

25



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO**



**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
COORDINACIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
SISTEMA DE UNIVERSIDAD ABIERTA**

**EL GOBIERNO GERENCIAL Y EL PRESUPUESTO  
DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN DE LOS  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.  
LA REFORMA AL SISTEMA PRESUPUESTARIO  
DE 1998.**

**T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
- ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA -  
PRESENTA**

**JORGE ERWIN FROMOW GUERRA**



**CIUDAD UNIVERSITARIA  
ASESOR. ABRAHAM MELNIK IDI  
CIUDAD DE MÉXICO, DF. 2002**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

# CONTENIDO

Página

• <b>INTRODUCCIÓN</b>	viii
• <b>TÍTULO PRIMERO GOBIERNO GERENCIAL</b>	
Capítulo Primero. Introducción. ....	1
Capítulo Segundo. Contexto Histórico y Geográfico. ....	4
Capítulo Tercero. Antecedentes Académicos. ....	15
Capítulo Cuarto. Propuestas. ....	20
Capítulo Quinto. Gerencia Pública. ....	25
Capítulo Sexto. Gerencia Pública y Presupuesto. ....	39
• <b>TÍTULO SEGUNDO PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN</b>	
Capítulo Primero. Consideraciones Preliminares. ....	47
Capítulo Segundo. Legislación Aplicable. ....	52
Capítulo Tercero. Presupuesto de Egresos de la Federación. ....	101
Capítulo Cuarto. Fase de Elaboración y Aprobación. ....	138
Capítulo Quinto. Fase de Ejecución. ....	152
Capítulo Sexto. Fase de Control y Fiscalización. ....	178
• <b>TÍTULO TERCERO REFORMA AL SISTEMA PRESUPUESTARIO</b>	
Capítulo Primero. Introducción y Fundamentos. ....	198
Capítulo Segundo. Nueva Estructura Programática. ....	214
Capítulo Tercero. Sistema de Evaluación del Desempeño. ....	230
Capítulo Cuarto. Sistema Integral de Administración Financiera Federal. ....	246
Capítulo Quinto. Iniciativas Constitucionales en la LVIII Legislatura del Congreso de la Unión en Materia Presupuestaria. 2000-2002. ....	253
• <b>CONCLUSIONES</b>	261
• <b>ANEXOS</b>	271
• <b>BIBLIOGRAFÍA</b>	293

# ÍNDICE

Página

- **INTRODUCCIÓN**

viii

- **TÍTULO PRIMERO  
GOBIERNO GERENCIAL**

Capítulo Primero. Introducción. ....	1
Capítulo Segundo. Contexto Histórico y Geográfico. ....	4
I. Contexto Histórico. ....	4
II. Contexto Geográfico. ....	13
Capítulo Tercero. Antecedentes Académicos. ....	15
Capítulo Cuarto. Propuestas. ....	20
Capítulo Quinto. Gerencia Pública. ....	25
I. Diferencias ente el Sistema de Planeación y la Planeación Estratégica. ....	30
II. El Ciudadano-Cliente en la Gerencia Pública. ....	35
Capítulo Sexto. Gerencia Pública y Presupuesto. ....	39

- **TÍTULO SEGUNDO  
PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN**

Capítulo Primero. Consideraciones Preliminares. ....	47
Capítulo Segundo. Legislación Aplicable. ....	52
I. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ....	53
II. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. ....	69
III. Ley de Planeación. ....	74
IV. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. ....	77
V. Ley de Fiscalización Superior de la Federación. ....	78
VI. Ley del Servicio de Tesorería de la Federación. ....	79
VII. Ley del Diario Oficial de la Federación. ....	80
VIII. Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. ....	80
IX. Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. ....	90
X. Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. ....	94
XI. Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación. ....	94
XII. Acuerdo por el que se expide el Manual de Normas Presupuestarias de la Administración Pública Federal. ....	97
XIII. Acuerdo por el que se expide el Clasificador por Objeto de Gasto para la Administración Pública Federal. ....	99

Capítulo Tercero. Presupuesto de Egresos de la Federación. ....	101
I. Consideraciones Preliminares. ....	101
II. Conceptos de Presupuesto de Egresos. ....	103
III. Naturaleza Jurídica. ....	105
IV. Principios Presupuestarios. ....	110
1.) Universalidad. ....	112
2.) Unidad. ....	113
3.) Especialidad. ....	114
4.) Anualidad. ....	117
5.) Competencia. ....	122
6.) Equilibrio Presupuestario. ....	126
7.) No Afectación de Recursos. ....	128
8.) Planificación. ....	129
9.) Previsión. ....	131
10.) Claridad. ....	132
11.) Publicidad. ....	132
12.) Exactitud. ....	133
13.) Exclusividad. ....	133
V. Contenido. ....	134
Capítulo Cuarto. Fase de Elaboración y Aprobación. ....	138
I. Sujetos que Elaboran. ....	138
II. Fechas de Elaboración. ....	144
III. Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. ....	146
IV. Proceso Legislativo. ....	148
Capítulo Quinto. Fase de Ejecución. ....	152
I. Quién gasta. ....	154
II. En qué se gasta. ....	157
III. Para qué se gasta. ....	164
IV. Cuándo se gasta. ....	166
V. Cómo y con qué documentos se gasta. ....	167
VI. Clave Presupuestaria. ....	173
Capítulo Sexto. Fase de Control y Fiscalización. ....	178
I. Consideraciones Generales. ....	178
II. Análisis Subjetivo. ....	180
III. Auditorías. ....	183
IV. Documentos. ....	184
V. Análisis Temporal. ....	190
VI. Comprobantes, Responsabilidades, Procedimiento y Estructura de la Auditoría Superior de la Federación. ....	190

▪ **TÍTULO TERCERO**  
**REFORMA AL SISTEMA PRESUPUESTARIO**

Capítulo Primero. Introducción y Fundamentos. ....	198
I. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. ....	199
II. Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. ....	202

III. Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo. 1997-2000. ....	208
Capítulo Segundo. Nueva Estructura Programática. ....	214
I. Clasificación Administrativa. ....	217
II. Clasificación Económica. ....	220
III. Clasificación Funcional-Programática. ....	221
Capítulo Tercero. Sistema de Evaluación del Desempeño. ....	230
I. Elementos Programáticos. ....	231
II. Niveles de Aplicación y Marcos de Ejecución. ....	238
III. Prelaciones y Relaciones. ....	241
Capítulo Cuarto. Sistema Integral de Administración Financiera Federal. ....	246
I. Consideraciones Generales. ....	246
II. Cobertura. ....	247
III. Instrumentos Técnicos. ....	248
IV. Criterios de Registro. ....	251
Capítulo Quinto. Iniciativas Constitucionales en la LVIII Legislatura del Congreso de la Unión en Materia Presupuestaria. 2000-2002. ....	255
I. Modificación de las Fechas de Entrega del Presupuesto de Egresos. ....	255
II. Prohibición de Partidas Secretas. ....	256
III. Falta de Aprobación del Presupuesto de Egresos al Inicio del Ejercicio. ....	256
▪ <b>CONCLUSIONES.</b>	261
▪ <b>ANEXOS.</b>	271
I. Calendarios de Gasto. ....	271
II. Radicación de Recursos. ....	274
III. Funciones y Subfunciones. ....	275
IV. Programas Sectoriales y Especiales. ....	279
V. Actividades Institucionales. ....	281
VI. Cuentas y Tablas de Eventos. ....	284
VII. Presupuesto de Egresos de la Federación 2001. ....	286
▪ <b>BIBLIOGRAFÍA.</b>	293
I. Libros. ....	293
II. Diccionarios, Enciclopedias, Revistas y Varios. ....	296
III. Legislación. ....	297
IV. Internet. ....	298

