y Presupuesto (SPP) y Hacienda y Crédito Público (SHCP). Este proceso constituyó una racionalidad de los recursos, y una señal político-administrativa del nuevo patrón de gobierno, no más gastos excesivos. Podemos decir que se dio lo que Omar Guerrero señala como la acción de la Administración Pública.

"La Administración Pública es la acción del Estado en la sociedad, acción que se caracteriza por la doble naturaleza de la propia administración del Estado: dirección administrativa y dominio público." (28)

La reacción ante este nuevo panorama económico, gastos gubernamentales excesivos, el deficiente sistema fiscal, así como una captación fiscal baja debido a una base muy estrecha y a una alta evasión de obligaciones fiscales, caídas en los precios del petróleo y una excesiva dependencia de éste en los ingresos públicos no tributarios, además un enorme peso de la deuda externa con altas tasas de interés. Obligó al gobierno a mejorar su Administración Pública, a hacer más con menos, a racionalizar y optimizar sus gastos, a fin de poder dar respuesta a las demandas sociales, para efficientar la acción de gobierno.

"... la eficiencia de la Administración Pública necesariamente se remite a los diversos roles de su perfil funcional, jurídico, social, económico y administrativo, en donde se precisa su operatividad, pero también su

(28) Guerrero Orozco, Omar La Administración Pública del Estado Capitalista, Ed. INAP México 1980, p. 364.

estructuración dentro de un sistema democrático, que le compromete por un lado con el desarrollo social y se vincula por otro, a valores sociales de orden político y público.”(29)

Podemos resumir, que el final de la época de bonanza y el agotamiento del modelo del Estado benefactor, obligó a éste a replantear su papel en la política económica y social; a canalizar eficientemente los recursos y a racionalizar el gasto público, lo cual no es otra cosa que atender prioridades de acuerdo a una planeación-programación-presupuestación. Es asignar recursos escasos a programas de impacto económico y social; es tratar de atender más necesidades y más demandas sociales con menos recursos.

2.- EL GASTO PÚBLICO Y SUS EFECTOS ECONÓMICOS EN EL NUEVO CONTEXTO MUNDIAL.

Como ya vimos, el complejo proceso de cambio ocurrido en el mundo, ha propiciado en México, una revisión y un replanteamiento a la figura y concepto del Estado, en un marco de crisis de los modelos económicos vigentes y los paradigmas construidos para explicar y orientar el desarrollo nacional.

En este sentido, los estados y las Administraciones Públicas, son las instituciones más comprometidas con los imperativos de la gobernabilidad y la dinámica social, que hoy exige, a partir de la revisión y modificación de la forma de hacer gobierno y de responder a la demanda social con una Administración Pública adaptativa, eficaz y socialmente responsable, que influya en la toma de decisiones para orientar la acción del Estado dentro de un proceso democrático consustancial a la correlación de fuerzas ideológicas, pero comprometido con la sociedad.

(29) Valencia Sandoval, Jorge. "Reflexiones en torno a los paradigmas de la eficiencia en la administración pública". en Castillo García, Moisés Coordinador. Op.cit. p. 131.

Es así, que el rol del Estado Mexicano es otro, cuya acción consiste en la revisión de sus contextos y de su misión contemporánea para avanzar en el desarrollo de sus sistemas administrativos y redefinir sus estructuras políticas, económicas y sociales, en esta nueva forma de relacionarse con la sociedad.

Por ello es importante destacar y analizar dentro de este marco, los efectos del gasto público en la economía, así como sus implicaciones políticas y sociales. Ya que se espera que los egresos del Estado o dicho de otra forma el gasto público, influya en una más eficiente asignación de los factores de la producción y de los bienes, que es en realidad el objetivo primordial de cualquier economía.

De acuerdo a lo que nos dice Retchkiman, las repercusiones del gasto público, dependerán de los fines y propósitos que persiga:

Por un lado, tenemos que el gasto público, examinado en un contexto específico, como parte de su economía pública, sirve para prestar servicios y otorgar bienes y recursos que en forma tangible benefician a la población: empleo, seguridad, vivienda, educación, salud pública, carreteras, parques y sitios de entrenamiento; por lo que podemos decir que el objetivo en este tipo de gasto es de carácter social ya que elevan el bienestar de los individuos.

En otro apartado, tenemos el gasto público y su relación con el sector privado, ya que al canalizar recursos de un grupo a otro, determina cambios que modifican el equilibrio y conducen a la delimitación pública de la economía pública, como la que se ocupa de la asignación de recursos productivos, distribución del ingreso y la riqueza.

Es pues de ésta relación entre gasto público y sector privado, que se tiene otro factor a considerar, que el gasto público tiende a promover la inversión privada, ya que el gobierno al gastar aumenta la demanda y esto hace que se requiera más producción lo cual induce a la iniciativa

privada a invertir más, lo cual se conoce como el efecto multiplicador:

"El gasto público significa en primera instancia un aumento del ingreso nacional, por la misma cuantía monetaria del gasto...el total del ingreso creado por el gasto del Estado será una cuantía mucho mayor, al desembolso inicial de éste y esto es precisamente lo que se conoce como el 'Efecto Multiplicador' del gasto público". (30)

Pero además de éste efecto multiplicador, o sea el de la generación de ingreso y su propagación, se da otro fenómeno, el de la inversión:

"De esta manera se puede considerar que un aumento en la tasa de consumo de la sociedad, implica un aumento en mayor proporción de la tasa de inversión en la economía, y esto es lo que se conoce como el 'Efecto Acelerador' del gasto público". (31)

Considerando los aspectos técnicos expuestos, es de entender la importancia que reviste para la Administración Pública, el gasto público y sus efectos económicos y sociales. Ya que si el gasto Público beneficia a las clases de bajos ingresos, como se ha tratado de instrumentar en las políticas económicas de los países subdesarrollados (quizá con poco éxito), entonces podemos hablar de un efecto positivo de la distribución del ingreso y la riqueza.

En México, se ha reconocido que es necesario adaptarse al nuevo esquema mundial, por lo que entre otros puntos, el gobierno mexicano ha planteado el fortalecimiento del ahorro público, mediante una política de racionalización del gasto público, así como el uso eficiente de los recursos. Así se señala en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 :

(30) Bello Maldonado, Rafael. Gasto Público en México. Ed. Universidad Iberoamericana. Departamento de Ciencias Sociales y Políticas. México. 1987. pp. 30-31.

(31) Ibid., p. 33.

“Toda vez que los ingresos son limitados y pueden aumentar sólo gradualmente, y que existen objetivos del desarrollo nacional que requerirán un mayor gasto público -el gasto social y el de infraestructura, por ejemplo- será preciso aplicar una política permanente de austeridad y racionalización de los componentes no prioritarios del gasto público. Por convicción y por absoluta necesidad nacional, el presente gobierno deberá ser especialmente austero y eficiente en la aplicación de los recursos públicos.

El gasto público tendrá una orientación prioritaria hacia el desarrollo social y la inversión en sectores estratégicos. El objetivo será no sólo destinar una mayor cantidad de recursos, sino también lograr un uso más eficiente de los mismos. El gasto en desarrollo social, se concentrará en los sectores de salud, educación, vivienda y combate a la pobreza.”(32)

Vemos así, que los nuevos límites del Estado mexicano en la sociedad, conjugan factores de orden público, político y económico, que constituyen horizontes que apunta hacia nuevas realidades nacionales, totalmente influenciadas por la mundialización, la incertidumbre, la competitividad y los intercambios en gran escala.

De esta forma, México se orienta por la senda de configurar, lo que Ricardo Uvalle denomina, un Estado socialmente necesario.

Tenemos un nuevo panorama y un replanteamiento entre la sociedad y el Estado, derivado de las condiciones objetivas de vida dadas por la liberalización de energías sociales e individuales; el fin de la economía proteccionista, las realidades inevitables del mercado; las demandas por ciudadanizar el gobierno; el incremento del pluralismo; el agotamiento del centralismo; el reacomodo de los actores y fuerzas políticas; y la necesidad de responder con eficiencia a los retos que impone el advenimiento para México de la sociedad posmoderna.

(32) Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Ed. SHCP. México 1995, pp. 145-146.

3.- EXPECTATIVAS Y ALCANCES DEL SISTEMA INTEGRAL DE CONTROL ADMINISTRATIVO Y PRESUPUESTAL.

El Sistema Integral de Control Administrativo y Presupuestal (SICAP), constituye una propuesta de automatización computarizada del proceso programático-presupuestal, para ser aplicado en la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales.

Tiene como objetivo participar y en la medida de lo posible ofrecer una alternativa, que permita contribuir a corregir la problemática detectada en la Administración Pública Federal, en cuanto al rezago en la instalación y consolidación de sistemas y procesos administrativos.

Se espera romper con deficiencias como: déficit o subejercicio presupuestal; suspensión de pagos, así como daños financieros a proveedores y contratistas; corrupción; gastos superfluos, etc. Derivado principalmente de la falta de un sistema de información computarizado; que fortalezca el proceso de planeación, ejecución, control y evaluación del gasto público; y que además, facilite y apoye la toma de decisiones, ayude a optimar el gasto público, de certeza en el pago a proveedores y contratistas, permita expandir los módulos de consulta, así como de seguridad y transparencia en el uso y asignación de los recursos presupuestales, que la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales tiene a su cargo. Para una referencia gráfica de lo antes descrito, se sugiere ver el "diagrama de implantación del sistema".

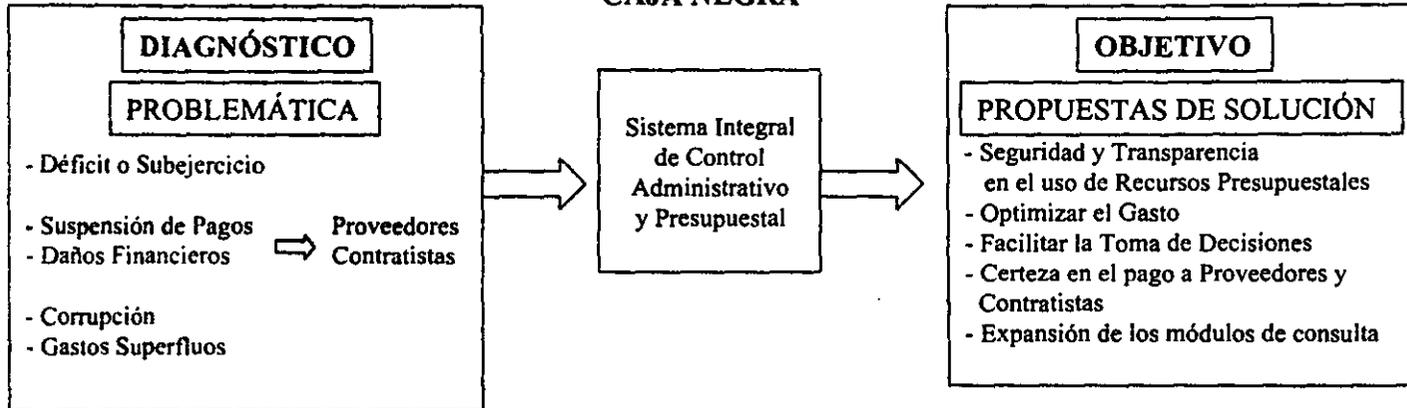
El SICAP se plantea como un sistema de información computarizado, el cual analizado bajo el enfoque sistémico, tendrá como entrada o insumos, los documentos e información que ingresen en la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales tales como: presupuesto autorizado, modificación presupuestaria, presupuesto comprometido, contratos, facturas, notas de crédito, etc; el SICAP, será la caja negra en donde se procese la información; y la salida o productos estará conformado por los reportes que el sistema genere tales como:

DIAGRAMA DE IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA

ENTRADA

SALIDA

CAJA NEGRA



El diagrama esta basado en el Diagnóstico y los Objetivos del SICAP. Desde el enfoque sistémico el DIAGNÓSTICO constituye la Entrada, el SICAP la Caja Negra de Proceso y el OBJETIVO la Salida.

presupuesto autorizado, modificado y calendarizado por partida y área; padrón de proveedores y contratistas; registro de contratos, facturas, notas de crédito y de cargo; calendario de compromisos de pago, etc. El proceso antes descrito se describe en el "diagrama del proceso de información".

El SICAP, ha sido concebido como un instrumento de tipo presupuestal, para la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Esta unidad forma parte de la Oficialía Mayor, por lo que es un área de operación y servicios, la cual tiene entre sus funciones principales:

- Comprar los materiales y suministros (Capítulo 2000), que a nivel Secretaría se requieran.
- Contratar centralmente los servicios tales como: Limpieza, vigilancia, fumigación, fotocopiado, seguros, etc.
- Contratar los servicios de mantenimientos preventivo y correctivo de: Inmuebles, equipo de computo, equipo de oficina, etc.
- Contratar Obra Pública.
- Arrendar bienes inmuebles.

Para cumplir con sus funciones, la Dirección General cuenta con las siguientes áreas:

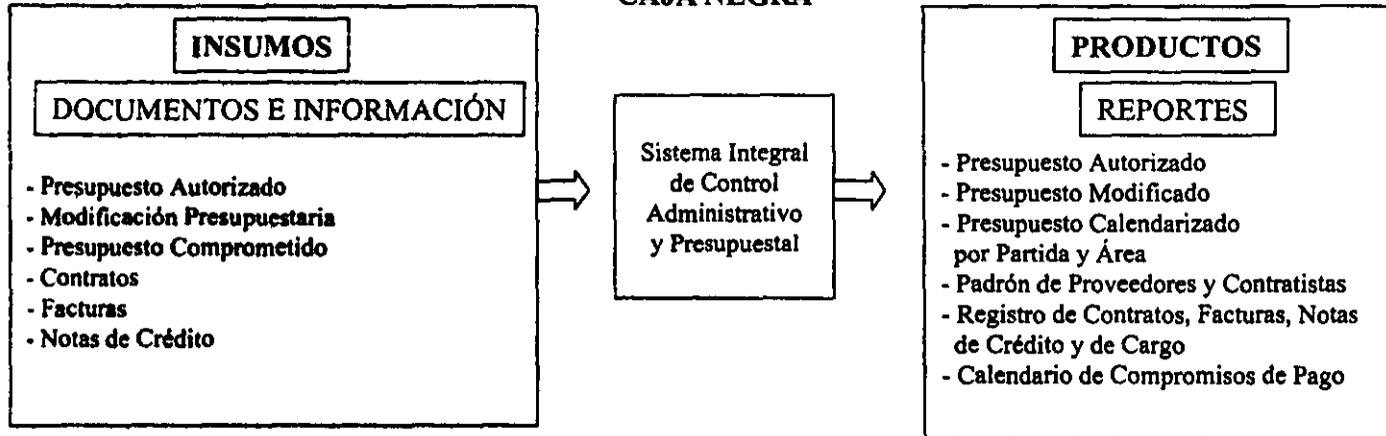
- 1 Dirección General Adjunta, y
- 7 Direcciones de Área:
 - 1- Dirección de Adquisiciones.
 - 2- Dirección de Inventarios y Enajenación de Bienes Muebles.
 - 3- Dirección de Operación y Servicios.
 - 4- Dirección de Obra Pública.
 - 5- Dirección de Planeación y Control.

