

DOLORES BEATRIZ CHAPOY BONIFAZ

Planeación, programación y presupuestación

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN
Y PRESUPUESTACIÓN

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Serie DOCTRINA JURÍDICA, Núm. 145

Coordinador editorial: Raúl Márquez Romero
Cuidado de la edición, formación en computadora y elaboración de formato
PDF: Jaime García Díaz

DOLORES BEATRIZ CHAPOY BONIFAZ

**PLANEACIÓN,
PROGRAMACIÓN
Y
PRESUPUESTACIÓN**



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
México, 2003

Primera edición: 2003

DR © 2003. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F.

Impreso y hecho en México

ISBN 970-32-0740-5

CONTENIDO

Prólogo	XIX
-------------------	-----

CAPÍTULO PRIMERO

RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO

I. Planificación y planeación	1
II. Evolución de la planeación económica federal	3
III. Bases jurídicas de la planeación económica federal	13
1. Normas constitucionales	13
2. Ley de Planeación	14
3. Plan Nacional de Desarrollo	18
A. Participación obligatoria	22
B. Participación coordinada	22
C. Participación concertada	23
D. Participación inducida	24
IV. Sistema Nacional de Planeación	25
1. Estructura institucional del Sistema Nacional de Planeación Democrática	26
2. Niveles de operación	26

A. Nivel global	26
B. Nivel sectorial	27
C. Nivel institucional	27
3. Principios de la planeación	28
4. Fases de la planeación	29
A. Formulación	29
B. Ejecución	29
C. Control	30
a. Control interno de carácter administrativo	30
b. Control externo de carácter político	32
c. Control social	33
D. Evaluación	34
a. Evaluación interna	34
b. Evaluación externa	35
5. Plan Nacional de Desarrollo	37
A. Preparación del Plan Nacional de Desarrollo	37
B. Programas a mediano plazo	40
a. Programas sectoriales	40
b. Programas regionales y programas especiales	41
c. Programas institucionales	42
C. Instrumentos operativos a corto plazo	42
a. Programa Anual Global	43

CONTENIDO	IX
b. Programas anuales preliminares	44
c. Programas anuales definitivos	44
6. Instrumentos jurídicos para la aplicación del Plan Nacional de Desarrollo	45
A. Ley de Ingresos de la Federación	45
B. Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación	45
C. Convenios de Desarrollo Social	46
D. Convenios de coordinación	48
E. Convenios de concertación	48
7. Programación del gasto regional de la Federación	49
V. Colofón	55

CAPÍTULO SEGUNDO

EVOLUCIÓN DE LA PLANEACIÓN ECONÓMICA LOCAL

I. Planeación estatal de desarrollo	59
1. Bases jurídicas de la planeación económica local	59
A. Preceptos federales que influyen en la planeación local	59
a. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	59
b. Ley de Planeación	60
c. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	60
d. Plan Nacional de Desarrollo	61

e. Ley de Coordinación	62
f. Ley de Ingresos de la Federación	66
g. Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación	66
h. Acuerdo del Poder Ejecutivo federal acerca de los criterios y fórmulas para la distribución entre los estados y municipios de los recursos de los fondos de aportaciones federales	69
B. Normas estatales base de la planeación local	69
a. Constitución política	69
b. Ley Orgánica de la Administración Pública	70
c. Ley de Planeación	70
2. Sistema Estatal de Planeación	74
A. Base estructural de los sistemas estatales de planeación	74
B. Instrumentos jurídicos de la planeación estatal	77
a. Plan Estatal de Desarrollo	77
b. Programas derivados del Plan Estatal de Desarrollo	78
c. Ley de Coordinación Fiscal Estatal	80
d. Convenios de coordinación	80
e. Convenios de concertación	81
f. Medidas de inducción	81
g. Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos	81
h. Convenios de Desarrollo Social	82

CONTENIDO	XI
II. Planeación municipal de desarrollo	91
1. Sistema Municipal de Planeación Democrática	92
2. Bases jurídicas de la planeación municipal de desarrollo	94
A. Base estructural del Sistema Municipal de Planeación Democrática	94
B. Formulación del Plan Municipal de Desarrollo	95
C. Ejecución del Plan Municipal de Desarrollo	95
a. Cumplimiento obligatorio	96
b. Cumplimiento coordinado	96
c. Cumplimiento concertado	97
D. Control y evaluación de la ejecución del Plan Municipal de Desarrollo	98
a. Control administrativo	98
b. Control legislativo	98
III. Colofón	99

CAPÍTULO TERCERO

PRESUPUESTACIÓN PROGRAMÁTICA Y PLANEACIÓN

I. Evolución del método presupuestal en México	102
1. Presupuestación y política	105
2. Relación entre planeación y presupuestación	107
3. Integración de la presupuestación en la planeación a través de la programación	109
4. Presupuesto tradicional	111