# INTRODUCCIÓN

---

## I. Justificación del Tema.

El gobierno tiene como encomienda de la sociedad, la realización y satisfacción de un conjunto de atribuciones y funciones que atienden a diversas razones, unas con validez temporal y otras con carácter permanente. Algunas actividades están indisolublemente ligadas a las funciones propias de todo gobierno; otras, atienden a motivos económicos, políticos o administrativos que varían con el tiempo. De esta manera, la creación de leyes, la impartición de justicia y el establecimiento y mantenimiento de un orden interior siempre han sido responsabilidad directa del gobierno.

Pero más allá de su motivación u origen, cualquier actividad que desarrolle el gobierno necesita ser solventada con recursos económicos, materiales y humanos para su realización. Es decir, la impartición de justicia requiere contratar a jueces y ministros públicos; el combate a la pobreza, a proveedores y servidores públicos; la construcción de obra pública, a contratistas y supervisores. Cualquier área de la actividad gubernamental implica la erogación de recursos.

La doctrina señala en principio que estos recursos se obtienen de quienes reciben los beneficios, es decir, de los gobernados. Estos contribuyen a través del pago de impuestos establecidos por leyes fiscales que recogen principios de seguridad obtenidos a través de siglos. Y una vez que el gobierno cuenta con los recursos, los destina a la satisfacción de las necesidades sociales y al cumplimiento de obligaciones que tiene a su cargo.

Éste es el objetivo del trabajo de investigación de la presente tesis. El trabajo de tesis busca precisar, estudiar y determinar la manera en que el gobierno gasta las contribuciones de los gobernados al ejercer el "gasto público".

La manera sobre cómo el gobierno gasta las contribuciones de los gobernados es de importancia central para la Licenciatura de Administración Pública, y es un tema poco estudiado por la doctrina. La elección del tema atiende a la necesidad de desarrollar estudios en el área presupuestaria que nos acerquen a un conocimiento suficiente para determinar si el gobierno está gastando bien su presupuesto, y saber cómo lo gasta.

Respecto a la manera de cómo el gobierno eroga los gastos públicos, en especial, se han presentado corrientes que postulan diferentes análisis. De estas corrientes, la más novedosa es la que postula el "Gobierno Gerencial". Así, también en el trabajo de tesis se presentará un acercamiento a esta nueva corriente, para finalmente entender la característica principal de la reforma que sufrió el sistema presupuestario en el año de 1998 que incorpora en gran medida los criterios del Gobierno Gerencial en la Administración Pública.

Considero que desarrollar estudios en el área de las finanzas públicas, y especialmente en el gasto, es de importancia central para consolidar una parte esencial de la Reforma del Estado.

En el caso de México, se ha conseguido un sistema electoral que garantiza la competencia política en igualdad de condiciones y que, a su vez, permite la imposición de sanciones para los actos ilícitos. Pero aún queda pendiente el gran tema: la transparencia en el gasto de las contribuciones. A la fecha no se ha conseguido establecer las condiciones necesarias para asegurar al gobernado que sus contribuciones se destinarán de manera adecuada, eficaz y eficiente únicamente para solventar necesidades públicas.

Los desvíos de recursos públicos para fines distintos de los originalmente recaudados son noticia frecuente en los diversos niveles de gobierno. Y ésta es la percepción del gobernado. Sabe que una parte de lo recaudado por el gobierno no llegará a su destino último, o en su trayecto se beneficiarán sujetos que no tenían derecho.

Esto tiene que cambiar. Tenemos que dar la seguridad al gobernado de que lo recaudado se aplicara única y exclusivamente para solventar los

problemas sociales de nuestro país. De ahí la importancia de empezar a exponer éste problema.

Para realizar un diagnóstico del estado actual, primero requerimos un acercamiento a los métodos que el gobierno utiliza para gastar los recursos públicos. Esa es la finalidad de la tesis. Considero que ésa es la trascendencia y utilidad que puede aportar.

Un acercamiento así beneficiará tanto al gobierno como a los gobernados, a las organizaciones no gubernamentales, a los académicos y a todo aquel que contrate con el gobierno, pues lo más probable es que una porción mayoritaria de estos desconozcan su funcionamiento.

## **II. Planteamiento del Problema.**

Una vez presentado el objetivo general del trabajo de tesis, es necesario precisar con mayor detalle cuáles serán las herramientas que servirán para alcanzar la meta propuesta.

Para ello es preciso delimitar que el estudio se centrará en tres grupos temáticos y cuyo contenido a continuación desarrollo:

- I. Gobierno Gerencial;
- II. Presupuesto de Egresos de la Federación; y
- III. Reforma al Sistema Presupuestario de 1998.

### **I. Gobierno Gerencial.**

Las formas, procedimientos, métodos y principios en la administración del gobierno varían con las épocas.

Anteriormente el "Gobierno Burocrático" evocaba un sistema de gobierno ideal para la sociedad que lo estableció. Cuando la acción gubernamental se encontraba inmersa en conflictos de gobernabilidad y legalidad y era dirigida por intereses partidistas o políticos, la instauración de un aparato burocrático fue la solución. La implementación del servicio civil, el estricto apego a la ley y el ejercicio despersionalizado y generalizado de la acción de gobierno fue la solución.

Sin embargo, el Gobierno Gerencial señala que los requerimientos son otros. La sociedad ha cambiado y también sus peticiones al gobierno. Ahora se requiere de servicios individualizados y de una mejor y más eficiente utilización de los recursos públicos.

Al respecto, y como tema central de la tesis, encontramos la crítica constante al Gobierno Burocrático de incentivar el gasto total de los recursos públicos y el desaliento a su mejor uso. Al respecto, propone una serie de medidas en la materia. Estas propuestas serán analizadas en un apartado especial de la tesis, es decir, las propuestas del Gobierno Gerencial en materia presupuestaria, de las cuales, como veremos en el estudio del tercer tema, se recogió principalmente la evaluación del desempeño.

## II. Presupuesto de Egresos de la Federación.

La importancia del Presupuesto de Egresos de la Federación en la vida económica de México cada vez va adquiriendo mayor grado. Y éste es un fenómeno que no es exclusivo de nuestro país. Cada vez la injerencia de los gobiernos en la vida económica de los países es mayor y esto se constata con el incremento de los recursos autorizados por los presupuestos nacionales con relación al Producto Interno Bruto.

En México, el Presupuesto de Egresos de la Federación contiene disposiciones jurídicas, económicas, contables y administrativas centrales en el régimen financiero del gobierno.