DIAGRAMA DEL PROCESO DE INFORMACIÓN

ENTRADA

SALIDA

CAJA NEGRA



En el diagrama la **ENTRADA** o **INSUMOS** es la Información y Documentación que ingresa a la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales, el SICAP la Caja Negra de Proceso y la **SALIDA** o **PRODUCTOS** son los Reportes que generará el Sistema.

6- Dirección de Informática,

7- Coordinación de Administración.

A) OBJETIVO DEL SISTEMA:

El objetivo general del SICAP, es disponer de un instrumento que concentre y proporcione, información suficiente que apoye la toma de decisiones, contribuyendo así, a dar mayor seguridad a las tareas encomendadas a la Dirección General, optimizando la asignación y uso de los recursos presupuestales.

El SICAP, pretende concentrar la información presupuestal, que de mayor seguridad y transparencia, a las operaciones realizadas, por cada una de las Direcciones de Área de la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales; ya que se tiene proyectado tener conectadas a todas las áreas, mediante el sistema de red, lo cual les permita, realizar las siguientes consultas:

- Presupuesto Autorizado, Modificado y Calendarizado
- Presupuesto por Partida y Área.
- Padrón de Proveedores y Contratistas.
- Registro de contratos, facturas, notas de crédito y de cargo.
- Calendario de compromisos de pago.

Por otro lado, con la puesta en marcha del sistema, se pretenden alcanzar las siguientes ventajas:

Además de los beneficios de apoyar la toma de decisiones, así como de dar seguridad y transparencia a las operaciones que realizan las direcciones de área; se han hecho los ajustes necesarios para que el sistema sea adaptable e incluyente, con el fin de poder considerar e integrar a cada una de las áreas técnica-operativa de la Dirección General, ya que los procesos se han generalizado, de tal forma, que

aunque sean diferentes las actividades que cada unidad realiza, esto no sea motivo para que alguna de ellas no sea incorporada.

Se tendrá la certeza de la disponibilidad presupuestal, así como la certeza en el pago, por lo que el tiempo estimado del mismo, será de 10 días hábiles como máximo, una vez otorgado el servicio o finiquitado la entrega de materiales. Por lo que éste es otro elemento más, que dará transparencia al ejercicio presupuestal.

Los módulos de consulta por el sistema de red, tenderán a expandirse, ya que aunque por el momento, sólo se tiene considerado para uso de la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales así como sus Direcciones de Área; a futuro se podrán ampliar las consultas a la Oficialía Mayor, la Dirección General de Programación Organización y Presupuesto, la Contraloría Interna, incluso tener un módulo de consulta, para proveedores y contratistas; en éstos últimos, sólo para saber acerca de sus pagos. Se tendrán que evaluar los niveles de seguridad, que se pondrán a cada uno de los usuarios, a fin de garantizar que la información, no se altere, modifique o sea sabotada.

B) DIAGNÓSTICO:

En la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales, se observan, una serie de problemas y desventajas, por no contar con sistemas de información computarizados; que permitan fortalecer el proceso de planeación, ejecución, control y evaluación del gasto público. Lo cual ha propiciado, las siguientes anomalías:

- a) Falta de control en la disponibilidad presupuestal, lo que ha generado déficit o subejercicio en el gasto.
- b) Cuando existe déficit, no se puede hacer frente a los compromisos, por lo que se da la suspensión de pagos a proveedores y contratistas.
- c) La falta de pagos, produce problemas de liquidez, lo que propicia que los contratistas y proveedores, recurran al endeudamiento bancario, como

una forma de financiamiento, de tal magnitud, que les genera un daño financiero, que en muchas ocasiones repercute sobre la planta productiva y la generación de empleos.

d) La incertidumbre en el pago, propicia la corrupción, ya que los proveedores y contratistas, están dispuestos a pagar un porcentaje, sobre el monto total de la cobranza.

e) Cuando existe subejercicio, y no se desea que el recurso se recorte para el siguiente ejercicio, se empieza a gastar por gastar, con el único fin de acabar con el recurso, por lo que el gasto sin ningún programa se vuelve superfluo.

Pero además, se observan otro tipo de deficiencias, que impactan específicamente, en las siguientes áreas:

Recursos Humanos: No obstante que la Dirección General, cuenta con servidores públicos con nivel profesional, el perfil de éstos, es demasiado técnico-operativo; pues sus funciones y actividades, son realizadas con una visión muy limitada, ya que únicamente les interesa comprar, arrendar, contratar; sin estar inmersos en el proceso programático-presupuestal, ya que no cuentan con los conocimientos en ésta área, por lo que no ha existido ni el interés, ni la preparación, para establecer sistemas administrativos, que coadyuven y permitan, fortalecer el proceso de planeación, ejecución, control y evaluación del gasto público.

Recursos Materiales: La ausencia de sistemas de información computarizada, ha generado diversos problemas, ya que no se han podido establecer los mecanismos de planeación y control, para las compras que en forma centralizada se realizan; ocasionando con ello: compras superfluas, duplicadas o innecesarias; falta del registro histórico de precios, así como del padrón de proveedores, que permita una adecuada planeación en las requisiciones; incertidumbre en las existencias de los almacenes, así como subutilización o saturación de los mismos; etc.

Recursos Técnicos y Tecnológicos: Aunque la Dirección cuenta con una Dirección de Informática, en la que se tiene el personal técnico informático, especializados en programación, análisis y diseños de sistemas; así como la tecnología de punta en cuanto a bienes informáticos. Éstos se encuentran subutilizados, pues como ya se mencionó, la falta de preparación e interés, por parte de los recursos humanos, dificulta y en ocasiones obstaculiza, la puesta en marcha de sistemas de información computarizados, como el propuesto.

Recursos Financieros: Si consideramos las desventajas ya planteadas, podemos observar, que también hay diversas deficiencias en éste rubro: existe un dispendio de recursos cuando por falta de los controles adecuados, se realizan compras superfluas, duplicadas o innecesarias; de igual manera se da un uso limitado e inadecuado, de los recursos ya presupuestados para el pago de personal, así como los ya ejercidos en la compra de equipo de cómputo y éstos no se ocupan optima y plenamente.

4.- IMPLANTACIÓN DE UN CONTROL INTEGRAL ADMINISTRATIVO Y PRESUPUESTAL.

Como ya hemos visto, las nuevas relaciones entre la sociedad y el Estado mexicano, son el resultado de procesos de cambio que tienen su origen en las transformaciones de la vida económica, política y cultural. Los Estados tienen ante sí realidades nuevas, cambiantes e interdependientes que penetran sus estructuras, por lo que los sistemas de conducción pública son más abiertos y plurales, lo cual plantea como imperativo saber gobernar y administrar con capacidad institucional.

Por tanto, el nuevo pluralismo de la sociedad mexicana, da como resultado que los procesos de reprivatización, desregulación y simplificación administrativa, sean acordes a las nuevas relaciones entre los ciudadanos y el propio Estado.

Debido al impacto de la mundialización, los intercambios en gran escala

y el auge de los mercados, el Estado Mexicano emprendió procesos que modificaron su perfil organizativo y funcional. Como, por ejemplo, cuando se establece que el sector público llevará a cabo una profunda reforma administrativa a fin de cumplir mejor sus funciones. Además de que la reforma buscará que, con estructuras ágiles y austeras, el gobierno cumpla eficazmente con sus distintas responsabilidades.

Por otro lado, se determina el compromiso que se tiene con los recursos públicos, cuando se dice que:

"Los recursos que administra el gobierno son de la sociedad. La sociedad debe estar convencida de que sus impuestos y los recursos provenientes de los precios y tarifas públicos son utilizados correctamente y con honradez. El gasto público debe ser ejercido de conformidad con prioridades claras y transparentes, avaladas por la sociedad misma y por sus representantes populares. Así mismo, deben establecerse las reglas y sanciones necesarias para evitar desviaciones y malversaciones de fondos." (33)

De igual manera, y a fin de eficientar el manejo de los recursos públicos, el PND 1995-2000, señala que promoverá una mayor profesionalización de los empleados públicos, así como establecer sistemas de seguimiento y control de los egresos.

Considerando todo este entorno, el estudiante de Ciencias Políticas y Administración Pública, se ve comprometido a orientar su interés y esfuerzo hacia la investigación sistemática y ordenada, de los factores que operan en la nueva realidad mundial y en la proposición de alternativas, que sienten las bases para una solución comprometida con los procesos de cambio, renovación y actualización, que exige la modernización de la Administración Pública.

(33) *Ibid.*, p. 139.

Antes de entrar en los aspectos técnicos, propios del desarrollo del sistema, es importante resaltar la formación que la facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, le proporciona al estudiante de la carrera de Administración Pública, toda vez que su formación política administrativa, le da versatilidad, así como los instrumentos y capacidad necesaria, para participar, actuar y dirigir trabajos que implican una relación interdisciplinaria, los cuales en ocasiones son demasiado técnicos, como el presente; y no obstante el Administrador Público no pierde su entorno político y social, ya que tiene el compromiso de estar al tanto del rol del Estado Mexicano y la revisión de sus contextos, para de ahí participar en el desarrollo de sus sistemas administrativos y redefinir las estructuras políticas, económicas y sociales, en esta nueva forma de relación que existe entre el estado y la sociedad.

A continuación, se presenta el desarrollo del sistema propuesto, en el cual se especifican las diferentes etapas a seguir de acuerdo a la metodología de sistemas que propone Henry Lucas; para facilitar su asimilación se presenta el "diagrama de la metodología para el desarrollo de un sistema".

Cabe señalar, que las etapas en que se divide el desarrollo del presente sistema, es por efectos metodológicos y con el fin de facilitar su presentación, lo cual no implica que la secuencia del mismo, sea totalmente estática, ya que debido a que el proceso es dinámico, cada una de las fases se interrelacionan e incluso convergen por más de una vez.

1.- CONCEPCIÓN-ESTUDIO PRELIMINAR.

La concepción o idea de hacer un sistema de información, es motivada por la necesidad de mejorar los procedimientos del procesamiento de la información.

Esta necesidad lleva a un estudio preliminar, en donde se analiza el contexto general y los problemas existentes.

La Dirección General de Servicios y Recursos Materiales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es un área dependiente de la Oficialía Mayor, la cual tiene encomendadas las siguientes funciones y actividades:

- Realizar la compra centralizada de los materiales y suministros que a nivel Secretaría, se requieren para su operación.
- Contratación de Servicios a nivel Secretaría, tales como: limpieza, vigilancia, fumigación, fotocopiado, etc.
- Contratación centralizada de seguros, para bienes muebles, inmuebles y parque vehicular.
- Contratación a nivel Secretaría, de mantenimientos preventivos y correctivos de: inmuebles, equipo de cómputo, equipo de oficina, etc.
- Contratación de Obra Pública.

El perfil de los servidores públicos responsables de estas áreas, por ser muy técnicos-operativos, no cuentan con la visión administrativa, programática y presupuestal, que les permita establecer sistemas o mecanismos de control administrativo, a fin de evaluar sus actividades con un enfoque integral.

Esto tiene como resultado el problema de la falta de capacitación y orientación administrativa, evidente en la ausencia de planeación, evaluación y control de las actividades ejecutadas, propiciando las siguientes anomalías:

- Déficit presupuestal.
- Subejercicio presupuestal.
- Suspensión de pagos a proveedores y contratistas.
- Daños financieros a la planta productiva y a la generación de empleos, de los proveedores y contratistas.
- Corrupción.
- Gastos superfluos.

2.- ESTUDIO DE FACTIBILIDAD.

Esta etapa, consiste en llevar a cabo una reunión entre los miembros del área de informática con los usuarios, a fin de evaluar los procedimientos existentes, así como las opciones propuestas, para determinar la factibilidad de los recursos humanos, materiales y financieros.

En lo que respecta a los Recursos Humanos; es necesario un coordinador del sistema integral, el cual estará a cargo de la Coordinación de Administración de la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales, ya que la experiencia que ésta área tiene, le permitirá asumir la responsabilidad en las siguientes actividades:

- Dirigir, plantear y diseñar los requerimientos en materia programática presupuestal.
- Supervisar periódicamente los avances del sistema.
- Convocar a todos los participantes, a fin de acordar el desarrollo y modificaciones al mismo.
- Tomar decisiones para la instrumentación, pruebas o modificaciones al sistema.

El personal técnico informático que se requiere, no es un problema, ya que la citada Dirección General, cuenta con una Dirección de Informática, la cual proporcionará los recursos humanos con el perfil adecuado que se necesitan, como son: programadores, analistas y diseñadores de sistemas.

En lo que concierne a los Recursos Materiales: El equipo de cómputo que se utilizará, es de tecnología de punta en materia de informática, tomando en consideración la opinión del área técnica, por lo que creemos que no existe ningún problema de factibilidad para el desarrollo del sistema.

Recursos Financieros: Debido a que se cuenta con los recursos humanos y materiales, los recursos económicos adicionales serán mínimos, por lo

que no se prevé alguna asignación extraordinaria que pudiera impedir la viabilidad para la puesta en marcha del sistema.

3.- ANÁLISIS Y DISEÑO.

Esta fase es de tipo técnico-informático y consiste en documentar detalladamente los procedimientos del proceso de información, que consiste en preparar especificaciones detalladas para diseñar y definir los límites del sistema: especificar en forma lógica y exacta los pasos a seguir, así como el contenido y estructura de los archivos y delimitar las entradas y salidas del sistema.

Aunque esta parte es básicamente técnica, a continuación se mencionan los objetivos que se pretenden alcanzar con el desarrollo del sistema:

Contar con un sistema de registro, que permita la consulta del presupuesto autorizado, modificado, consolidado, calendarizado, por partida y área.

Instrumentar el sistema de registro de contratos, facturas, notas de crédito, de cargo y establecer un calendario de pagos.

Establecer catálogo de proveedores, conceptos, partidas y áreas presupuestales.

4.- PROGRAMACIÓN.

En esta etapa al igual que la anterior es de carácter técnico, en la cual se escribirán los programas de computadora necesarios para realizar las operaciones lógicas del proceso, derivadas del análisis y diseño de los sistemas; por lo que los analistas, diseñadores y programadores, encargados de la etapa anterior, serán los responsables de codificar los programas resultantes.