5. Presupuesto por programas	115
A. La presupuestación programática como instrumento de planeación	117
a. La planeación económica como instrumento de rectoría económica	118
b. La presupuestación programática como instrumento de información	118
B. La presupuestación programática como proceso . . .	118
C. La presupuestación programática como documento .	119
D. Presupuesto base cero	119
6. Unidad presupuestal y diversidad en la asignación . . .	120
II. Base programática del presupuesto	121
1. Noción de programa	122
2. Principios de la programación	123
3. Elementos de la programación	123
4. Relación entre el programa anual de trabajo del gobierno y el presupuesto	124
III. Presupuestación por programas	125
1. Naturaleza jurídica del presupuesto	125
2. Efectos jurídicos del presupuesto	128
3. Principios presupuestales	128
4. Fases de la presupuestación	129
5. Carácter de la presupuestación programática	133
6. Contenido del presupuesto	136

CONTENIDO	XIII
A. Clasificaciones presupuestarias	136
a. Clasificación funcional	137
b. Clasificación sectorial	138
c. Clasificación administrativa	139
d. Clasificación por objeto de gasto	139
e. Clasificación programática	141
f. Clasificación económica	142
g. Presentación del presupuesto	143
h. Cálculo de las partidas presupuestales	143
B. Contabilidad pública	146
a. Contabilidad gubernamental	147
b. Principios normativos de carácter general	152
c. Cuenta Pública	154
IV. Colofón	159

CAPÍTULO CUARTO

PRESUPUESTACIÓN PROGRAMÁTICA
EN EL NIVEL FEDERAL

I. Introducción a la presupuestación programática	161
II. Bases jurídicas del sistema presupuestario	162
1. Disposiciones constitucionales en materia de presupuesto	162
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	163
3. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal	165

4. Ley General de Deuda Pública	167
5. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público	170
6. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas	173
III. Autoridades a cargo de dar cohesión a las actividades presupuestales	177
1. Secretaría de Hacienda y Crédito Público	178
2. Secretaría de Desarrollo Social	179
3. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo	180
IV. Proceso de presupuestación por programas	181
1. Planeación	183
2. Formulación del presupuesto por programas	184
A. Aspecto político	184
B. Aspecto técnico	186
a. Preparación del presupuesto	186
b. Elaboración de proyectos	187
c. Mecánica operativa del proyecto	190
d. Determinación programática y presupuestal de recursos	191
e. Calendarización del gasto y determinación del origen de los recursos	191
f. Límites presupuestales	192
g. Jerarquización de los niveles de operación	193

h. Entrega de los anteproyectos de presupuesto a la Secretaría de Hacienda	194
i. Estudio, discusión y autorización interna del anteproyecto de presupuesto	195
j. Discusión y aprobación del presupuesto en la Cámara de Diputados	198
3. Reformulación	201
4. Operación	203
A. Aspecto técnico	204
B. Aspecto político	204
5. Control y evaluación	205
A. Control interno de carácter administrativo	206
B. Control externo de carácter legislativo	209
a. Facultades de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación respecto al manejo de los fondos públicos	214
b. Facultades de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación respecto a la Cuenta Pública	221
c. Supervisión a la Auditoría Superior de la Federación	225
V. Duración del ciclo presupuestario	226
1. Gestación del presupuesto	227
2. Ejecución del presupuesto	228
3. Preparación y entrega de la Cuenta Pública	228
4. Revisión de la Cuenta Pública	228
VI. Colofón	229

CAPÍTULO QUINTO

PRESUPUESTACIÓN PROGRAMÁTICA
EN EL NIVEL LOCAL

I. Presupuestación programática en el nivel estatal	231
1. Ordenamientos jurídicos relacionados con el presupuesto	235
A. Disposiciones contenidas en las Constituciones locales	235
B. Normatividad estatal relacionada con la presupuestación	236
a. Ley de Planeación	236
b. Ley Estatal de Obras Públicas	237
c. Ley Orgánica del Poder Legislativo	237
d. Ley Orgánica de la Entidad Superior de Fiscalización	237
e. Plan Estatal de Desarrollo	237
f. Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal	238
g. Ley de Deuda Pública	238
h. Ley de Hacienda	238
i. Ley de Ingresos	238
2. Atribuciones del Ejecutivo	239
A. Formulación del presupuesto	239
B. Autorización del presupuesto	240
C. Ejercicio del presupuesto	240

D. Control del presupuesto	241
3. Atribuciones del Poder Legislativo	242
A. Aprobación del presupuesto	243
B. Comparecencia de funcionarios y fiscalización pe- riódica del ejercicio del presupuesto	245
C. Aprobación de la Cuenta Pública	246
II. Presupuestación programática en el nivel municipal	248
1. Marco legal municipal	249
2. Administración municipal	252
3. Orientación programática de la presupuestación	254
A. Formulación del presupuesto	254
B. Aprobación del presupuesto	255
C. Ejercicio del presupuesto	255
D. Control del presupuesto	256
a. Control interno	256
b. Control externo	258
c. Control social	259
III. Colofón	259
Conclusiones	261
Bibliografía	265

Planeación, programación y presupuestación, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 11 de julio de 2003 en los talleres de Composición y Negativos Don José. En la edición se utilizó papel cultural de 70 x 95 de 50 kg. para los interiores y cartulina couché de 162 kg. para los forros.
Tiraje: 1,000 ejemplares.