Incluso, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regula especialmente su aprobación. Pero independientemente de ser el instrumento central del régimen financiero del gobierno, no ha desarrollado los elementos suficientes para dar la certeza total al gobernado de que los recursos se destinaran únicamente como gasto público y que éstos no serán desviados para la satisfacción de otros fines.

La importancia del Presupuesto de Egresos de la Federación es central, pues por éste se hace llegar a todos los órganos de gobierno los recursos necesarios para la realización de sus funciones. El Presupuesto es el que

autoriza los recursos a los hospitales o a las escuelas, a las policías o al combate a la pobreza.

Así, la finalidad de éste tema es exponer cómo el gobierno eroga los recursos públicos. Pero por la extensión de éste fenómeno es necesario reducirlo a un universo menor, por esto, solo se abordará el estudio presupuestario a nivel federal, pues a cada nivel de gobierno corresponde el suyo propio.

### III. Reforma al Sistema Presupuestario de 1998.

En el afán de llevar al gobierno a mejores niveles de desempeño, el Poder Ejecutivo Federal, a cargo entonces del doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, llevó a cabo en 1998 la implementación del programa institucional denominado "Reforma al Sistema Presupuestario".

La Reforma al Sistema Presupuestario fue expuesta por primera vez en una referencia oficial en la Exposición de Motivos del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1998. En la Exposición, el Ejecutivo Federal señala que la Reforma al Sistema Presupuestario está compuesta de los siguientes tres elementos:

- I. Nueva Estructura Programática (NEP);
- II. Sistema de Evaluación del Desempeño (SED); y
- III. Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF).

Como lo mencione en líneas anteriores, el Sistema de Evaluación del Desempeño es el que incorpora en mayor medida algunos de los criterios propuestos por el Gobierno Gerencial en materia presupuestaria.

Ésta ultima parte también servirá para acercarnos a las últimas reformas en el área y para analizar brevemente los proyectos de reformas presentados ante la legislatura LVIII de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

### **III. Líneas de Investigación.**

En el desarrollo de la tesis considero que deben abarcarse las siguientes líneas de investigación para presentar un esquema general de la materia que nos permita realizar un diagnóstico adecuado de los temas planteados.

#### **I. Gobierno Gerencial.**

- ¿Qué es el Gobierno Gerencial?
- ¿En qué contexto se origina?
- ¿Cuáles son sus propuestas?
- ¿Qué es la planeación estratégica?
- ¿En qué consiste la perspectiva ciudadano-cliente?
- ¿Cuáles son las propuestas del Gobierno Gerencial en materia presupuestaria?

#### **II. Presupuesto de Egresos de la Federación.**

- ¿Qué es el Presupuesto de Egresos de la Federación?
- ¿Qué normatividad lo regula?
- ¿Cuál es su naturaleza?
- ¿Qué principios lo informan?
- ¿Cómo se elabora?
- ¿Cómo se aprueba?
- ¿Cómo se ejecuta?
- ¿En qué se gasta?
- ¿Cómo, cuándo y quiénes lo gastan?
- ¿Cómo se controla?
- ¿Cómo se fiscaliza?

#### **III. Reforma al Sistema Presupuestario de 1998.**

- ¿Cuáles sus fundamentos?
- ¿Cuáles son sus componentes?
- ¿Qué es y cómo opera la Nueva Estructura Programática?

- ¿Con qué criterios se debe evaluar la acción gubernamental?
- ¿Qué es y cómo opera el Sistema de Evaluación del Desempeño?
- ¿Qué es y cómo opera el Sistema Integral de Administración Financiera Federal?
- ¿Cuáles y en qué consisten las iniciativas en la materia?

#### **IV. Hipótesis de la Investigación.**

La investigación del trabajo de tesis se dirige por las siguientes hipótesis.

- § El Presupuesto de Egresos de la Federación tiene deficiencias en su operación por la antigüedad de su normatividad, situación que lo separa una adecuada respuesta a las circunstancias actuales.
- § La complejidad y tecnicismos del proceso presupuestario aleja a los interesados de un conocimiento claro sobre cómo se desarrolla.
- § Las competencias del proceso presupuestario no están asignadas de manera conveniente.
- § La falta de aprobación del presupuesto de egresos al ejercicio del gasto no encuentra regulación adecuada y suficiente que ofrezca una solución correcta.
- § La tácita reconducción presupuestaria es el mejor mecanismo ante la falta de aprobación del presupuesto de egresos al inicio del ejercicio.
- § La anualidad presupuestaria complica en la práctica la ejecución del presupuesto para el reconocimiento de obligaciones de fechas diferentes.
- § La facultad reglamentaria facilita al Poder Ejecutivo a dictar la mayor y más importante normatividad del proceso presupuestario.
- § El sistema presupuestario actual carece o es deficiente en la regulación de figuras presupuestarias centrales, como lo son, por ejemplo, la falta de aprobación al inicio del ejercicio, la transferencia de partidas o la fiscalización.

- § La mayor parte de las propuestas del Gobierno Gerencial en materia presupuestaria no se pueden incorporar al sistema presupuestario mexicano por falta de seguridad actual en la normatividad vigente.
- § La Reforma al Sistema Presupuestario de 1998 contiene criterios de Gobierno Gerencial.
- § La Reforma al Sistema Presupuestario recoge principalmente del Gobierno Gerencial los criterios de evaluación del desempeño.

## **V. Guión de la Investigación.**

Al desarrollar las tres áreas, el trabajo de tesis se dividirá en igual número de apartados para dar lugar, contestación y estudio a las líneas de investigación anteriormente planteadas.

Por las circunstancias referidas líneas arriba, el desarrollo del tema es novedoso ante la falta de estudios en la materia.

Debido a ello, y por la naturaleza del tema, su enfoque es multidisciplinario, pues es una materia en la que convergen análisis y realidades tanto administrativas como económicas, políticas, sociales, jurídicas e incluso contables.

Por lo anterior, el estudio se presentará con una naturaleza tanto exploratoria, descriptiva y explicativa:

- Exploratoria por la falta de investigación en el área;
- Descriptiva pues expondrá los mecanismos que utiliza; y
- Explicativa pues indicara los problemas graves que afronta el área.

# TÍTULO PRIMERO

# GOBIERNO GERENCIAL

---

La necesidad de innovación social quizás sea todavía mayor, pero en lo esencial tendrá que producirse dentro de las instituciones de servicio público existentes. Incorporar la administración empresarial a estas instituciones puede ser, por ende, la principal tarea política de esta generación.

— Peter Drucker.

---

## Capítulo Primero. Introducción.

Los adjetivos que se han aplicado al Estado y al gobierno son numerosos y atienden a diversos factores que inciden en ellos. Hemos dado ejemplo de los mismos en las categorías de orden político, económico, jurídico y administrativo. El objetivo del presente capítulo es entender y acercarnos a la más reciente categoría: el "Gobierno Gerencial".

La primera precisión que haremos será con respecto al nombre. Considero incorrecto hablar de un "Estado Gerencial", pues como veremos, esta corriente atiende y califica al gobierno, no es una corriente que afecte a la población o al territorio como sí ocurre con otras que afectan al Estado.