5.- PRUEBA.

En esta fase los programas serán probados cuidadosamente, primero como

unidades y después como módulos combinados. Durante las etapas finales de prueba, se hará a tipo de ensayo de aceptación, en el cual participarán directamente los usuarios a fin de evaluar y verificar que el sistema trabaje en forma satisfactoria.

6.- CAPACITACIÓN E INSTALACIÓN.

Dado que el propósito del sistema será cambiar los procedimientos existentes, la fase de capacitación adquiere vital importancia. En esta etapa se establecerán en forma clara y objetiva, los fines que se pretenden alcanzar con el nuevo sistema.

Después de concluida la fase de capacitación, continuará la etapa de instalación, que consistirá básicamente poner en marcha al sistema, esto es, el sistema ahora operará en forma rutinaria.

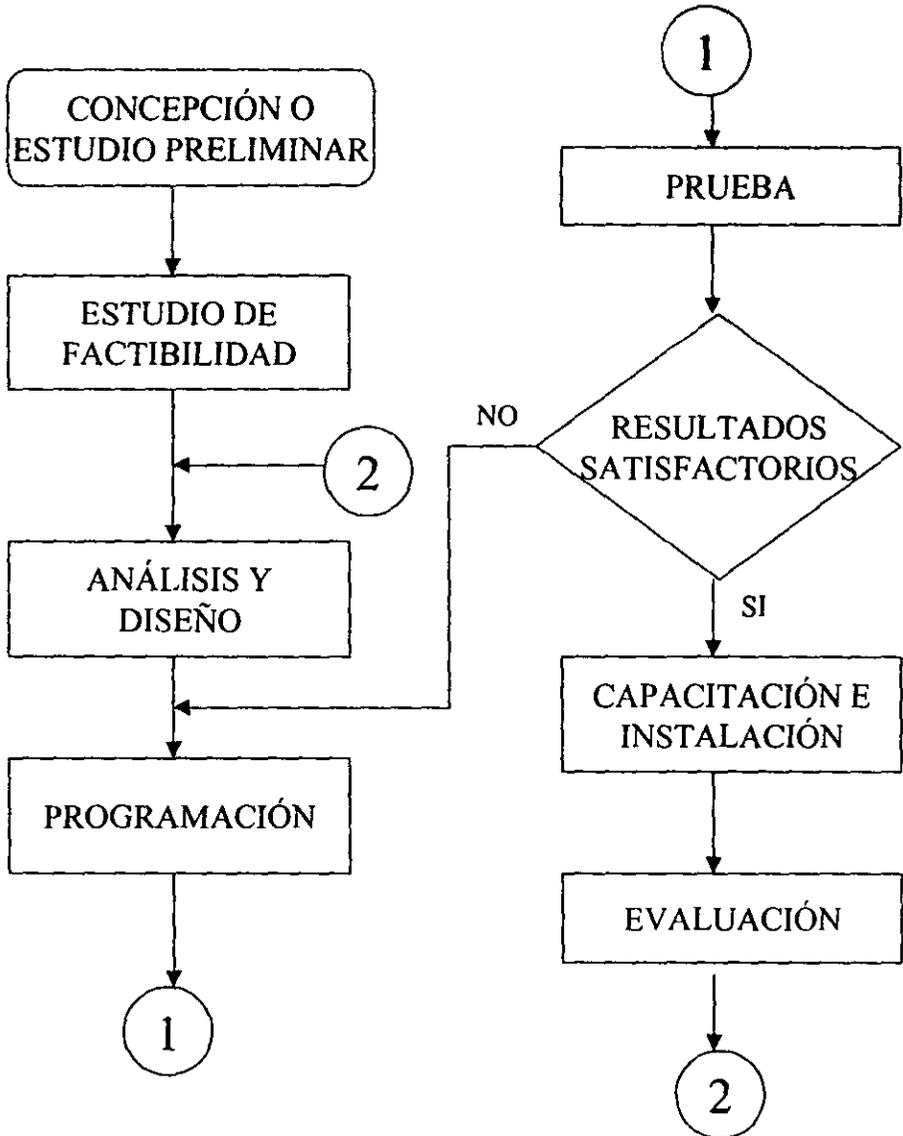
En este periodo será de gran utilidad, el contar con manuales técnicos, de procedimientos y de usuarios; para las reuniones interdisciplinarias que existirán con el propósito de afinar los últimos detalles del sistema.

7.- EVALUACIÓN.

Esta parte tendrá un carácter relevante, ya que estará presente en todo el proceso, en el cual analizará y determinará, si con el nuevo sistema será posible subsanar las anomalías detectadas en el estudio preliminar; así como plantear si se alcanzaron las metas y objetivos del sistema, si los módulos de registro y consulta, cubrirán las necesidades de información y si contribuirán a reducir errores y costos. De igual manera se deberán precisar los alcances y limitaciones del sistema, estableciendo si se han mejorado los procedimientos y actividades.

Se deberán establecer los mecanismos y cuidados necesarios, para que el nuevo sistema no sea objeto de sabotaje por parte de quienes se vieron afectados y desean conservar sus feudos de poder.

DIAGRAMA DE LA METODOLOGÍA PARA EL DESARROLLO DE UN SISTEMA



REFLEXIONES

- El Estado posmoderno ha adoptado una nueva dinámica, modificando y actualizando sus estructuras ante los procesos de cambio, en donde la población exige una mayor capacidad de respuesta a sus demandas, configurando una nueva presencia estatal dentro de una sociedad democratizada, con un perfil que es producto de la interacción entre los diferentes sectores en la cual los resultados se definen por el contenido socioeconómico, por lo que el Estado es responsable de una Administración Pública eficiente, que debe revitalizarse a la luz precisamente de las demandas. Esta revitalización no implica solamente cambiar las estructuras formales, también exige modificar la naturaleza de la Administración Pública y el comportamiento del sector público, impulsando la formación de cuadros gerenciales de los servidores públicos con niveles de mando, propiciando el establecimiento de programas, conceptos y estándares técnicos de evaluación y gestión, desarrollados por éstos para su aplicación en la Administración Pública. Sobre todo porque la modernización implica la institucionalización de valores, conceptos, estrategias, sistemas y estructuras como línea de acción del gobierno para hacer eficientes los servicios públicos, de acuerdo a las expectativas y necesidades de la sociedad, a fin de buscar el replanteamiento de la concepción del buen gobierno, para comprender o responder a la nueva realidad mexicana, diseñando los mecanismos públicos que puedan elevar la eficiencia en la atención ciudadana, fundamentando, adoptando y aplicando medidas, así como criterios de ejecución y evaluación del desempeño de sus sistemas administrativos.

- El incremento de la participación ciudadana, exige la revisión y modificación de la forma de hacer gobierno y de responder a la demanda social con una Administración Pública adaptativa, eficaz y socialmente responsable, que influya en la toma de decisiones para orientar la acción del Estado dentro de un proceso democrático consustancial a la correlación de fuerzas ideológicas, pero comprometido.

- Debemos concebir a la Administración Pública como un sistema de capacidades interactuante que es afectado por las modificaciones que experimentan las relaciones sociales, económicas, políticas e ideológicas, en donde lo que antes parecía racional y suficiente, hoy pierde su capacidad funcional. Por lo mismo, surge la necesidad de revitalizar las estructuras públicas a la luz de las demandas sociales, con iniciativa y creatividad para responder con eficacia a los nuevos problemas.

- El nuevo entorno mundial, así como la necesidad de obtener mejores resultados en la actuación administrativa asignando en forma eficiente los recursos, la crisis económica y la mayor conciencia y participación ciudadana, impone la necesidad de adoptar medidas de racionalización de los procedimientos en el nuevo contexto de la modernización, todo ello dentro del proceso constante de innovación tecnológica.

- Es imposible que los Estados puedan mantenerse al margen de la globalización de la economía mundial, así como de la adopción de nuevos modelos económicos. Es inevitable que el Estado Mexicano se necesita adecuar a estas nuevas circunstancias, lo que hace indispensable replantear la intervención del Estado en la economía y su relación con la sociedad.

- El Estado debe desarrollar su capacidad de conducir y responder a las demandas e intereses sociales, con un proceso apto para atenuar los antagonismos sociales, políticos y económicos, procurando una solución satisfactoria. Renovarse o adaptarse a la dinámica de los cambios actuales no debe verse como una moda, debe concebirse como una necesidad del Estado; pues la sociedad, con sus conflictos, contradicciones y cambios, es el verdadero motor de las transformaciones estatales y administrativas.

- Las instancias gubernamentales correspondientes deberán contribuir a resolver los problemas que se presentan cotidianamente en la operación de las instituciones públicas mexicanas, debido principalmente a la falta

de personal calificado en las tareas administrativas, así como a la escasez de recursos que se destinan para fortalecer las tareas de apoyo administrativo y de gestión.

- El uso de la tecnología en computación, permitirá desarrollar sistemas de información para el manejo automatizado del presupuesto, a fin de dar un uso racional de los recursos públicos, así como una transparencia en el manejo de los mismos y un mejor y más completo apoyo para la toma de decisiones en los niveles medios y superiores.

- El sistema no deberá ser visto sólo como una herramienta técnica especializada, sino como un medio para atender las demandas ciudadanas y contribuir favorablemente en la prestación de servicios que se otorgan a la sociedad.

- Por lo que respecta al sistema propuesto, es importante señalar que éste no deberá ser considerado como un modelo definitivo y por lo tanto estático, sino dinámico y por ende, se deberá adecuar a los constantes procesos de cambio tales como: demandas sociales, modificaciones jurídicas, administrativas, avances tecnológicos, etc. Por lo mismo deberá existir una evaluación y retroalimentación constante, a fin de adecuar y modificar el sistema a la dinámica de cambio, que el nuevo contexto nacional y mundial exige.

Por último, es necesario reconocer que la Administración Pública tiene ante sí el reto de diseñar los mecanismos públicos que puedan elevar el desempeño para una mejor conducción, fundamentando, adaptando y aplicando medidas y criterios de ejecución y evaluación de sus sistemas administrativos. No obstante, es conveniente precisar que más que ingresar en un modelo gerencial de administración, lo importante en definitiva es influir en la transición ideológica tradicional del servicio público derivada de actos de autoridad, a la concepción de un servicio público sustentado en el conocimiento, entendimiento y aceptación real de la responsabilidad que se tiene frente a los ciudadanos.

ANEXO I.

REFERENCIAS CONCEPTUALES DE LA TEORÍA GENERAL DE SISTEMAS Y LA ADMINISTRACIÓN.

1.- TEORÍA GENERAL DE LOS SISTEMAS.

La Teoría General de los Sistemas, permite diferenciar las variables interactuantes, que toman parte en un determinado fenómeno, a partir de las cuales, se pueden precisar las relaciones entre las mismas, las transformaciones que sufren, el porque de éstas, así como plantear cuales son las alternativas del comportamiento futuro. El proceso, consiste en ubicar el objeto de estudio, el medio ambiente, los factores que lo afectan, los mecanismos de los que hecha mano para sobrevivir en forma estable o a través de algún cambio; y finalmente, el resultado que produce y como afecta éste al medio ambiente.

El enfoque de sistemas, otorga la posibilidad de captar lo interesante y descartar lo intrascendente. La interrelación con la Administración, facilita la implementación, de mecanismos, procedimientos y sistemas, que coadyuvan a establecer las conexiones entre estos procesos y etapas, al permitir contemplar el comportamiento del todo, por la interacción de las partes. Pues como Bertalanffy nos dice:

"Ahora hemos aprendido que para comprender no se requieren sólo los elementos sino las relaciones entre ellos...De modo que la teoría general de los sistemas es la exploración científica de <todos> y <totalidades>."(34)

Para los efectos de una investigación cualquiera, son los procedimientos analíticos, la clave para llegar al conocimiento objetivo de lo estudiado. Y sobre esto, el mismo autor nos señala:

"<Proceder analítico> quiere decir que una entidad investigada es resuelta

(34) Bertalanffy, Ludwig Von. Teoría General de los Sistemas Ed. F.C.E. México. 1980, pp. XIII-XIV.

en partes unidas, a partir de las cuales puede, por tanto, ser constituida o reconstituida, entendiéndose estos procedimientos en sus sentidos tanto material como conceptual. Es éste el principio básico de la ciencia <clásica>, que puede circunscribirse de diferentes modos: resolución en encadenamientos causales aislables, búsqueda de unidades <atómicas> en los varios campos de la ciencia, etc."(35)

Las interrelaciones entre los elementos de un sistema, son el cometido básico del análisis sistémico. El sistema, se identifica por la existencia de interacciones entre los elementos, el cual puede ser aplicable; a un organismo vivo, una máquina, el reino vegetal o animal, una sociedad o una comunidad, una célula o un órgano del cuerpo humano, etc. Todos los componentes del mundo pueden ser analizados desde la perspectiva de la Teoría General de Sistemas.

Existe una ramificación de la Teoría General de Sistemas, cuya especialización ha sido determinada por el objeto de estudio. Así, se conoce entre los más importantes, la teoría dinámica de los sistemas, la teoría de los sistemas, la teoría de conjuntos, la teoría de las organizaciones formales, la cibernética, etc. Todas tiene en común las relaciones entre los elementos interactuantes.

Para el desarrollo del sistema propuesto, se seleccionó la cibernética como modelo de aplicación. Las razones, las señalaremos después de presentar la definición que sobre éste concepto nos da, el autor ya referido:

"La cibernética es una teoría de los sistemas de control basada en la comunicación (transferencia de información) entre sistema y medio circulante, y dentro del sistema, y en el control (retroalimentación) del funcionamiento del sistema en consideración al medio."(36)

(35) *Ibid.*, p. 17.

(36) *Ibid.*, p. 20.

La cibernética, contiene la retroalimentación como uno de sus conceptos básicos, pero además incluye el de homeostasis, el cual se refiere a un estado de equilibrio constante hacia el cual tienden los sistemas. Por lo que cualquier desviación de dicho estado, es percibida por el sistema, que pone en juego cierta energía para restaurar la homeostasis.

Por otro lado el modelo cibernético, es usado comúnmente para describir la estructura formal de mecanismos de regulación, mediante diagramas de bloque y de flujo. Es útil para la explicación gráfica del funcionamiento de un sistema, mediante el conocimiento de la información que ingresa, de la forma en que es transformada y los cambios que sufre al salir.

Por último, la cibernética, es lo suficientemente flexible, para adecuarse a las necesidades de cada investigación, ya que con base en sus elementos conceptuales básicos, se puede diseñar, explicar y proyectar, el funcionamiento de un sistema cualquiera.