En la literatura encontramos una pluralidad de denominaciones que pretenden ser sinónimos de "Gobierno Gerencial" en la lengua española: "gobierno empresarial"; "gobierno gerencialista"; "gerencia pública"; "nueva gerencia pública"; "gestión pública" y "nueva gestión pública". En lengua inglesa encontramos los conceptos de "*public management*" o "*new public management*". La aplicación de estos conceptos al gobierno es reciente; según criterios de Barry Bozeman y Juan Miguel Ramírez Soraya, data de finales de la década de los años setenta y comienzo de los ochenta.

De los términos presentados, considero que el más apropiado para esta nueva corriente es la de "Gobierno Gerencial", ya que se refiere a su naturaleza. En primer término empleamos la palabra "gobierno", cuya

utilización comprende a este elemento, el cual es modificado por la partícula "gerencial", considerando a ésta como una conjugación de la palabra "gerencia", sustantivo femenino cuyo significado el *Diccionario de la Lengua Española* expone como sigue: "Cargo de gerente. II 2. Gestión que le incumbe. II 3. Oficina del gerente. II 4. Tiempo que una persona dura en el cargo."<sup>1</sup>

De esta manera, "gerencia" nos remite al concepto "gerente", para el cual el diccionario ya citado nos indica en la entrada correspondiente que es un sustantivo masculino, por el que debemos entender: "El que dirige los negocios y lleva la firma de una sociedad o empresa mercantil, con arreglo a su constitución."<sup>2</sup> En el mismo sentido lo describe el *Diccionario Grijalbo*, que señala para gerente: "Persona encargada de dirigir la actividad económica de una empresa o sociedad, en los estatutos de la cual se concentran sus poderes."<sup>3</sup>

Por lo tanto, el concepto "gerencia" está íntimamente ligado al sector privado, donde en principio encontramos a la empresa, siendo reciente su ingreso como categoría conceptual al sector público.

Con las consideraciones precedentes, se sustenta la afirmación de que la denominación propuesta y seleccionada, "Gobierno Gerencial", es la adecuada por la naturaleza de esta corriente que se caracteriza por la implementación de las prácticas de la administración privada en la administración pública, como veremos en nuestro estudio.

Con ello quisiera introducir el principio que esta corriente postula al considerar en la administración una sola actividad, a la cual rigen ciertos principios que se pueden aplicar a cualquier ámbito, ya sea familiar, privado, comunal, público o internacional; lo importante aquí es la administración, no sólo las áreas en que se aplica.

De esta manera, el tema se presenta con una doble naturaleza: administrativa y jurídica.

---

<sup>1</sup> *Diccionario de la Lengua Española*, Decimonovena edición, Madrid, Editorial Espasa Calpe, 1970, p. 663.

<sup>2</sup> *Idem*.

<sup>3</sup> *Grijalbo Diccionario Enciclopédico*, Barcelona, Editorial Grijalbo, 1986, p. 874.

Por una parte, tenemos que estudiar el fenómeno desde una perspectiva netamente administrativa, para comprender cómo es posible que sea aplicada con sus principios a los más diversos sectores a los que con anterioridad me he referido, pero en especial y como objeto de estudio, al sector público.

En su segunda parte, debemos analizar el tema desde una perspectiva netamente jurídica y en especial, desde el derecho administrativo, pues son reformas que afectan e impactan directamente al gobierno –Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial<sup>4</sup>-- pero especialmente a la actividad administrativa desarrollada en principio por el Poder Ejecutivo. Las medidas postuladas por los gerencialistas son de gran variedad, pues con la finalidad de tener un gobierno eficiente proponen desde medidas correctivas del "tamaño" del gobierno, hasta la implementación de indicadores del desempeño, pasando por toda una reforma en la que el ahora "cliente", en vez del "ciudadano", exige una mejor utilización de los recursos públicos.

Todas estas medidas que postula el nuevo Gobierno Gerencial no se han quedado simplemente en intenciones de gabinete científico. Por el contrario, dan cuenta de ello presupuestos de egresos públicos que justifican su plurianualismo en la nueva Gerencia Pública (por ejemplo, el presupuesto 2001-2003 de la Provincia de San Luis, República Argentina), y en México un capítulo especial del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002, hasta lineamientos y directrices de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) para sus miembros (entre los cuales se encuentra nuestro país).

Las medidas del Gobierno Gerencial impactan y afectan un variado espectro de reformas en torno al gobierno y serán expuestas en este título. Sin embargo, como un estudio adecuado de cada reforma y de la manera como se ha implantado en México es imposible desarrollarlo en un mismo trabajo, limitamos como objeto de estudio las propuestas, medidas y reformas en materia presupuestaria, para posteriormente estudiar cómo se implementaron.

---

<sup>4</sup> Como lo señalamos, la división de poderes en México no es absoluta y los tres poderes realizan actos materialmente administrativos.

## **Capítulo Segundo. Contexto Histórico y Geográfico.**

El nacimiento del Gobierno Gerencial no lo podemos ubicar con exactitud, ni darle una fecha precisa. Sin embargo, la doctrina y literatura respecto al tema, y el ejercicio, desarrollo e implementación de las características que distingue a este tipo de gobierno sí las podemos localizar histórica y geográficamente.

### **I. Contexto Histórico.**

- Posterior a la Guerra Fría.

Podemos señalar que el origen del Gobierno Gerencial es posterior a la guerra fría. Ya sea que los tratadistas competentes determinen si es la caída del muro de Berlín o la desaparición de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) lo que inicie el aún no bautizado periodo, pero encontramos que coincide con las opiniones citadas de Barzelay y Ramírez. Estos dos acontecimientos históricos no solamente finalizan una era política internacional, sino que también dan lugar a la hegemonía del sistema económico capitalista<sup>5</sup>.

Con una lectura más detallada también debemos señalar que la caída de los sistemas económicos socialistas implica en términos generales, el fin de un tipo de administración, la socialista, y el triunfo de la administración de la libre empresa en un mercado globalmente libre.

Son muchos factores con los que se pretende caracterizar este modelo capitalista, por ejemplo: la democracia, la libre competencia, las garantías individuales o últimamente mejor conocidos derechos humanos, la protección al medio ambiente, la libertad de expresión, entre otros. Y sin duda, gran parte del éxito de este sistema, independientemente de los demás factores culturales o sociales, políticos o militares, es precisamente otro de sus grandes íconos: la empresa.

---

<sup>5</sup> Sin embargo, no debemos olvidar a China que sigue un sistema binario: capitalista en Hong Kong, pero socialista en la mayor parte del país. Y si algún país perfila para potencia internacional, es precisamente China.

Y es que la empresa es la base y átomo de la estructura de los Estados Occidentales para proveer al gobierno y a la sociedad de los empleos, bienes y servicios que requiere. El desarrollo de la empresa varía por regiones y años, pero esencialmente los medios de producción son asequibles a los particulares, y para su administración se tiene la plena libertad de decisión dentro del marco legal que impone el Estado.

Ya el concepto de Estado neoliberal no otorga una explicación completa a las nuevas características que toma actualmente el Estado. Y es que si las medidas anti-inflacionarias, la guerra al alto intervencionismo del Estado, la apertura completa de la economía hacia el exterior, y la desmedida confianza al sector privado han concluido<sup>6</sup>, también es cierto que ya empiezan a perfilarse otras medidas que, si bien no radicalmente distintas, imponen otras características.

En el aspecto jurídico se han tenido que incorporar a la legislación las nuevas demandas políticas dado que, después de haber creado y adaptado todo el sistema paraestatal; con las medidas neoliberales, se tuvo que "achicar" las estructuras del gobierno, aunque no con muy buenos, justos y legales resultados. Ahora está esperando su turno el Gobierno Gerencial.

- Posterior al Estado Burocrático.

Encontramos unánimemente en la literatura una clara oposición a la burocracia. En la entrada correspondiente a "burocracia", el *Diccionario de la Lengua Española* muestra el siguiente significado: "Influencia excesiva de los empleados públicos en los negocios del Estado."<sup>7</sup> Y es importante identificar la concepción que tienen los autores del Gobierno Gerencial, pues en gran medida la consideran como un obstáculo para sortear los actuales vicios del gobierno.

Osborne y Gaebler consideran a la burocracia como una respuesta que dio solución a los problemas que enfrentaba la Administración Pública en

---

<sup>6</sup> Humberto García Bedoy, Neoliberalismo en México. Características, Límites y Consecuencias, Primera edición. Guadalajara, Editorial ITESO, 1992, pp. 5-26.

<sup>7</sup> *Op. cit.* 1. p. 210.

Estados Unidos, y que estuvo determinada por el tipo de sociedad en que se desarrolló.

Los citados autores cuentan que antes de la implementación del modelo burocrático, el gobierno en Estados Unidos se caracterizaba porque los responsables<sup>8</sup>: "...administraban las ciudades como si fueran feudos propios: a cambio de votos de los inmigrantes, concedían empleos, favores y servicios personales. Con una mano robaban al erario público, mientras que con la otra se aseguraban de que quienes les proporcionaban bloques de votos leales recibieran una generosa recompensa".

Tan nefasta circunstancia cambió bajo el "liderazgo" de los presidentes Theodore Roosevelt (1901-1905 y 1905-1909) y Woodrow Wilson (1913-1917 y 1917-1921), quienes acabaron con el conocido "*patronage*" o patronazgo político, perfeccionando e implementando sistemas de servicio civil con exámenes escritos, escalas salariales estrictamente reguladas, y protección contra la contratación y despidos arbitrarios. Estos cambios trajeron consigo la "...creación de una carrera de administradores municipales, de profesionales que, aislados de los políticos, dirigían la burocracia de manera eficiente, como *gente de negocios*"<sup>9</sup>. Así, la burocracia atendió al modelo de sociedad y economía que se consolidaba en la era industrial.

El nuevo contexto produjo socialmente una uniformidad de exigencias y demandas ante el gobierno y, en el ámbito económico, coincidió con el auge y establecimiento de las más fuertes empresas que, en principio, fueron monopólicas. Pero desde la perspectiva política, su implementación tuvo como objetivo atacar precisamente el patrimonialismo en el gobierno que algunos políticos ejercían, para sustituirlo por una administración racional, planeada, estricta, con rigurosas y cuidadas reglas que evitaran la menor discrecionalidad de los políticos.

Por una parte el presupuesto estuvo bajo control, siendo menos vulnerable a las ambiciones de los políticos y su uso faccioso, pero por otra se

---

<sup>8</sup> David Osborne y Ted Gaebler, Un Nuevo Modelo de Gobierno. Cómo Transformar el Espíritu Empresarial al Sector Público, Primera edición, México, Editorial Guernika, 1994, p. 39.

<sup>9</sup> *Idem*.

llegó a la burocratización. Al respecto, los mencionados autores indican: "Al dificultar el robo del erario público, volvimos casi imposible su administración... al tratar de controlarlo prácticamente todo, nos obsesionó la empresa de dictar como deben hacerse las cosas --reglamentar el procedimiento, supervisar los insumos-- a tal grado que olvidamos el producto, los resultados. La consecuencia fue un gobierno de carácter preciso: lento, ineficiente, impersonal. Esta es la imagen mental que la palabra gobierno evoca en el presente."<sup>10</sup>

Como justificación metodológica, plantean los autores que la sociedad no es la misma y el tipo de demandas ya no es uniforme, pues ahora no se trata solo de proveer servicios --carreteras, escuelas, juicios, drenajes, etcétera-- a una sociedad homogénea, sino que el gobierno ahora atiende a una sociedad con muy diversas demandas a través de todo su territorio.

La visión de los autores es que vivimos en una época de cambios vertiginosos, inmersos en un mercado mundial que impone una presión competitiva al gobierno. Vivimos en una sociedad con más información y mejor acceso a ella, en la que los datos se obtienen en tiempo real; una sociedad en la cual los ciudadanos obtienen la información "casi al mismo tiempo que los líderes".

Otro autor fundamental que proporciona bases más científicas al Gobierno Gerencial, es el profesor de políticas públicas de la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard, Michael Barzelay, quien propone el "paradigma burocrático" para justificar el comienzo del nuevo gobierno.

En sí, podemos imaginar su postura desde el nombre de su libro, el cual apareció en idioma inglés con el título Breaking Through Bureaucracy. A New Vision for Managing Government, traducido al español por el Fondo de Cultura Económica en el año de 1998 como Atravesando la Burocracia. Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública.

---

<sup>10</sup> *Ibid.* p. 40

Este autor plantea que el gobierno de los Estados Unidos se enfrentaba hacia finales del siglo XIX y principios del XX a las siguientes condiciones: "cada decisión operativa --contratación y despido de personal-- se tomaba sobre bases políticas partidistas, muchas dependencias gastaban todas sus asignaciones anuales dentro de los tres primeros meses del año fiscal, las partidas se asignaban a las dependencias sin que ninguna de ellas hubiera formulado un presupuesto de ingresos o de egresos... y ningún órgano ni persona del Poder Ejecutivo tenía autoridad para supervisar las actividades de las dependencias gubernamentales."<sup>11</sup>

Es más benigno el juicio que le merece el modelo burocrático, pues sentó las bases necesarias para que actualmente: "la mayor parte de los estadounidenses den por sentado que las decisiones administrativas deben tomarse de una forma seria y competente, que el poder ejecutivo debe organizarse jerárquicamente, que la mayoría de los jefes de las dependencias deben ser nombrados por el ejecutivo en jefe, que el proceso de asignaciones debe empezar cuando ese funcionario somete un presupuesto general a la consideración de la legislatura, que la mayor parte de los puestos deben ser ocupados por personas calificadas, que los materiales de trabajo se deben comprar a proveedores responsables con base en criterios objetivos, y que los sistemas de control fiscal y de rendición de cuentas deben ser confiables."<sup>12</sup>

También nos señala este autor (coincidiendo con Osborne y Gaebler) que las circunstancias que favorecieron al modelo burocrático las debemos hallar en el cambio que experimentó la sociedad estadounidense, que pasó de de ser eminentemente rural y descentralizada a conformar una sociedad urbana, industrial y nacional.