2.- ADMINISTRACIÓN.

La exposición sobre Administración, será muy breve, ya que se señalarán los conceptos básicos, además de incluir el proceso administrativo, pues éste último es la parte fundamental, en cuanto a su aplicación para la elaboración de la investigación propuesta.

En esencia, la administración consiste en dirigir los recursos materiales y humanos hacia los objetivos comunes de la organización. El aspecto más técnico o analítico de la administración, abarca la fijación de un objetivo para la organización, la planeación de actividades internas que permitan alcanzar los objetivos y el control sobre las mismas, de manera que los resultados sean los deseados.

El proceso administrativo, resulta de gran utilidad, tanto para la elaboración de un sistema como el propuesto, como para la supervisión del proceso de Programación-Presupuestación.

El proceso administrativo, propuesto por Fayol se refiere a las cinco funciones básicas de la administración:

- **PLANEAR:** consiste en desarrollar un esquema de lo que tiene que hacerse y del método para lograrlo.
- **ORGANIZAR:** es establecer la estructura formal de un organismo.
- **DIRIGIR:** significa proponer y ejecutar las decisiones.
- **COORDINAR:** consiste en establecer la interrelación que existe con varios elementos del trabajo, para analizar la forma en que se efectúan.
- **CONTROLAR:** es corregir las desviaciones y errores, con base en la información que se recibe.

ANEXO II

**TÉRMINOS DE USO COMÚN EN EL PROCESO DE PLANEACIÓN
PROGRAMACIÓN PRESUPUESTACIÓN, CONDENSADOS DEL DOCUMENTO:
"GLOSARIO DE TÉRMINOS PROGRAMÁTICOS PRESUPUESTALES, MÁS
USUALES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL".**

A**ACTIVIDAD**

Es el conjunto de acciones que se llevan a cabo para cumplir las metas de un programa o subprograma de operación, que consiste en la ejecución de ciertos procesos o tareas (mediante la utilización de los recursos humanos, materiales, técnicos, y financieros asignados a la actividad con un costo determinado), y que queda a cargo de una entidad administrativa de nivel intermedio o bajo.

Es una categoría programática cuya producción es intermedia, y por tanto, es condición de uno o varios productos terminales. La actividad es la acción presupuestaria de mínimo nivel e indivisible a los propósitos de la asignación formal de recursos.

ACUERDO PROGRAMATICO

Concertación de acciones entre dos o más sectores y/o entidades, adoptadas para la realización de un programa determinado, en las cuales se especifican las actividades que coordinadamente deben darse entre las áreas involucradas para el cumplimiento de los planes y programas.

ADECUACION COMPENSADA

Ampliación, reducción, adición o cancelación a las asignaciones o claves presupuestarias originales de una entidad, que no implica alteración en el monto total de su presupuesto.

ADECUACION LIQUIDA

Ampliación, reducción, adición o cancelación a las asignaciones o claves presupuestarias originales de una entidad que modifican el monto total de su presupuesto.

ADECUACION PRESUPUESTARIA (AJUSTE PRESUPUESTAL)

Modificación que se realiza durante el ejercicio fiscal a la estructura financiera y programática de los presupuestos aprobados, o ajuste a los calendarios financieros y metas del presupuesto autorizado por la H. Cámara de Diputados que se realiza a través de un documento denominado oficio de afectación presupuestaria.

ADEUDOS DE EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES (ADEFAS)

Conjunto de obligaciones contraídas, devengadas, contabilizadas y autorizadas dentro de las asignaciones presupuestarias que no fueron liquidadas a la terminación o cierre del ejercicio fiscal correspondiente. Compromisos que adquiere el Gobierno Federal en un ejercicio fiscal, que se encuentran devengados al 31 de diciembre del mismo ejercicio, para ser liquidados durante el año inmediato posterior en el periodo comprendido del 2 de enero al 31 de marzo; siempre y cuando se haya informado de su monto y características a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

ADICION COMPENSADA (AMPLIACION COMPENSADA)

Es la suma a la asignación presupuestaria proveniente de un aumento o reducción por igual suma a la asignación de una o varias claves presupuestarias del mismo ramo, que no altera el total de su presupuesto o de la entidad.

ADICION LIQUIDA (AMPLIACION LIQUIDA)

Es la creación de una clave presupuestaria no considerada en el presupuesto originalmente aprobado, cuya asignación amplía el monto presupuestario autorizado del ramo o entidad.

ADICION PRESUPUESTARIA

Es la clave presupuestaria con su respectiva asignación, creada con posterioridad a la autorización del Presupuesto de Egresos de la Federación, existen dos tipos de adición: compensada y líquida.

AFECTACION PRESUPUESTARIA

Es el movimiento que permite adecuar o modificar el presupuesto original autorizado por la H. Cámara de Diputados, el cual se realiza a través de un documento denominado "oficio de afectación presupuestaria". Según el tipo de clave presupuestaria que afecte, puede ser: automática, es decir, cuando el traspaso por la entidad es interno; o no automática, cuando se requiere autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Según el movimiento que produzca, puede ser: ampliación, reducción o movimiento compensado.

AMPLIACION PRESUPUESTARIA

Es la modificación en aumento a la asignación de una clave presupuestaria ya existente. Puede haber ampliaciones compensadas o líquidas que son lo mismo que las adiciones compensadas o líquidas.

ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO

Estimación de los gastos a efectuar para el desarrollo de los programas sustantivos y de apoyo de las dependencias y entidades del Sector Público Presupuestario; para su elaboración se deben observar las normas, lineamientos y políticas de gasto que fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la información permite a esta dependencia integrar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

ASIGNACION MODIFICADA

Importe de la asignación original, más o menos los importes de las afectaciones presupuestarias que pueden ser compensadas o líquidas. Se le denomina también como asignación neta o presupuesto modificado.

ASIGNACION ORIGINAL

Importe consignado en el Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la H. Cámara de Diputados.

ASIGNACION PRESUPUESTARIA

Importe destinado a cubrir las erogaciones previstas en programas, subprogramas, proyectos y unidades presupuestarias, necesarias para el logro de los objetivos y metas programadas. Esta se divide en asignación original y asignación modificada.

AVISO DE REINTEGRO (DOCUMENTO MULTIPLE)

Modalidad del documento múltiple, por medio del cual las dependencias reintegran recursos presupuestarios a la Tesorería de la Federación, o a las instituciones bancarias con abono al Presupuesto de Egresos de la Federación, por concepto de pagos en demasía o indebidos.

B**BALANCE PRESUPUESTARIO**

Saldo que resulta de comparar los ingresos y egresos del Gobierno Federal más los de las entidades paraestatales de control presupuestario directo.

BASE DE DATOS

Elementos de información que deben ser almacenados con objeto de satisfacer las necesidades del proceso de información en una organización. El término implica un archivo integrado utilizado para muchas aplicaciones de procesamiento en oposición a un archivo individual de datos para una aplicación particular.

C**CALENDARIO DE METAS**

Instrumento de programación y presupuestación a través del cual se establecen fechas y periodos de avance físico, en los que deben cumplirse las metas programadas por las dependencias y entidades.

CALENDARIZACION PRESUPUESTARIA

Es la dosificación temporal de los gastos; que realizará la Administración Pública Federal para la ejecución de sus programas. Los gastos recurrentes o fijos constituyen erogaciones relativamente estables, pero existen otros gastos como los destinados a la inversión que se asignan de acuerdo al grado de avance en la ejecución del proyecto, o se asignan en temporadas determinadas, "acuerdos de secas", con el fin de evitar liquidez ociosa y aprovechar condiciones climatológicas favorables.

CAPITULOS DE GASTO

Son elementos de la clasificación por objeto del gasto que constituyen un conjunto homogéneo, claro y ordenado de los bienes y servicios que el Gobierno Federal y las entidades paraestatales adquieren para la consecución de sus objetivos y metas. La unidad básica de registro que conforma un capítulo presupuestario es la "partida", un conjunto de partidas forman un "concepto" y un grupo de conceptos integran un "capítulo". Este nivel de agregación hace posible el análisis retrospectivo y prospectivo de los planes o programas de acuerdo con la naturaleza del gasto a realizar:

1000 SERVICIOS PERSONALES
2000 MATERIALES Y SUMINISTROS
3000 SERVICIOS GENERALES
4000 AYUDAS, SUBSIDIOS Y TRANSFERENCIAS

5000 BIENES MUEBLES E INMUEBLES
6000 OBRAS PUBLICAS
7000 INVERSION FINANCIERA Y OTRAS EROGACIONES
8000 PARTICIPACIONES DE INGRESOS FEDERALES
9000 DEUDA PUBLICA

CATALOGO DE PROGRAMAS Y METAS DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL

Es un instrumento auxiliar de la programación y presupuestación, en el cual se consignan la clasificación, significado y claves de las actividades que el Sector Público Federal realiza a nivel de función, subfunción, programa y subprograma, así como la descripción de los grupos funcionales.

CATEGORIA PRESUPUESTARIA

Es el elemento presupuestario que se utiliza para identificar las plazas del personal de una unidad administrativa de acuerdo a la clave específica contemplada en el Catálogo de Empleos de la Federación, la cual se le asigna a cada uno de los individuos que laboran en la Administración Pública Central.

CATEGORIAS PROGRAMATICAS

Elementos de programación presupuestaria a través de los cuales se expresan en forma desagregada y jerarquizada las acciones y metas que el Sector Público pretende llevar a cabo en el desarrollo de sus funciones.

CLASIFICACION DE LOS GASTOS POR PROGRAMAS, ACTIVIDADES Y PROYECTOS

Es aquella que permite la identificación del conjunto de resultados a obtener dentro de cada sector de actividad del gobierno, clasificados por separado y agrupados según programas, subprogramas, actividades y proyectos. Estos programas son definidos en función de la estructura administrativa de los órganos gubernamentales y de sus respectivas atribuciones o fines. Además, la clasificación por programas permite la cuantificación de las metas programadas y de los costos correspondientes.

CLASIFICACION ECONOMICA DEL GASTO PUBLICO

Elemento de programación presupuestaria que permite identificar cada renglón de gasto público según su naturaleza económica, en corriente o de capital; los gastos corrientes no aumentan los activos del Estado, mientras que los de capital son aquellos que incrementan la capacidad de producción, como la inversión física directa y las inversiones financieras propiamente dichas. Esta distribución permite medir la influencia que ejerce el gasto público en la economía.

Se establece de acuerdo con la naturaleza de la transacción esto es, con contraprestación o sin ella, para fines corrientes o de capital, tipos de bienes y servicios obtenidos, así como el sector o subsector que recibe los beneficios. Generalmente se utiliza para determinar la naturaleza y medir el efecto económico del gasto público en su relación con la actividad económica en general y con otros sectores en particular.

CLASIFICACION FUNCIONAL Y SECTORIAL DEL GASTO

El objeto de esta clasificación es presentar un ordenamiento que informe acerca de la naturaleza de los servicios que tiene a su cargo el Estado, o en su caso una institución en particular, así como la proporción del gasto total que se destina a la satisfacción de cada tipo de servicio.

CLASIFICACION FUNCIONAL-INSTITUCIONAL (FUNCIONAL-ADMINISTRATIVA)

Esquema que muestra la clasificación funcional enlazada con la institucional, ligando las grandes funciones que desarrolla el gobierno con las instituciones que tienen a su cargo la ejecución.

CLASIFICACION INSTITUCIONAL POR OBJETO DEL GASTO (ADMINISTRATIVA POR OBJETO DEL GASTO)

Esquema que entrecruza las clasificaciones institucionales y por objeto del gasto, mostrando qué cantidad de dinero gastará cada entidad por capítulo, concepto y partida.

CLASIFICACION INSTITUCIONAL POR PROGRAMAS

Matriz que liga las instituciones ejecutoras con sus respectivos programas, mostrando las dependencias y entidades responsables de ejecutarlos enumerándolos correlativamente a fin de mostrar su identidad.

CLASIFICACION POR OBJETO DEL GASTO

Listado ordenado, homogéneo y coherente que permite identificar los bienes y servicios que el Gobierno Federal demanda para desarrollar sus acciones, agrupándolas en capítulos, conceptos y partidas.

Es aquella que identifica los diversos bienes y servicios que las distintas dependencias y entidades públicas necesitan adquirir para funcionar, tales como servicios personales, arrendamientos de edificios, adquisición de escritorios, tinta, papel y demás materiales necesarios para la operación, adquisición de bienes inmuebles, pago de intereses, etc.

CLASIFICACION POR OBJETO DEL GASTO-POR PROGRAMA

Este esquema muestra en un sentido los diversos programas que impulsa un organismo y en el otro los recursos clasificados por objeto del gasto, que son necesarios para cumplir el programa; presenta la ventaja de permitir el

estudio de los costos de los programas, subprogramas y actividades y su comparación entre sí. Es útil para estudiar el costo de los insumos de cada programa y su cotejo con programas similares.

CLASIFICACION POR PROGRAMAS Y ACTIVIDADES

En esta clasificación se agrupan los gastos según los programas a realizar y las actividades concretas que deben cumplirse para ejecutar los programas. Su objetivo es vincular los gastos con los resultados que se espera lograr, expresados en unidades físicas.

CLASIFICACION SECTORIAL DEL GASTO PUBLICO

Forma de presentación de la estructura del gasto público de acuerdo con el propósito para el que se realizan las transacciones de los sectores económicos. Usualmente se utiliza para medir la asignación de recursos por parte del gobierno destinada a promover diversas actividades y objetivos en el país, de acuerdo con los sectores productivos que integran la economía.

CLASIFICACIONES PRESUPUESTARIAS

Formas de distribución en que puede presentarse el presupuesto para identificar y ordenar de mejor manera las transacciones del sector público; las diversas formas de agrupar los presupuestos de ingresos y gastos facilitan el análisis económico administrativo y contable de la acción gubernamental.

COMPROMETIDO (PRESUPUESTO)

Es el monto de bienes y servicios devengados y comprometidos, previamente a su pago, mediante documentos presupuestarios (pedidos, contratos, etc.).

CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA

Órgano Técnico encargado de glosar las cuentas que rinden los funcionarios y empleados del gobierno que manejan fondos o bienes del Estado, y en su caso, de establecer y exigir las responsabilidades resultantes. Es el Órgano Técnico de la H. Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

CONTROL DEL PLAN

Conjunto de actividades encaminadas a vigilar la ejecución de acciones, que corresponden a lo establecido en el plan y los programas, y a su marco normativo; es un mecanismo preventivo y correctivo, cuyo propósito es asegurar el cumplimiento de las estrategias, políticas, objetivos, metas del plan y los programas mediante la asignación de recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

CONTROL PRESUPUESTARIO

Etapas del proceso presupuestario que consiste en el registro de operaciones realizadas durante el ejercicio presupuestario, a fin de verificar y valorar las acciones emprendidas y apreciar el cumplimiento de los propósitos y políticas fijadas previamente, a fin de identificar desviaciones y determinar acciones correctivas. Es un sistema compuesto por un conjunto de procedimientos administrativos mediante los cuales se vigila la autorización, tramitación y aplicación de recursos humanos, materiales y financieros integrantes del gasto del Sector Público Federal en el desempeño de sus funciones. Principio básico de contabilidad gubernamental que establece la competencia del sistema contable en el registro de los ingresos y egresos comprendidos en el presupuesto del ente, así como su vinculación con el avance físico financiero de los proyectos programados.

COORDINADORA DE SECTOR

Dependencia de la Administración Pública Central, responsable de la coordinación de acciones entre las entidades paraestatales que forman parte de su sector; asimismo, actúa como enlace entre sus coordinadas y entre éstas y las dependencias de orientación y apoyo global.

CORTO PLAZO

Periodo convencional generalmente hasta de un año, en el que los programas operativos determinan y orientan en forma detallada las decisiones y el manejo de los recursos para la realización de acciones concretas.

En contabilidad se define así a los activos de disponibilidad inmediata como: caja, bancos, clientes y documentos por cobrar. Igualmente a los pasivos que se han de liquidar en el lapso de un año, se les concibe como obligaciones de corto plazo.

Hablando de deuda gubernamental, se entiende como de corto plazo a aquella cuyo vencimiento ocurre en un periodo menor al año.

En el terreno bursátil, se debería entender por corto plazo a aquellas inversiones que tienen un panorama de 180 días como promedio; sin embargo, cuando un mercado tiene una tendencia pronunciada al alza es común entender por corto plazo panoramas de inversión de dos o tres meses, o incluso menos de un mes.

CRITERIOS GENERALES DE POLITICA ECONOMICA

Dentro del proceso de planeación son las directrices fundamentales que asumirá la política económica y social en un año. Establecen la estrategia, objetivos y metas macroeconómicas generales que fundamentan la formulación de la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos de la Federación y los Programas Operativos Anuales.

CUENTA DE LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL

Es un documento de carácter evaluatorio que contiene información contable, financiera, presupuestaria, programática y económica relativa a la gestión anual del gobierno con base en las partidas autorizadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, correspondiente al ejercicio fiscal inmediato anterior y que el Ejecutivo Federal rinde a la H. Cámara de Diputados, a través de la Comisión Permanente, dentro de los primeros diez días del mes de junio del año siguiente al que corresponda, en los términos del artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CUENTA POR LIQUIDAR CERTIFICADA

Es el único documento presupuestario autorizado y de carácter comprobatorio para registrar invariablemente cualquier tipo de erogación con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación.

D**DECRETO APROBATORIO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION**

Documento que emite la H. Cámara de Diputados una vez sancionado el conjunto de normas, disposiciones y restricciones que orientarán la ejecución del gasto de las entidades de la Administración Pública Federal que aparecen en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

DEFICIT

La diferencia que resulta de comparar el activo y el pasivo de una entidad, cuando el importe del último es superior al del primero, es decir cuando el capital contable es negativo.

Saldo negativo que se produce cuando los egresos son mayores a los ingresos. En contabilidad representa el exceso de pasivo sobre activo. Cuando se refiere al déficit público se habla del exceso de gasto gubernamental sobre sus ingresos; cuando se trata de déficit comercial de la balanza de pagos se relaciona el exceso de importaciones sobre las exportaciones.

DIGITO IDENTIFICADOR

Elemento de la clave presupuestaria que permite conocer la naturaleza económica del gasto público.

DIGITO VERIFICADOR

Elemento de la clave presupuestaria que permite comprobar la estructura de la misma para garantizar que la afectación de ésta sea confiable. Este dígito es resultante de una serie de operaciones aritméticas efectuadas con los demás elementos que integran la clave presupuestaria y se utiliza como auxiliar en el procedimiento electrónico de datos.

DISCIPLINA PRESUPUESTARIA

Directriz política de gasto que obliga a las dependencias y entidades del Sector Público Federal, a ejercer los recursos en los montos, estructuras y plazos previamente fijados por la programación del presupuesto que se autoriza, con pleno apego a la normatividad emitida a efecto de evitar desvíos, ampliaciones de gasto no programados, despido de recursos o conductas ilícitas en el manejo de las erogaciones públicas.

DISPONIBLE (PRESUPUESTO)

Es el saldo o remanente resultante de restar a una asignación presupuestaria autorizada, las cantidades ejercidas y los compromisos legalmente contraídos con cargo a la misma.

E**EFICACIA**

Capacidad de lograr los objetivos y metas programadas con los recursos disponibles en un tiempo predeterminado.

Capacidad para cumplir en el lugar, tiempo, calidad y cantidad las metas y objetivos establecidos.

EFICIENCIA

Uso racional de los medios con que se cuenta para alcanzar un objetivo predeterminado; es el requisito para evitar o cancelar despensos y errores.

Capacidad de alcanzar los objetivos y metas programadas con el mínimo de recursos disponibles y tiempo, logrando su optimización.

EGRESOS

Erogación o salida de recursos financieros, motivada por el compromiso de liquidación de algún bien o servicio recibido o por algún otro concepto.

Desembolsos o salidas de dinero, aún cuando no constituyan gastos que afecten las pérdidas o ganancias. En contabilidad fiscal, los pagos que se hacen con cargo al presupuesto de egresos.

EJECUCION DEL GASTO

Fase del proceso presupuestario que se inicia una vez aprobado el presupuesto y que consiste en la aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros, y en la utilización de una serie de técnicas y procedimientos administrativos, contables, de productividad, de control y de manejo financiero para la obtención de las metas y objetivos determinados para el sector público en los planes y programas de mediano y corto plazo.

EJERCICIO

Tiempo durante el cual rige un presupuesto aprobado por ley. Periodo al fin del cual deben clausurarse los libros de contabilidad, ya sea en virtud de alguna disposición legal o bien por mandato del estatuto jurídico de la empresa. El ejercicio normal es el periodo comprendido entre dos balances generales y abarca un año fiscal.

Unidad de tiempo utilizada para acumular los resultados de una empresa. El ejercicio comprende un periodo de doce meses que debe coincidir con el año calendario. En materia fiscal, indica el periodo que debe considerarse para efectos de computar y manifestar las utilidades o pérdidas de una empresa.

EJERCICIO PRESUPUESTARIO

Periodo durante el cual se han de ejecutar o realizar los ingresos y gastos presupuestados. Normalmente coincide con el año natural.

ELEMENTO PRESUPUESTARIO

Es cada una de las partes que integran la clave presupuestaria, las cuales son: año, entidad, programa, subprograma, proyecto, unidad presupuestaria, capítulo, concepto, partida específica, dígito identificador y dígito verificador.

ENTEROS A LA TESORERIA DE LA FEDERACION

Son los recursos que entregan directamente los contribuyentes o las entidades públicas a la caja de la Tesorería de la Federación.

ENTIDAD

Persona, sociedad, corporación u otra organización.

Término genérico con que se denomina en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal a quienes realizan gasto público como son: los Poderes Legislativo y Judicial, la Presidencia de la República, las dependencias (Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República) los organismos descentralizados, los organismos autónomos, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal define sólo como entidades a los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos en los que el fideicomitente es el Gobierno Federal o los organismos y empresas señalados que, de acuerdo a las disposiciones aplicables son considerados entidades paraestatales.

ENTIDAD COORDINADA

Organismo o empresa de control directo o indirecto que administrativamente está integrada bajo la coordinación de un sector.

Entidad paraestatal agrupada por mandato del Ejecutivo Federal en un sector definido en consideración del objeto de la entidad y la esfera de competencia de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que la coordina.

ERARIO FEDERAL

Conjunto de bienes, valores y dinero con que cuenta el Estado para solventar sus gastos.

ESTIMACION

Conjetura sobre el comportamiento futuro de una variable bajo ciertas condiciones.

Determinación del valor o valores del o los parámetros de un cierto modelo con base en la observación de los resultados de un experimento.

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION

Es la forma de integración de las dependencias y entidades de la administración pública, los organismos de coordinación entre la Federación, estados y municipios y las representaciones de los grupos sociales que participan en las actividades de planeación. La estructura del Sistema Nacional de Planeación vincula tres niveles: global, sectorial e institucional.

ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA

Es el conjunto de elementos que rigen la clasificación, el ordenamiento y la presentación del presupuesto.

ESTRUCTURA PROGRAMATICA

Conjunto de programas y subprogramas ordenados en forma coherente; define las acciones que efectúan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas por el Plan y los lineamientos que sobre aperturas programáticas establece la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

EVALUACION PRESUPUESTARIA

Es un proceso técnico, administrativo y contable, mediante el cual se verifican y comparan los resultados con los objetivos y metas después de efectuar los gastos corrientes y de inversión. De no haberse logrado las metas, se deberá investigar las causas condicionantes que impidieron su logro. De este modo la evaluación presupuestaria de los programas públicos de desarrollo constituye una valiosa fuente de información para diseñar una nueva reprogramación del gasto público. Entre las técnicas auxiliares de esta evaluación presupuestaria se pueden citar la programación lineal, las matrices de insumo-producto, los diagnósticos económicos, las pruebas error-acierto, el análisis costo-beneficio social y la elaboración de modelos de simulación. El objetivo de la evaluación presupuestaria es medir la eficiencia y eficacia de los gastos corrientes y de inversión mediante indicadores, que permitan conocer sus efectos antes y después de realizadas las erogaciones.

EXPOSICION DE MOTIVOS DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION

Documento por medio del cual, el Poder Ejecutivo somete a la consideración de la H. Cámara de Diputados el Presupuesto de Egresos de la Federación para su examen, discusión y, en su caso, aprobación anual. Contiene la política global de gasto, el análisis sectorial del gasto programable y las estrategias específicas.

F**FONDO REVOLVENTE**

Importe o monto que en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se destina a cubrir necesidades urgentes que no rebasen determinados niveles, los cuales se regularizarán en periodos establecidos o acordados convencionalmente y que se restituyen mediante la comprobación respectiva. Dicho monto es definido y autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

FONDO ROTATORIO

Es un préstamo que tiene por objeto proporcionar recursos financieros de inmediato y con la amplitud adecuada a las unidades responsables, a fin de permitirles sufragar aquellos gastos emergentes por conceptos específicos aprobados, y cuyo pago pueda tramitarse también de inmediato en forma directa, afectando el presupuesto. El monto del préstamo generalmente es mayor al del "fondo revolvente" y también es definido y autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Es el mecanismo presupuestario que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autoriza expresamente a cada una de las dependencias, otorgándoles liquidez inmediata al inicio de cada ejercicio presupuestario, para cubrir sus compromisos y necesidades de carácter urgente, derivados del ejercicio de sus funciones.

FORMULACION PRESUPUESTARIA

Etapas del proceso presupuestario que consiste en la interpretación de la información proveniente de la planeación y la programación para traducirse al Presupuesto de Egresos de la Federación, mediante la aplicación de una serie de normas, lineamientos, procesos y cronogramas.

FORMULACION DE PROGRAMAS

Consiste en el diagnóstico de la realidad seguido de la formulación de metas concretas de acción, a fin de posibilitar el cumplimiento de los propósitos establecidos para finalmente calcular, aplicando coeficientes de rendimiento, el volumen de recursos necesarios para alcanzar las metas fijadas.

FORMULACION DEL PLAN

Es el conjunto de actividades que se desarrollan para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y Programas de Mediano Plazo (PMP). Comprende la elaboración de diagnósticos económicos y sociales en los niveles global, sectorial, institucional y regional; la definición de objetivos y prioridades del desarrollo tomando en cuenta las propuestas de la sociedad; y el señalamiento de estrategias y políticas congruentes entre sí.

G**GASTO**

Es toda aquella erogación que llevan a cabo los entes económicos para adquirir los medios necesarios en la realización de sus actividades de producción de bienes o servicios, ya sean públicos o privados.

GASTO ASIGNABLE POR PROGRAMAS (GASTO PROGRAMABLE)

Erogación plenamente identificable con cada uno de los programas del Presupuesto de Egresos de la Federación. Incluye las erogaciones que realiza la administración pública central en la prestación de servicios y en inversión pública, así como las asignaciones que las entidades paraestatales de control presupuestario directo destinan a la producción de bienes y servicios que aumentan en forma directa la oferta global de los mismos. Excluye el servicio de la deuda que corresponde a transacciones financieras, las participaciones a estados y municipios y los estímulos fiscales, cuyos efectos económicos se materializan vía las erogaciones de los beneficiarios.

GASTO EJERCIDO

Es la parte del presupuesto autorizado que se gasta con cargo al ejercicio de que se trate, independientemente de que el pago se realice en el mismo año del presupuesto, o en el próximo.

GASTO PRESUPUESTARIO

Es el conjunto de erogaciones que efectúan el Gobierno Federal, los organismos descentralizados y empresas de participación estatal de control directo, en el ejercicio de sus funciones y cuyas provisiones financieras están contenidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

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 Organos 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 PUBLICO

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.

GASTO SOCIAL

Parte del gasto público destinada al financiamiento de servicios sociales básicos. Según la clasificación propuesta por la Organización de las Naciones Unidas, son los gastos en educación, salud, seguridad social, vivienda, deportes y otros de características similares.

GLOSA

Revisión legal, numérica y contable de las cuentas rendidas por las oficinas y agentes de la Federación, con manejo de fondos, valores y bienes que integran la Hacienda Pública Federal.

Es la acción de interpretar, censurar, criticar y revisar.

Significa "auditoría" en la contabilidad fiscal.

H**HACIENDA PUBLICA**

Función gubernamental orientada a obtener recursos monetarios de diversas fuentes para financiar el desarrollo del país. Consiste en recaudar directamente los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos; así como captar recursos complementarios, mediante la contratación de créditos y empréstitos en el interior del país y en el extranjero.

Es el conjunto de bienes, propiedades y derechos del Gobierno Federal.

I**INFORMACION PRESUPUESTARIA**

Es la relativa al cumplimiento de las actividades presupuestarias, donde se explica detalladamente el ejercicio del presupuesto de egresos y la ejecución de la Ley de Ingresos y su composición respecto de las estimaciones originales.

INFORMACION PROGRAMATICA

Es aquella que facilita el seguimiento del cumplimiento de los programas y metas proyectados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

INFORME DE EJECUCION DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Documento evaluatorio que presenta un análisis de las acciones sustantivas llevadas a cabo para ejecutar el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas. Hace referencia al grado de cumplimiento de objetivos y metas, desviaciones y problemática enfrentada, su contenido se estructura con base en las estrategias y líneas prioritarias de acción contenidas en el plan. La Ley de Planeación en su artículo 6o., determina que deberá presentarse en el mes de marzo de cada año.