Agrega que el modelo burocrático siempre se enfocó hacia el ejercicio impersonal de la autoridad pública como un elemento más para asegurar una Administración Pública racional y eficiente que solamente atendiera reglas y no a discrecionalidades políticas o de otra índole.

---

<sup>11</sup> Michael Barzelay, Atravesando la Burocracia. Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública, Primera edición. México. Editorial Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 39.

<sup>12</sup> *Idem*.

A todo este sistema de administración el autor lo identifica como "*The Bureaucracy Paradigm*" que traducido al español correspondería a: "El Paradigma Burocrático". Sin embargo, considero que es mejor hablar de un "modelo burocrático" o de una "forma burocrática", toda vez que la palabra "paradigma" se ha convertido en un término equívoco por su uso inapropiado.

En México encontramos que el gobierno gerencial tiene seguidores, entre los que destacan Esteban Moctezuma Barragán y Andrés Roemer. En su libro Por un Gobierno con Resultados. El Servicio Civil de Carrera. Un Sistema Integral de Profesionalización, Evaluación y Desempeño de los Servidores Públicos en México<sup>13</sup> señalan que el modelo tradicional de Administración Pública padece deficiencias que no permiten una administración que ofrezca mejores servicios a los menores costos posibles, lo que implica: "1) un aumento en los costos de operación del aparato público, 2) incremento en los costos de transacción y dilación en la gestión de gobierno, debido al proceso de autorización que tienen que llevar a cabo las dependencias en materia de inversión y reasignación del gasto para eficientar sus labores, 3) envío de una señal equívoca de que lo importante es cumplir con procedimientos y no con los resultados, 4) otorga tratamiento financiero igual a unidades con naturaleza diversa, 5) inhibición para el desarrollo cabal de los servidores públicos debido a su inmovilidad --vertical y horizontal--, y 6) evita la creación de incentivos que induzcan al servidor público a prepararse y profesionalizarse de forma sólida a largo plazo"<sup>14</sup>.

Podemos observar que las evaluaciones de los autores coinciden en reconocer en el gobierno burocrático y en sus funcionarios, un gran apego a los controles establecidos para realizar su función. No obstante, el concepto "burocracia" hay que analizarlo con mayor precisión.

Si nos remitimos a su concepción primigenia, es decir, como método de gobierno en el cual los servidores públicos están sujetos al cumplimiento de la ley, a la elaboración de estudios para la implementación de acciones

<sup>13</sup> Cualquier similitud con el libro de Albert Gore es mera coincidencia.

<sup>14</sup> Esteban Moctezuma Barragán y Andrés Roemer, Por un Gobierno con Resultados. El Servicio Civil de Carrera. Un Sistema Integral de Profesionalización, Evaluación y Desempeño de los Servidores Públicos en México. Primera edición, México, Fondo de Cultura Económica. 1999, p. 24.

gubernamentales exentas de presiones e intereses políticos partidistas, y a un control laboral por medio de exámenes que implementan un servicio civil de carrera, no es un modelo que le vendría mal a la Administración Pública en México.

Si por el contrario, nos referimos al concepto de burocracia en su acepción coloquial, por la cual generalmente se entiende y se piensa en dependencias, entidades e instituciones gubernamentales cuyos servidores públicos oponen sistemáticamente excepciones para realizar su trabajo por incompetentes e inexpertos, así como por una sobrepoblación de los mismos, pues en este sentido pareciera que no es tan bueno no solo para la Administración Pública en México, sino para cualquier país..

Y aun la historia confirma esta opinión, pues si se verificó un aumento en el número de empleados gubernamentales, no se debió a la implementación de un modelo desarrollado para la Administración Pública, sino al modelo de índole económica por el que se ampliaban las competencias del Estado como impulsor directo de la actividad económica, el "Estado Interventor" que mencionaba Lord John Maynard Keynes, con su consecuente incremento en personal público.

- Influido por el Avance Tecnológico.

Otro factor que determina y caracteriza el siglo pasado, y especialmente los últimos veinticinco años, son los avances tecnológicos que en todas las ramas de la actividad humana se verificaron.

Ejemplos de estos avances los encontramos desde la industria, con los métodos de producción que se modificaron por la automatización computacional, creando estándares de calidad a gran escala, hasta la revolución de las telecomunicaciones de la última década, lo cual patentizan que ningún sector está libre es estos cambios.

No debemos dejarlos anotados como una característica más de este periodo, sino comprender que si el concepto de revolución es un cambio --ya sea violento o no--, la revolución tecnológica fue y es una de las revoluciones que con más alcance se haya verificado y de la manera más rápida.

Esta fue una revolución también afectó a la sociedad y al gobierno.

En el gobierno, el avance tecnológico impuso la simplificación en la mayoría de las funciones que realiza, al reducir el número de empleados, etapas y recursos, y facilitando sus comunicaciones.

- Aumento de la Responsabilidad Social de la Empresa.

El gobierno y la sociedad enfrentan una mayor comunicación, libre de toda presión y con un actor mucho más potente en la empresa, que les disputa en ocasiones la dirección y satisfacción de las necesidades sociales a través de las prestaciones a sus trabajadores. Sin duda, en los años venideros, ya no será solamente el gran actor de la película social el Estado, el cual tendrá que compartir el papel protagónico con la empresa, a quien tanto defendió el sistema occidental.

- Empresas Multinacionales.

Pero también las empresas contemporáneas no son ya que en tiempos anteriores apoyaba el Estado.

Producto de la tecnología y de su éxito, las empresas actuales se encuentran extendidas a través de muchos países o de muchos continentes, por lo que se le ha puesto el apellido de internacionales o multinacionales. Ya no es solamente la relación del Estado con sus empresas, sino que ahora tiene que lidiar con empresas de los países vecinos o literalmente con empresas del otro lado del planeta.

Actualmente la empresa disfruta de una movilidad expedita y a grandes distancias de las inversiones que realiza en otros países, lo que facilita la ruptura de compromisos de una inversión rentable socialmente para que el único motivo que le mantenga sea la ganancia.

Así, las economías nacionales se encuentran integradas en el mercado mundial, y los procesos internos de producción dependen invariablemente de la compleja dinámica de la globalización, donde quien tiene la última palabra es la empresa.

- Integraciones Regionales.

El anterior modelo se caracterizó por ser un Estado interventor y burocrático que también incluía medidas proteccionistas que lo aislaban de la economía mundial. Ahora, la tendencia son las integraciones que de muy diversa índole están realizando los Estados.

Si bien estas integraciones no son nuevas, sí las podemos observar con una construcción más sólida que las realizadas anteriormente. Encontramos integraciones ya sean de índole económica, política, jurídica o comerciales, que de ninguna manera se excluyen. Destacan la Unión Europea, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el Mercado Común del Sur, la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico y la Organización Mundial del Comercio.