INFORME DE GOBIERNO

Documento que el C. Presidente de la República presenta anualmente al H. Congreso de la Unión y a la nación. En éste se presenta la situación general de la administración pública del país, y las acciones ejecutadas para la consecución de los objetivos del plan y sus programas durante el año de referencia. Se integra por un texto político y un anexo estadístico. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su Artículo 69, la obligatoriedad de la presentación de este informe.

Es el documento que de acuerdo a la ley, informa sobre el estado que guarda la administración pública del país donde se mencionan las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo.

INGRESOS PRESUPUESTARIOS

Son las percepciones tributarias, no tributarias y la venta de inversiones del gobierno, así como las del Sector Paraestatal de control presupuestario directo por venta de bienes y servicios, la venta de inversiones y las aportaciones y subsidios del Gobierno Federal.

Es el conjunto de percepciones que reciben las entidades de control presupuestario directo que integran el Sector Público controlado presupuestariamente, contenidos en la Ley de Ingresos.

INSTRUMENTACION DEL PLAN

Es el conjunto de actividades encaminadas a traducir los lineamientos y estrategias del plan y programas de mediano plazo a objetivos y metas de corto plazo. Las actividades fundamentales de esta etapa consisten en precisar las metas y acciones para cumplir con los objetivos establecidos; elegir los principales instrumentos de política económica y social; asignar recursos; determinar responsables y precisar los tiempos de ejecución. Esta etapa se lleva a cabo a través de cuatro vertientes: obligatoria, de concertación, de coordinación y de inducción.

INVERSION PUBLICA

Conjunto de erogaciones públicas que afectan la cuenta de capital y se materializan en la formación bruta de capital (fijo y existencias) y en las transferencias de capital a otros sectores.

Erogaciones de las dependencias del sector central, organismos descentralizados y empresas de participación estatal destinadas a la construcción, ampliación, mantenimiento y conservación de obras públicas y en general a todos aquellos gastos destinados a aumentar, conservar y mejorar el patrimonio nacional.

INVERSIONES FINANCIERAS (PRESUPUESTARIAS)

Agrupar las asignaciones destinadas a la realización de actividades financieras que el Estado lleva a cabo con fines de fomento y regulación crediticia y monetaria. Incluye la concesión de créditos en general y la adquisición de toda clase de valores fiduciarios.

J

JERARQUIZACION PROGRAMATICA

Relación de ordenamiento e interdependencia que debe existir entre los programas, subprogramas y proyectos de la Administración Pública Federal, de conformidad con las prioridades nacionales, sectoriales, regionales e institucionales establecidas.

L

LARGO PLAZO

Periodo convencional de más de cinco años, utilizado generalmente en la planeación para definir el lapso en el que se alcanzarán los objetivos nacionales de desarrollo.

LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PUBLICAS

Norma jurídica de orden público e interés social, que regula las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, ejercicio del gasto, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles, prestaciones de servicios, así como obra pública y servicios relacionados con la misma, contratados por el Sector Público Federal.

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION

Norma que establece anualmente los ingresos del Gobierno Federal que deberán recaudarse por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, emisión de bonos, préstamos, etc. (Los estados de la República Mexicana también establecen anualmente sus ingresos a través de las leyes de ingresos locales).

LEY DE INGRESOS (PROYECTO DE)

Es la estimación de ingresos que elabora el Poder Ejecutivo con la finalidad de cubrir los gastos enunciados en el Presupuesto de Egresos de la Federación y se presenta a la H. Cámara de Diputados para aprobación o modificación en su caso.

LEY DE PLANEACION

Conjunto de normas de orden público e interés social, que tiene por objeto establecer los principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación nacional de desarrollo, y encauzar en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal. Esta Ley contiene las bases de integración y funcionamiento del sistema nacional de planeación, necesarios para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, y de esta manera se promueva y garantice la participación democrática de los diversos grupos sociales en la elaboración del plan y los programas; logrando que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades señaladas en ellos.

LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL

Ordenamiento jurídico que regula el proceso relacionado con el gasto público federal; establece los procedimientos generales para la programación del gasto; formulación del presupuesto y los lineamientos para el registro de cantidades y el control del gasto federal; señala obligaciones, atribuciones y responsabilidades de su aplicación.

LEY DEL SERVICIO DE TESORERIA DE LA FEDERACION

Conjunto de normas jurídicas que tiene por objeto normar las funciones de reducciones ministración de fondos, custodia de valores y compensación de adeudos conforme a la ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS (LFRSP)

Instrumento jurídico sustentado en el título cuarto constitucional, que determina las obligaciones de los servidores públicos frente a la sociedad y el Estado, salvaguarda los principios rectores del servicio público, señala las sanciones aplicables por actos u omisiones y determina los procedimientos correspondientes.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

Conjunto de normas jurídicas que establecen la forma de organización y áreas de competencia de la Administración Pública Federal que comprende al sector central y parastatal, a través de las cuales el Estado ejerce sus atribuciones.

LINEAMIENTOS DE GASTO PUBLICO (LINEAMIENTOS PRESUPUESTARIOS)

Directrices específicas que en materia de gasto público comunica la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a las entidades de la Administración Pública Federal, para que los trabajos orientados a la formulación ejercicio y control del Presupuesto de Egresos de la Federación se ajusten a la política económica definida por el titular del ejecutivo federal en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, los Programas de Mediano Plazo y el Programa Operativo Anual.

LINEAMIENTOS PROGRAMATICOS

Directrices expedidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a las entidades de la Administración Pública Federal, sobre los aspectos específicos inherentes a la asignación del gasto con un enfoque programático.

M**MANUAL DE NORMAS Y PROCEDIMIENTOS PARA EL EJERCICIO DEL GASTO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL**

Instrumento administrativo que contiene en forma ordenada y sistemática las normas y procedimientos para el ejercicio presupuestario, fundamentadas en las disposiciones emitidas en los ordenamientos legales vigentes y en la normatividad administrativa en materia de servicios personales, inversión y obra pública, adquisiciones,

arrendamientos y servicios, deuda pública, ayudas, subsidios y transferencias, y fondos, fideicomisos y mandatos principalmente.

Instrumento en el que se consignan metódicamente, las actividades que deben seguirse para cumplir eficientemente con las funciones encomendadas en materia de ejercicio del gasto público.

MANUAL DE PROGRAMACION-PRESUPUESTACION

Documento básico del proceso de Programación-Presupuestación que guía la formulación e integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, a través de formatos, instructivos e indicaciones técnicas para su llenado, a fin de facilitar el análisis y procesamiento computarizado de las asignaciones presupuestarias.

s que tienen encomendadas.

META

Es la cuantificación del objetivo que se pretende alcanzar en un tiempo señalado, con los recursos necesarios.

MODERNIZACION ADMINISTRATIVA

Proceso de cambio a través del cual las dependencias y entidades del sector público presupuestario actualizan e incorporan nuevas formas de organización, tecnologías físicas, sociales y comportamientos que les permiten alcanzar nuevos objetivos de una manera más eficaz y eficiente.

MODIFICACION PRESUPUESTARIA

Es el cambio hecho a las claves, descripciones o asignaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación. Según el movimiento que produzca puede ser, ampliación o reducción. **MODIFICACION PROGRAMATICA**

Cambio en la magnitud y/o calendario de las metas de los programas, subprogramas y proyectos.

N

NORMATIVIDAD PRESUPUESTARIA

Conjunto de normas, lineamientos, metodologías, procedimientos y sistemas emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la finalidad de dirigir hacia los objetivos deseados la formulación, ejercicio, control y evaluación del presupuesto, estableciendo el marco al que deben ajustarse las dependencias y entidades, que forman parte del Gobierno Federal.

NORMATIVIDAD PROGRAMATICA

Conjunto de normas, lineamientos, metodologías, procedimientos y sistemas emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que las dependencias y entidades del Gobierno Federal formulen, ejecuten, controlen y evalúen sus programas de mediano plazo, programas operativos anuales, y programas de presupuesto.

NOTA DE OBSERVACION DE GLOSA

Documento que se expide a efecto de corregir o modificar irregularidades detectadas en las cuentas por liquidar certificadas que expiden entidades ejecutoras del gasto, cuando éstas han sido contabilizadas y pagadas.

NUEVA ESTRUCTURA PROGRAMATICA (NEP)

Replanteamiento integral de la estructura programática para vincular los propósitos de las políticas públicas establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas de Mediano Plazo, con las "misiones" de las distintas dependencias y entidades del Gobierno Federal, definidas por sus atribuciones legales y el quehacer cotidiano de las unidades responsables ejecutoras de los recursos públicos. Sus objetivos son: mejorar la planeación y asignación de recursos; simplificar el proceso de presupuestación y la administración de los resultados; mejorar la información programática presupuestaria y la medición del desempeño; facilitar la asociación de las políticas públicas y el control presupuestario; y dirigir la evaluación y las auditorías del gasto a los resultados.

O

OBJETIVO

Expresión cualitativa de un propósito en un periodo determinado; el objetivo debe responder a la pregunta "qué" y "para qué".

En programación es el conjunto de resultados que el programa se propone alcanzar a través de determinadas acciones.

OFICIO DE AFECTACION PRESUPUESTARIA

Documento que sirve como instrumento para adecuar o modificar las metas y las asignaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación, según el movimiento que produzca, puede generar una ampliación, y/o reducción a los montos de las partidas de gasto.

OFICIO DE AUTORIZACION DEFINITIVA

Es el documento que se presenta cuando las autorizaciones especiales para programas, subprogramas y proyectos prioritarios o estratégicos no sufrieron ninguna modificación a la aprobación original contenida en el Presupuesto de Egresos de la Federación surtiendo efectos de autorizaciones definitivas. En caso contrario, se harán las correspondientes adecuaciones a los calendarios físicos y financieros, a fin de que se emitan las autorizaciones de inversión definitivas.

OFICIO DE AUTORIZACION ESPECIAL

También denominado Oficio de Secas, es aquel documento expedido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que autoriza la ejecución de programas, subprogramas y proyectos prioritarios o estratégicos que contemplen la inversión física, siempre que éstos se encuentren justificados conforme a los programas nacionales de mediano plazo y anuales y a las políticas y estrategias presupuestarias. Estos requieren de autorización previa a la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de que se trate.

P**PARTIDA COMPENSADA**

Reducción de una partida autorizada y transferida a otra o a varias partidas por el mismo importe, este movimiento no altera el presupuesto asignado a los programas de la entidad.

PARTIDAS DE GASTO (PARTIDAS PRESUPUESTARIAS)

Constituyen elementos afines, integrantes de cada concepto, y representan expresiones concretas y detalladas del bien o servicio que se adquiere, permitiendo la cuantificación monetaria y contable de los mismos.

Elemento presupuestario en que se subdividen los conceptos y que clasifica las erogaciones de acuerdo con el objeto específico del gasto.

PERIODICIDAD PRESUPUESTARIA

Principio presupuestario que armoniza las características dinámicas de la acción estatal de acuerdo con la realidad del país y con la naturaleza misma del presupuesto, a fin de adoptar un período presupuestario que no sea tan amplio que imposibilite la previsión, ni tan breve que impida la realización de las tareas correspondientes.

PLAN

Documento que contempla en forma ordenada y coherente las metas, estrategias, políticas, directrices y tácticas en tiempo y espacio, así como los instrumentos, mecanismos y acciones que se utilizarán para llegar a los fines deseados. Un plan es un instrumento dinámico sujeto a modificaciones en sus componentes en función de la evaluación periódica de sus resultados.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Instrumento rector de la planeación nacional del desarrollo que expresa las políticas, objetivos, estrategias y lineamientos generales en materia económica, social y política del país, concebidos de manera integral y coherente para orientar la conducción del quehacer público, social y privado.

Documento normativo de largo plazo, en el que se definen los propósitos, la estrategia general y las principales políticas del desarrollo nacional, así como los Programas de Mediano Plazo que deben elaborarse para atender las prioridades sociales, económicas y sectoriales del mismo.

PLANEACION

Etapa que forma parte del proceso administrativo mediante la cual se establecen directrices, se definen estrategias y se seleccionan alternativas y cursos de acción, en función de objetivos y metas generales económicas, sociales y políticas; tomando en consideración la disponibilidad de recursos reales y potenciales que permitan establecer un marco de referencia necesario para concretar programas y acciones específicas en tiempo y espacio. Los diferentes niveles en los que la planeación se realiza son: global, sectorial, institucional y regional. Su cobertura temporal comprende el corto, mediano y largo plazos.

PLANEACION DEMOCRATICA

Proceso mediante el cual se efectúa de manera permanente la consulta popular, con el propósito de que la ciudadanía participe activamente en las decisiones para definir objetivos, estrategias, metas y prioridades de desarrollo, a su vez para proponer nuevas formas de vinculación, gestión y de trabajo para mejorar los efectos de las acciones del Sector Público.

PLANEACION ESTRATEGICA

Proceso que permite a las dependencias y entidades del Gobierno Federal establecer su misión, definir sus propósitos y elegir las estrategias para la consecución de sus objetivos, y conocer el grado de satisfacción de las necesidades a los que ofrece sus bienes o servicios. Esta planeación enfatiza la búsqueda de resultados y desecha la orientación hacia las actividades.

PLANEACION GLOBAL

Proceso que permite definir objetivos, estrategias y líneas generales de política para un país; generalmente es flexible para ajustarse a los cambios coyunturales de orden interno y externo.

PLANEACION NACIONAL DEL DESARROLLO

Es la ordenación racional y sistemática de acciones que con base en el ejercicio de las atribuciones del ejecutivo federal, en materia de regulación y promoción de la actividad económica, política, social y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la Constitución y la Ley establecen.

PLANEACION REGIONAL

Establecimiento de objetivos, estrategias, líneas de política y metas, así como de mecanismos de coordinación en los que participan los tres niveles de gobierno y los sectores social y privado para hacer compatibles las acciones desarrolladas en el proceso de planeación nacional, trasladando los apoyos instrumentales de la planeación global a las diferentes localidades del país.

PLANEACION SECTORIAL

Proceso que atiende los aspectos específicos de la economía y la sociedad, concretándose en un plan bajo la responsabilidad de una dependencia coordinadora de sector, mismo que se somete a consideración y aprobación del Ejecutivo Federal, previo dictamen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

POLITICA DE GASTO PUBLICO (POLITICA PRESUPUESTARIA)

Conjunto de orientaciones, lineamientos y criterios normativos que emite el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en materia de gasto público para canalizar los recursos presupuestarios, inducir la demanda interna, redistribuir el ingreso, propiciar niveles de desarrollo sectoriales y regionales, y vincular en mejores condiciones la economía con el exterior, con el propósito de contribuir al logro de los objetivos nacionales.