Jurídicamente han alcanzado diferentes grados; aunque la Unión Europea es el ejemplo a seguir, del Tratado de Libre Comercio de América del Norte se tienen muchas expectativas, sin olvidar el primer proyecto continental que se tiene previsto a corto plazo para América. Con el mismo criterio las propuestas de uniformidad legislativa van tomando más adeptos.

- Resumen.

Podemos resumir en los siguientes puntos el contexto histórico en que se desarrolla el gobierno gerencial:

1. Es un fenómeno posterior a la Guerra Fría;
2. Es posterior al Estado Burocrático;
3. Está influenciado y afectado por el avance tecnológico que se verificó en los últimos veinticinco años del siglo pasado;
4. Como consecuencia de la derrota del sistema socialista, la empresa privada pasa a ser un sujeto de primer relevancia e influencia en el gobierno;
5. Las fuertes empresas privadas tienen presencia en una gran cantidad de países, conocidas como empresas multinacionales; y
6. Hay un auge de integraciones regionales de índole económica, política, social y jurídica.

## II. Contexto Geográfico.

El Gobierno Gerencial es un fenómeno que tiene un punto de origen geográfico relativamente definido. Y es que si la característica del gobierno gerencial es la influencia de la administración privada en el gobierno, pues entonces requirió partir de regiones donde el sistema capitalista generara fuertes empresas.

Así, la mayor parte de autores, literatura, doctrina, e informes de medidas inspiradas en el Gobierno Gerencial, provienen de los Estados Unidos de América. Esto no significa que el Gobierno Gerencial haya nacido en Estados Unidos, pues vemos en Reino Unido y en otros países un movimiento similar aunque menos definido; y como lo señalamos, es una corriente con cierto grado de aceptación en los países de Latinoamérica.

De este modo encontramos que es de Estados Unidos, especialmente de sus gobiernos condales y estatales (aunque ya hay informes del ámbito federal) y de sus universidades, de donde proviene la mayor parte de la literatura respectiva.

En este sentido, la gran obra sobre gobierno gerencial es Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector, escrito por David Osborne y Ted Gaebler en el año de 1992, siendo traducido al español por la editorial Guernika en el año de 1994 con el siguiente título: Un Nuevo Modelo de Gobierno. Cómo Transforma el Espíritu Empresarial al Sector Público.

La obra no es una disertación teórica de gabinete de los autores, como ellos mismos explican: "No hemos tomado nuestros diez principios de la nada, de nuestra imaginación. No establecen lo que deseáramos que fuera el gobierno. Hemos desarrollado nuestro mapa mirando lo que nos circunda, las afortunadas organizaciones del sector público que vemos nacer, parte por parte en los Estados Unidos... Nosotros como autores, no inventamos nuevas ideas, sino que más bien sintetizamos las ideas y las experiencias de terceros."

Y es que el Gobierno Gerencial no es un producto que se ha quedado en libros o disertaciones de conferencias de universidades, sino que ha trascendido más allá.

David Osborne fue contratado como asesor por el vicepresidente de los Estados Unidos de América, Albert Gore Jr., en la Presidencia de William Jefferson Clinton (1993-1997 y 1997-2001), periodo en el cual se realizó un diagnóstico de los problemas del gobierno federal. Este informe y sus propuestas fueron realizados por una comisión conocida como National Performance Review. Este diagnóstico se plasmó en un informe, en el que agencia por agencia se proponen medidas que coinciden en gran parte con el libro de Osborne y Gaebler (incluida la materia presupuestaria).

Otra perspectiva es la de Omar Guerrero, al considerar que el Gobierno Gerencial halla sus antecedentes en el Reino Unido durante la década de los años ochenta como una propuesta del Partido Conservador, a través del Comité de Gobierno y Derecho del Consejo de Investigación Económica y Social, para orientar la implementación de acciones gubernamentales para el uso de recursos de manera más eficiente.

No obstante, debe señalarse que la literatura se publica muy lentamente por la novedad del tema, ya sea producto de simposiums, reuniones, conferencias, estudios, libros, etcétera. Pero también, más abundante todavía es la información en diversas páginas de internet que multiplican el conocimiento sobre el tema.

### Capítulo Tercero. Antecedentes Académicos.

Los antecedentes académicos del Gobierno Gerencial obedecen a la doble naturaleza de la que goza y que anteriormente expusimos, de índole administrativa y de índole jurídica, y presentan la dificultad de la novedad y de la pluralidad de criterios. En este capítulo haremos referencia a los antecedentes académicos, pues la finalidad del título es el estudio del Gobierno Gerencial en su rama administrativa.

Hemos caracterizado al gobierno gerencial como la implementación de las prácticas administrativas del sector privado en el sector público. Así pues, los antecedentes académicos se encuentran en las dos escuelas que se encargan de cada uno de éstos: las escuelas de ciencias sociales y las escuelas de comercio.

Este es el enfoque que propone Barry Bozeman<sup>15</sup> y el que considero adecuado para entender cómo se verificó el encuentro y la mezcla en el ámbito académico de estas dos disciplinas.

En ese sentido, el estudio de Bozeman nos señala el origen de sus causas con los siguientes términos: "La gestión pública como campo de estudio y empresa educativa parece haber brotado a finales de los años setenta y comienzo de los ochenta en dos instituciones muy distintas: las escuelas comerciales y las escuelas de políticas públicas."<sup>16</sup> Por esto es fácil comprender que el enfoque de cada escuela es distinto.

El enfoque de las escuelas de políticas públicas lo identifica con el nombre de "Enfoque P" para indicar y hacer referencia a su procedencia con la "P" de escuelas de políticas públicas o en inglés "*public policy*".

En español considero que debemos identificar como sinónimo de "School of Politics" o "School of Public Administration" a los centros de enseñanza e investigación, escuelas y facultades que estudian al sector público que generalmente se identifican como escuelas de Ciencias Políticas o de Administración Pública.

---

<sup>15</sup> Cfr. Barry Bozeman, La Gestión Pública. Su Situación Actual, (coordinador Barry Bozeman), Primera edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

<sup>16</sup> *Ibid.* p. 37.

El enfoque P es resultado de la división académica que se dio entre grupos a favor de la "vieja Administración Pública" que enfocaba sus estudios e investigaciones al antiguo paradigma burocrático, y los que propugnaban por una visión de análisis cualitativo formal aplicado sobre todo en la economía.

Pero señala el autor: "...las escuelas de políticas empezaron a reconocer cada vez una grave limitación: en el sector público había poca demanda de análisis cualitativo formal, o de gran diseño de políticas. En cambio había una gran demanda de gestión. Las escuelas de políticas necesitaban algo afín a la administración pública, pero que no se identificara con este campo 'antiguado' y orientado hacia las capacidades especiales. Como solución se inventó la gestión pública."<sup>17</sup>

Como características de este enfoque se pueden señalar las siguientes:

- Se centra en la llamada "gestión de políticas de alto nivel", pues su interés no recae en la administración cotidiana de las dependencias sino en la función del administrador;
- Se centra en los ejecutivos políticos en lugar de los funcionarios públicos experimentados;
- La literatura que genera es atórica y no cuantitativa y está orientada hacia reglas prescriptivas basadas en la práctica.
- El método de investigación más utilizado es el estudio de casos.