POLITICA ECONOMICA

Directrices y lineamientos mediante los cuales el Estado regula y orienta el proceso económico del país, define los criterios generales que sustentan, de acuerdo a la estrategia general de desarrollo, los ámbitos fundamentales e instrumentos correspondientes al sistema financiero nacional, al gasto público, a las empresas públicas, a la vinculación con la economía mundial y a la capacitación y la productividad. Todo ello pretende crear las condiciones adecuadas y el marco global para el desenvolvimiento de la política social, la política sectorial y la política regional.

Forma de intervención deliberada del Estado para lograr ciertos objetivos, haciendo uso de los medios exclusivos de que dispone: política fiscal, política de gasto, política monetaria, etc.

POLITICA SOCIAL

Conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos conducentes a la preservación y elevación del bienestar social, procurando que los beneficios del desarrollo alcancen a todas las capas de la sociedad con la mayor equidad.

PRESUPUESTACION

Proceso de consolidación de las acciones encaminadas a cuantificar monetariamente los recursos humanos, materiales y financieros, necesarios para cumplir con los programas establecidos en un determinado periodo; comprende las tareas de formulación, discusión aprobación, ejecución, control y evaluación del presupuesto.

PRESUPUESTO

Estimación financiera anticipada, generalmente anual, de los egresos e ingresos del Sector Público Federal, necesarios para cumplir con las metas de los programas establecidos. Asimismo, constituye el instrumento operativo básico que expresa las decisiones en materia de política económica y de planeación.

PRESUPUESTO AUTORIZADO DEFINITIVO

Es la asignación original y sus modificaciones al cierre de cada ejercicio fiscal.

PRESUPUESTO COMPROMETIDO

Estimación de las obligaciones contraídas pendientes de ejercerse con cargo a las partidas del presupuesto aprobado mientras no prescriba la acción para exigir el crédito, siempre que hubiesen sido debidamente autorizadas y registradas.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION

Es el documento jurídico, contable y de política económica, aprobado por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión a iniciativa del Presidente de la República, en el cual se consigna el gasto público, de acuerdo con su naturaleza y cuantía, que deben realizar el sector central y el sector paraestatal de control directo, en el desempeño de sus funciones en un ejercicio fiscal.

PRESUPUESTO EJERCIDO

Importe de las erogaciones realizadas respaldado por los documentos comprobatorios (facturas, notas, nóminas, etc.) presentados a la dependencia o entidad una vez autorizadas para su pago, con cargo al presupuesto autorizado.

PRESUPUESTO DISPONIBLE

Estimación del saldo o remanente de recursos susceptibles de ser utilizados, el cual resulta de restar a una asignación presupuestaria, las cantidades ejercidas y comprometidas con cargo a dicha asignación.

PRESUPUESTO MODIFICADO

Es la asignación original consignada en el presupuesto, más las ampliaciones líquidas, menos las reducciones líquidas a la fecha. Comprende las variaciones que afectan al presupuesto autorizado durante su ejercicio, las cuales se sustentan en un proceso de modificaciones programático-presupuestarias.

PRESUPUESTO NO REGULARIZABLE

Estimación destinada a la adquisición de maquinaria y equipo, vehículos, muebles, construcción y equipamiento, que no necesariamente se consumen año con año y que, por tanto, deben justificarse debidamente si son requeridos nuevamente.

PRESUPUESTO ORIGINAL AUTORIZADO

Estimaciones de gasto autorizadas por la H. Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación y que son el resultado de la iniciativa que el ejecutivo envía a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para desarrollar las actividades de la Administración Pública Federal incluidos en el Poder Legislativo y Judicial y demás ejecutores del gasto, durante el periodo de un año a partir del primero de enero.

PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

Técnica presupuestaria que pone especial atención a las actividades que se realizan más que a los bienes y servicios que se adquieren. Contiene un conjunto armónico de programas, proyectos y metas que se deben realizar a corto plazo y permite la racionalización en el uso de recursos al determinar objetivos y metas; asimismo, identifica responsables del programa y establece las acciones concretas para obtener los fines deseados.

PRESUPUESTO PRELIMINAR

Estimación del techo financiero aplicable al siguiente ejercicio, que cada una de las dependencias y entidades del sector público presupuestario comunica a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, misma que con base en el presupuesto modificado final del año, el gasto regularizable y nuevas necesidades, ajusta los montos específicos y nivel general que puede alcanzar el gasto público. Además, se debe considerar la proyección de recaudación a través de la Ley de Ingresos, debido a que en su caso tendrá que calcularse el importe de los financiamientos a contratar a fin de lograr el equilibrio monetario.

PROCESO DE PROGRAMACION-PRESUPUESTACION

Etapas interrelacionadas que forman parte del proceso de control administrativo en las que se definen objetivos y metas, así como los recursos que se requieren para alcanzarlos. Constituye la estrategia de acción a corto plazo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público utiliza para definir competencias, responsabilidades y actividades a realizar tanto por las entidades globalizadoras como por las coordinadoras de sector y las entidades coordinadas sectorialmente en la formulación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Las etapas que lo integran son formulación, ejecución, control y evaluación.

PROGRAMA

Instrumento normativo del sistema nacional de planeación democrática cuya finalidad consiste en desagregar y detallar los planteamientos y orientaciones generales del plan nacional, mediante la identificación de objetivos y metas. Según el nivel en que se elabora puede ser global, sectorial e institucional, de acuerdo a su temporalidad y al ámbito territorial que comprende puede ser nacional o regional y de mediano y corto plazo, respectivamente.

Conjunto homogéneo y organizado de actividades a realizar para alcanzar una o varias metas, con recursos previamente determinados y a cargo de una unidad responsable.

PROGRAMA DE CORTO PLAZO

Expresión anual de las acciones, metas, políticas, instrumentos y asignación de recursos, correspondientes a los objetivos y propósitos del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas de Mediano Plazo. Existen tres tipos de programas anuales: el programa macroeconómico, los programas operativos y los programas de trabajo.

PROGRAMA DE DESARROLLO REGIONAL

Instrumento mediante el cual se concertan, al interior de los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES), acciones a realizar por los gobiernos federal, estatal y municipal, a fin de promover el desarrollo

estatal integral y el fortalecimiento municipal mediante la combinación de esfuerzos y recursos de cada orden de gobierno. Los recursos presupuestarios del Gobierno Federal se asignan a través del Ramo XXVI "Superación de la Pobreza".

PROGRAMA DE TRABAJO

Documento de periodicidad anual elaborado por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en función de sus respectivas estructuras orgánicas. Su marco de referencia son los programas operativos anuales y su función es detallar la temporalidad de las acciones y la disponibilidad de recursos para ejecutarlos. Especifican la forma en que se asignan los recursos anuales y determinan las metas y los responsables de su consecución

PROGRAMA OPERATIVO ANUAL (POA)

Instrumento que traduce los lineamientos generales de la planeación nacional del desarrollo económico y social del país, en objetivos y metas concretas a desarrollar en el corto plazo, definiendo responsables, temporalidad y espacialidad de acciones, para lo cual se asignan recursos en función de las disponibilidades y necesidades contenidas en los balances de recursos humanos, materiales y financieros.

PROGRAMA SECTORIAL CONCERTADO

Conjunto de acciones derivadas de las atribuciones correspondientes a las dependencias y entidades que conforman un sector de la Administración Pública Federal, cuya ejecución requiere participación concurrente con el ejecutivo de cada entidad federativa; integra acciones de las dos instancias de gobierno, previéndose la participación de los ayuntamientos y de los grupos sociales y privados; se formaliza bajo la figura de acuerdos de coordinación.

PROGRAMA SECTORIAL DE MEDIANO PLAZO

Instrumento de planeación que conjuga actividades y proyectos homogéneos y coherentes de política y acción económica y social con respecto a los sectores económicos y sociales prioritarios, en donde se establece la obtención de los objetivos y las metas definidas en la planeación y que deben realizarse durante el periodo de vigencia de la misma.

PROGRAMACION

Proceso a través del cual se definen estructuras programáticas, metas, tiempos, responsables, instrumentos de acción y recursos necesarios para el logro de los objetivos de largo y mediano plazos fijados en el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales y que se irán concretando mediante la programación económica y social, considerando las limitaciones y posibilidades reales de la economía nacional.

PROGRAMACION ECONOMICA Y SOCIAL

Proceso permanente de previsión, decisión, organización y concertación, que se da entre los sectores público, privado y social, destinado a concretar y controlar la ejecución del Plan de desarrollo fijado. A través de él, se definen para un periodo determinado la realización de los objetivos de crecimiento y desarrollo económico-social propuestos.

PROGRAMAS REGIONALES ESTRATEGICOS

Son aquéllos que se formulan para atender una región o regiones que se consideran prioritarias para el desarrollo nacional. Sus objetivos y metas se fijan en función de los lineamientos y directrices del PND. Por su cobertura territorial, implican la participación de los gobiernos de las entidades federativas y los municipios a que corresponden las regiones; presupone también la participación conjunta de diversas dependencias y entidades del sector público federal, cuyas actividades estén relacionadas con los programas.

PROGRAMAS SECTORIALES

Los programas sectoriales comprenden los aspectos relativos a un sector de la economía o la sociedad, que es atendido por una dependencia. Rigen el desempeño de las actividades del sector administrativo relacionado con la materia de los mismos. Se integran bajo la responsabilidad de la dependencia coordinadora del sector, atendiendo las normas y lineamientos que emite para su integración la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, e incorporando las propuestas de las entidades sectorizadas, las previsiones del PND, las recomendaciones de los estados y municipios y las aportaciones de los grupos sociales interesados a través de los foros de consulta popular.

PROYECTO

Conjunto de obras que incluyen las acciones del sector público necesarias para alcanzar los objetivos y metas en un programa o subprograma de inversión tendientes a la creación, ampliación y/o conservación de una entidad productiva perteneciente al patrimonio nacional.

Permite identificar el origen de los recursos que requiere la ejecución de los proyectos de inversión física, necesarios para la construcción, ampliación o remodelación de inmuebles y los estudios de preinversión, ya sean por contrato o por administración.

PROYECTO ESTRATEGICO

Conjunto de actividades que tiene como propósito fundamental, ampliar la capacidad productiva de un sector económico y social determinado, y que en el contexto de las prioridades nacionales definidas en la planeación

contribuye de una manera particularmente significativa para el logro de los objetivos y metas del programa correspondiente, dentro del marco de su propia estrategia.

PROYECTO PRIORITARIO

Son aquéllos que se les confiere la más alta importancia para la producción de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios, en virtud de que responden a los objetivos señalados en el Plan Nacional de Desarrollo, los Programas de Mediano Plazo y los Programas Operativos Anuales.

PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA DE LARGO PLAZO (PIDIREGAS)

Son aquellas inversiones que realizan algunas entidades del Sector Paraestatal bajo control presupuestario directo, con financiamiento privado de largo plazo, para constituir activos generadores de ingresos cuyo impacto presupuestario se difiere en los subsecuentes ejercicios fiscales.

R

RACIONALIDAD ADMINISTRATIVA

Es el óptimo aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros de que disponen las dependencias y entidades del Sector Público buscando incrementar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, y de los niveles de producción de bienes y servicios.

RACIONALIZACION

Aumento de la eficiencia y reducción de los costos por medio de economías en el uso de los recursos.

RADICACION DE FONDOS

Situación de fondos que la Tesorería de Federación hace a las oficinas pagadoras, con la finalidad de ejercer el presupuesto de egresos correspondiente.

RAMO PRESUPUESTARIO

Elemento que identifica y clasifica el gasto público federal por entidades administrativas del Poder Ejecutivo (Secretarías, Departamentos de Estado, Presidencia de la República, Procuraduría General de la República), Poderes Legislativo y Judicial, Ramos Generales de gasto y Organismos Públicos Autónomos.

RECLASIFICABLE (GASTO)

Monto que se debe transferir de una clave a otra, debido a que la entidad asignó equivocadamente el gasto.

RECURSOS PRESUPUESTARIOS

Asignaciones consignadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación destinadas al desarrollo de las actividades necesarias para alcanzar los objetivos y metas propuestos por las entidades para un periodo determinado.

REDUCCION COMPENSADA

Disminución al monto de una clave presupuestaria, que puede generar una adición y/o ampliación compensada de una o varias claves sin modificar el presupuesto de la entidad.

REDUCCION LIQUIDA

Disminución al monto de una clave presupuestaria que modifica el presupuesto de la entidad o dependencia de que se trate.

REDUCCIONES PRESUPUESTARIAS

Son los recursos que se disminuyen a una clave presupuestaria, y que pueden tener un efecto líquido o compensado. Modificación que disminuye la asignación de una clave presupuestaria ya existente.

REESTRUCTURACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL (REDIMENSIONAMIENTO)

Redefinición y especificación de las funciones de las dependencias que integran el sector central de la Administración Pública Federal, con el propósito de evitar y/o suprimir duplicidad de funciones y áreas de influencias comunes de dos o más dependencias.

En el Sector Paraestatal se refiere al ajuste en el número de entidades mediante la desincorporación a través de la venta, liquidación, fusión o transferencia de aquéllas que ya no cumplen funciones estratégicas y prioritarias para el desarrollo nacional.

REGISTRO PRESUPUESTARIO

Asiento de erogaciones realizadas por las dependencias y entidades en relación a la asignación, modificación y ejercicio de los recursos presupuestarios que les hayan autorizado.

REINTEGROS

Bonificaciones a la clave presupuestaria que realiza la Tesorería de la Federación a las sociedades nacionales de crédito mediante un aviso de reintegro emitido por las entidades de la Administración Pública Federal.

REMANENTE O SUPERAVIT PRESUPUESTARIO

Es la variación positiva de las disponibilidades del Gobierno Federal y de los organismos y empresas controlados presupuestariamente, que resulta después de considerar el endeudamiento neto, y que se registra en la cuenta pública con este título.

REORIENTACION DEL GASTO

Proceso de canalización del gasto público con un nuevo enfoque y revisión de las prioridades del desarrollo, a fin de generar los mayores efectos en la economía y la sociedad como: producción de básicos, empleo, desarrollo científico y tecnológico, entre otros. En el marco de la estrategia del cambio estructural la reorientación del gasto consiste en aumentar el gasto de inversión y reducir el corriente, así como favorecer las asignaciones a las industrias prioritarias y la reconversión de los sectores paraestatal y privado.

REPROGRAMACION

Acción de reformular los programas mediante la verificación y análisis del proceso de programación que permite la selección adecuada y oportuna de las medidas correctivas necesarias al detectarse los desequilibrios entre las metas programadas y las alcanzadas por cada una de las entidades responsables, propiciando con ello un desarrollo adecuado de las actividades conforme a lo programado.

S**SECTORIZACION**

Delimitación de funciones y competencias en sectores homogéneos de actividad, para precisar responsabilidades, evitar duplicidad de funciones y permitir que las decisiones y acciones gubernamentales fluyan de manera rápida y eficiente.

SEGUIMIENTO DEL GASTO

Acción que se lleva a cabo en la fase de ejecución presupuestaria y que consiste en la evaluación permanente cuantitativa de los avances físicos y financieros de las actividades realizadas por las distintas entidades de la Administración Pública Federal.

SISTEMA INTEGRAL DE ADMINISTRACION FINANCIERA FEDERAL (SIAFF)

Sistema único e integral de registro presupuestario y contable que concentra y proporciona en tiempo real, información suficiente para apoyar la toma de decisiones en materia de gasto público, y contribuye a fortalecer los procesos de planeación, programación y presupuesto, así como de programación financiera, control y evaluación, optimizando la asignación, uso, radicación oportuna y registro contable inmediato de todos los ingresos y los egresos públicos.

SISTEMA INTEGRAL DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL (SICG)

Mecanismo creado para registrar en forma sistemática todas las operaciones financieras y presupuestarias de las dependencias y entidades que conforman el Sector Público Federal, con el fin de ejercer un control apropiado en el manejo de fondos y valores públicos y evaluar la correcta aplicación de los recursos. Se lleva en forma descentralizada y se rige por los principios básicos de contabilidad gubernamental, que proporciona información financiera y presupuestaria completa y confiable para apoyar la toma de decisiones. Por su amplio contenido constituye la base de la función fiscalizadora que realiza el Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo en los términos de las leyes aplicables. Considera cinco subsistemas: Recaudación, Egresos, Deuda Pública, Fondos Federales y Sector Paraestatal.

SISTEMA INTEGRAL DE INFORMACION (SII)

Mecanismo utilizado por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Contraloría y Desarrollo Administrativo y el Banco de México para unificar sus solicitudes de información a las dependencias y entidades del Sector Público. A través de este sistema todas las solicitudes de datos cumplen con dos requisitos: es información recurrente y se capta a través de formatos preestablecidos y concertados entre estas tres entidades.

SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA (SNPD)

Constituye un conjunto articulado de relaciones funcionales que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas y municipales, a fin de efectuar acciones de común acuerdo. Comprende además mecanismos permanentes de participación, a través de los cuales los grupos organizados de la sociedad y la población en general hacen propuestas, plantean demandas, formalizan acuerdos y toman parte activa en el proceso de planeación.

SISTEMA NACIONAL DE PROYECTOS

Es un vínculo funcional que contribuye a asegurar la ejecución congruente de los proyectos de los diferentes sectores dentro del marco de los objetivos y lineamientos del Plan Nacional y los Programas de Mediano Plazo.

Cuenta con una estructura operativa en la que participan las áreas administrativas de las dependencias y entidades del Gobierno Federal, responsables de los proyectos de inversión.

SOBREEJERCICIO

Gasto realizado en mayor cantidad, comparado con el presupuesto original, independientemente de que el pago se realice dentro del año por el cual fue formulado este último, o en el siguiente.

SUBEJERCICIO

Gasto realizado en menor cantidad en relación al presupuesto original, independientemente de que el pago se realice dentro del año por el cual fue formulado este último, o en el siguiente.

SUBFUNCION

Categoría programática que identifica acciones y servicios afines a la misma, a través de los cuales el Sector Público produce o presta determinado bien o servicio.

SUBPROGRAMA

Categoría programática que representa la segmentación del programa en donde se establecen objetivos, metas, recursos y responsables para su ejecución, tiene como finalidad facilitar la ejecución y el control de acciones homogéneas.

SUBSIDIOS

Asignaciones que el Gobierno Federal otorga para el desarrollo de actividades prioritarias de interés general, a través de las dependencias y entidades a los diferentes sectores de la sociedad, con el propósito de: apoyar sus operaciones; mantener los niveles en los precios; apoyar el consumo, la distribución y comercialización de los bienes; motivar la inversión; cubrir impactos financieros; así como para el fomento de las actividades agropecuarias, industriales o de servicios. Estos subsidios se otorgan mediante la asignación directa de recursos o a través de estímulos fiscales.

SUPERAVIT

Exceso de los ingresos respecto de los egresos. Diferencia positiva que existe entre el capital contable (exceso del activo sobre el pasivo) y el capital social pagado de una sociedad determinada.

T**TAREA**

Es la acción concreta que hay que realizar para obtener un resultado deseado, expresado en un producto o subproducto final.

TECHO FINANCIERO

Límite máximo del presupuesto que se asigna en un periodo determinado generalmente un año, a una dependencia o entidad del Gobierno Federal el cual incluye gasto corriente y gasto de inversión.

TRASPASOS DE RECURSOS PRESUPUESTARIOS

Es el movimiento que consiste en trasladar el importe total o parcial de la asignación de una clave presupuestaria a otra, previa autorización del sector y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su caso.

U**UNIDAD DE MEDIDA**

Expresión con la cual es susceptible de medir el producto o resultado final. Se clasifican en legales (universalmente aceptadas) y convencionales, de acuerdo a su grado de aceptación; y en simples cuando se utiliza un solo término de identificación y compuestas cuando se combinan varios términos con base en su complejidad.

UNIDAD EJECUTORA

Es la Unidad Administrativa subordinada a una Unidad Responsable, en la cual se desconcentra parte del ejercicio presupuestario con el propósito de cumplir con eficiencia la misión encomendada. Es la responsable de llevar el registro contable de sus operaciones.

UNIDAD PRESUPUESTARIA

Principio presupuestario que se enfoca a lograr que el presupuesto de las entidades que conforman el sector público debe ser formulado, aprobado, ejecutado, controlado y evaluado, con plena sujeción a la política presupuestaria única definida y adoptada por la autoridad competente, de acuerdo con la Ley correspondiente en un sólo método y expresándose uniformemente.

UNIDAD RESPONSABLE

Area administrativa facultada para llevar a cabo las actividades que conduzcan al cumplimiento de objetivos y metas establecidas en los programas de una dependencia o entidad del Gobierno Federal.

V**VERTIENTE DE CONCERTACION**

Abarca las acciones que efectúan en forma negociada el Sector Público con los particulares y los grupos organizados interesados en las tareas del desarrollo nacional. Mediante esta vertiente el gobierno promueve la participación corresponsable de la sociedad en la detección de problemas y demandas, la definición de objetivos y líneas de política para su atención, la ejecución de acciones específicas, así como el seguimiento y evaluación de los resultados de las medidas concertadas. Tales acciones se concretan en las propuestas realizadas por los sectores social y privado en los foros de consulta popular para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas de Mediano Plazo que promovió el Consejo Nacional de Concertación Económica, así como los acuerdos o contratos que se firman, revisan y actualizan periódicamente, como es el caso de los Pactos Económicos.

VERTIENTE DE COORDINACION

Se refiere a las actividades que de común acuerdo realizan la federación y los gobiernos estatales, y a través de éstos con los municipios, para el logro de un desarrollo equilibrado e integral de las regiones del país. La coordinación de acciones se efectúa a partir de las aportaciones y propuestas que hacen los estados y municipios para la integración del plan y los programas de mediano plazo del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), y se mantiene dentro de la programación-presupuestación anual, hasta la evaluación de las acciones coordinadas. El documento regulador de tales acciones lo constituye el Convenio de Desarrollo Social, en el cual los ejecutivos federal y estatales establecen los compromisos y actividades a realizar anualmente.

VERTIENTE DE INDUCCION

Comprende la ejecución de aquellas acciones mediante la aplicación de instrumentos de política económica y social por parte del Gobierno Federal tendientes a inducir determinados comportamientos de los sectores social y privado, con el objeto de hacer compatibles sus acciones con los propósitos del plan y los programas del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD). Dentro de tales instrumentos se encuentran: el gasto público, el financiamiento, y las políticas fiscal, monetaria, de empleo, etc.

VERTIENTE OBLIGATORIA

Comprende las acciones que de acuerdo a la legislación vigente en materia de planeación deben realizar las dependencias y entidades del Gobierno Federal. Entre los resultados representativos de esta vertiente están: el Plan Nacional de Desarrollo, los programas-presupuestos de las dependencias y entidades, la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos de la Federación, los Informes de Gobierno y de Ejecución del Plan.

VERTIENTES DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA (SNPD)

Son las modalidades que adoptan las acciones que realizan al interior del Sistema Nacional de Planeación Democrática, las dependencias, órganos de gobierno, agrupaciones e individuos para el cumplimiento de los objetivos nacionales. Estas corresponden a: la obligatoria, la de coordinación, la de concertación y la de inducción. Todas las actividades que componen el proceso de planeación se realizan a través de estas vertientes, lo que permite asignar responsabilidades y tareas para los actores sociales en el proceso, de acuerdo a su ámbito de acción y con base en la naturaleza y características de los documentos que se elaboran en el sistema. (37)

(37) Poder Ejecutivo, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.(SHCP) *Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal*. Ed. SHCP. Subsecretaría de Egresos. Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública. 1ª. Edición. México 1988. pp. 1-337.

BIBLIOGRAFÍA

1. BAVARESCO de Prieto, Aura M. Las Técnicas de la Investigación. Manual para la elaboración de Tesis, Monografías, Informes. Editorial South-Western. 4a. edición. Ohio USA, 1979.
2. BELLO Maldonado, Rafael. Gasto Público en México. Editorial Universidad Iberoamericana. Departamento de Ciencias Sociales y Políticas. México 1987.
3. BERTALANFFY, Ludwig Von. Teoría General de los Sistemas. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1980.
4. BURBANO Ruiz, Jorge E. Presupuestos Enfoque Moderno de Planeación y Control de Recursos. Editorial Mc. Graw-Hill interamericana. México 1992.
5. CARRILLO Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México-Evolución de la Reforma Administrativa en México (1971-1979). Editorial Miguel Angel Porrúa S.A. 2a. Edición. México 1980.
6. CASTILLO García, Moisés. Compilador. La Administración Pública en México: contexto de su modernización. Editorial UNAM y CLAD. México 1998.
7. CECENA Cervantes, José Luis. La Planeación Económica en Países Atrasados de Orientación Capitalista. Editorial UNAM. México 1983.
8. FUENTE Ibarra, Ricardo de la Administración e Informática. Editorial ECASA. México 1991.
9. GUERRERO Orozco, Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista. Editorial INAP. 1a. Edición. México 1980.
10. _____ Teoría de la Administración Pública. Editorial Harla. México 1986.
11. GUILLEN, Arturo. Planeación Económica a la Mexicana. Editorial Nuestro Tiempo. México 1976.
12. KAUFMAN, Roger. Guía práctica para la Planeación en las organizaciones. Editorial Trillas. México 1987.
13. LUCAS, C. Henry Jr. Conceptos de los sistemas de información para la Administración. Editorial Mc. Graw-Hill. 1a. Edición en Español. México 1984.

14. **MARTÍNEZ Chávez,**
Victor Manuel.
Un Siglo del Presupuesto de Egresos en México 1891-1991.
Tesis para Doctorado en Administración Pública.
México 1992.
15. _____
Compilador
Actualización de Lecturas sobre Temática Presupuestaria.
Editorial UNAM, FCPS.
México 1986.
16. **MARTÍNEZ Silva,**
Mario
Coordinador.
Documento de Política y Administración Pública (III tomos)
Editorial Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública
A.C.
México s/f de impresión.
17. **MARTNER,**
Gonzalo.
Planificación y Presupuesto por Programas
Editorial Siglo XXI 13a. Edición.
México 1984.
18. **MUÑOZ Amato,**
Pedro.
Introducción a la Administración Pública (II tomos)
Editorial FCE.
7a Edición
México 1986.
19. **OSORNIO Cornejo,**
Francisco Javier.
Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México.
Editorial UNAM.
México 1992.
20. **PODER EJECUTIVO.**
Guía de Programación y Presupuestación.
Editorial SFP.
México 1984.
21. _____
Guía de Términos más usados en la Administración Pública Federal.
Editorial SECP. Subsecretaría de Egresos, Unidad de Contabilidad
Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública.
1a. Edición.
México 1998.
22. _____
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
Leyes y Códigos de México.
Colección Porrúa.
Editorial Porrúa, S.A.
3ta. edición.
México D.F. 1994.
23. _____
Ley de Finanzas.
Editorial Miguel Angel Porrúa S.A.
3a Edición.
México 1988.
24. _____
Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
Leyes y Códigos de México.
Colección Porrúa.
Editorial Porrúa, S.A.
2da. edición.
México D.F. 1992.
25. _____
Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.
Editorial SECP.
México 1995.

26. _____ Principios y Organización del Sistema Nacional de Planeación.
Editorial SPP.
2a. Edición.
México 1976.
27. **PODER LEGISLATIVO.** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Editorial IFE.
México 1990.
28. **RETCHKIMAN, K. Benjamin.** Aspectos Estructurales de la Economía Pública.
Editorial UNAM. Instituto de Investigaciones Económicas.
1a. Edición.
México 1975.
29. _____ Introducción al Estudio de la Economía Pública.
Editorial UNAM, Facultad de Economía.
México 1977.
30. **RÍO González, Cristóbal del.** El Presupuesto.
Editorial ECASA.
2a. Edición.
México 1990.
31. **ROSAS Arceo, Alfredo.** La crisis Fiscal del Presupuesto Público en México.
Editorial UAM. Unidad Iztapalapa.
1a. Edición.
México 1992.
32. **UVALLE Berrones, Ricardo.** La Actividad Económica del Estado. Relevancia del Sector Parastatal.
Editorial Plaza y Valdés.
1a. Edición
México 1998.
33. _____ El Gobierno en Acción.
Editorial FCE.
México 1984.
34. **VÁZQUEZ Arrollo, Francisco.** La Modernización del Estado.
Editorial El Caballito.
México 1991.
35. _____ Presupuesto por Programa para el Sector Público de México.
Editorial UNAM.
México 1971.
36. **WIONCZECK, Miguel Ángel.** Antecedentes e Instrumentos de la Planeación en México.
Editorial Siglo XXI.
México 1978.

HEMEROGRAFÍA

1. **AGUILAR Villanueva, Luis F.** "Reformas y Retos de la Administración Pública Mexicana (1998-1994)." en *Revista Foro Internacional*. Volumen XXXVI Número 12. Editorial Colegio de México. México 1996.