El enfoque de las escuelas de negocios lo identifica con el nombre de "Enfoque B" para indicar y hacer referencia a su procedencia con la 'B' de escuelas de negocios o en inglés "business".

En español considero que debemos identificar como sinónimo de "Col of Business" a los centros de enseñanza e investigación, escuelas y facultades que estudian a la empresa que generalmente se identifican como Escuelas de Administración de Negocios o de Administración de Empresas.

Como características de este enfoque, menciona las siguientes:

- Está dispuesto y orientado a conceptos de las disciplinas comerciales;
- Hace distinciones menos marcadas entre los sectores público y privado;

---

<sup>17</sup> *Ibid.* p. 38.

- Desarrolla más ampliamente la teoría empírica;
- Se orienta hacia los procesos;
- El método de investigación más utilizado es el uso de técnicas cuantitativas para el análisis de datos acumulados, sin abandonar los estudios de caso.

Bozeman señala que comparten los siguientes puntos:

- La preocupación por algo más que la administración interna de las dependencias (un enfoque interorganizacional de la gestión externa);
- Respeto a la función política en la administración;
- Una orientación prescriptiva e interés por mejorar la eficiencia administrativa; y
- Aprecio del aprendizaje por experiencia, como se refleja en el empleo del estudio de casos al enseñar la gestión pública<sup>18</sup>.

Independientemente de estos puntos de convergencia, considera Bozeman que cada enfoque tienen sus méritos.

Los méritos del enfoque P son los siguientes:

- Reconocimiento de la importancia del análisis de las políticas para la gestión pública;
- Aprendizaje basado en la experiencia de los practicantes;
- Preocupación por destilar lecciones y transmitir las de una manera fácil de comprender; y
- Promoción del diálogo entre administradores experimentados o ejecutivos políticos y estudiosos de la gestión pública.<sup>19</sup>

Mientras que para el enfoque B encuentra como méritos:

- Mayor orientación hacia la investigación y la teoría;
- Capacidad de adaptar y difundir métodos, técnicas y teorías de una variedad de disciplinas;

---

<sup>18</sup> *Ibid.* p. 41.

<sup>19</sup> *Idem.*

- Incorporación de comparaciones cada vez mejor desarrolladas, basadas en la experiencia de la gestión pública y privada;
- Orientación hacia la gestión estratégica;
- Preocupación por cuestiones del proceso, y;
- Mayor concentración en el administrador público de carrera que en el ejecutivo político.<sup>20</sup>

Otra perspectiva tiene Omar Guerrero que al utilizar y preferir el término "nuevo manejo público", lo caracteriza como un producto derivado tanto de la doctrina como de propuestas del Partido Conservador del Reino Unido.<sup>21</sup>

Guerrero reconoce y comparte la "factura anglosajona" del nuevo manejo público, pero señala que el primer antecedente lo encontramos en la obra del administrativista francés Michel Messenet, quien en su libro La Nueva Gestión Pública. Por un Estado Sin Burocracia plantea el carácter nuevo del manejo público aunándolo a un sentimiento antiburocrático que, como hemos señalado, está presente en la mayor parte de los autores gerencialistas.

De las tesis de este autor francés para caracterizar al gobierno gerencial encontramos que destaca para Omar Guerrero la siguiente: "...que el neomanejo público supere la racionalización de la gestión y se aplique a las decisiones... la *transposición de los modelos de gestión privada, dentro de la administración pública*... acento en la descentralización y en el manejo con base en una idea de misión... destaca el papel relevante de la información y la informática, así como del presupuesto, el control de gestión y la administración de los recursos humanos."<sup>22</sup>

De manera sintetizada, se puede apreciar en las siguientes palabras la postura de Messenet: "*la renovación de la gestión pública no se efectuará, sino por vía de la adopción de las técnicas del manejo privado.*"<sup>23</sup>

<sup>20</sup> *Idem.*

<sup>21</sup> Cfr. Omar Guerrero, Del Estado Gerencial al Estado Cívico. Primera edición, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1999.

<sup>22</sup> *Ibid.* p. 130.

<sup>23</sup> Michel Messenet, La Nouvelle Gestion Publique. Por un Etat sans Burocratie, Editorial Hommes et Techniques, Paris, 1975. Citado por Omar Guerrero, *op. cit.* 21, p. 128.

Otro de los precursores de este nuevo gobierno, considera Guerrero, es Octave Gelliner, quien escribió El Secreto de las Estructuras Competitivas, donde al usar el término manejo público (*management public*) plantea que: "la sociedad política, mundo del voto y del control de los ciudadanos ha pasado a la sociedad civil mundo del contrato, del ejercicio de la libertad creativa de las personas". Y sentando las bases del Gobierno Gerencial, propone: "...la orientación de la administración pública hacia el mercado y la noción del 'ciudadano-usuario'. El manejo público se define a partir de las relaciones con los usuarios, y con base en una lógica de eficiencia y las relaciones 'costo-eficacia'. Solo a partir de esta noción, considera que es posible renovar la teoría del servicio público."<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Omar Guerrero, *op. cit.* 21, p. 130.

### **Capítulo Cuarto. Propuestas.**

El Gobierno Gerencial comprende reformas que debemos entenderlas unas en relación con otras, es decir, encontrándose en una relación de causa y efecto. De la simple enunciación de sus reformas no se puede modificar algún aspecto sin recurrir necesariamente a la reforma de otro. En el caso de esta tesis, no se puede plantear una reforma al sistema presupuestario si no es para reformar el sistema de compras. Se implementan convenios o indicadores del desempeño para la consecución de eficiencia en las diversas acciones gubernamentales.

Como lo hemos señalado, la literatura es escasa en libros e incluso en ellos se presentan diferencias en el modo de presentar y analizar las propuestas. Por otro lado, encontramos artículos e informes gubernamentales que nos reseñan opiniones y resultados de las propuestas gerenciales.

Por esto, partiremos nuevamente de los documentos más importantes para comprender las propuestas del Gobierno Gerencial.

La reseña de Osborne y Gaebler de las prácticas identificadas como gerenciales, enumera los siguientes diez principios:

1. El gobierno catalizador. Tomar el timón en lugar de los remos.
2. El gobierno de propiedad comunitaria. Delegar poder en lugar de servir.
3. El gobierno competitivo. Introducción de la competencia en la prestación de servicios.
4. El gobierno con sentido de misión. Transformación de las organizaciones regidas por reglas.
5. El gobierno orientado a resultados. Financiamiento de los resultados, no de los insumos.
6. El gobierno regido por el consumidor. Satisfacción de las necesidades del consumidor, no de la burocracia.
7. El gobierno empresario. Ganar en lugar de gastar.

8. El gobierno previsor. Prevenir en lugar de curar.
9. El gobierno descentralizado. De la jerarquía a la participación y al trabajo en equipo.
10. El gobierno orientado al mercado. Impulsar el cambio por medio del mercado.<sup>25</sup>

Los anteriores principios que orientan al Gobierno Gerencial se presentan precisamente a simple vista, como meras enunciaciones, principios o recomendaciones a las cuales se debe dirigir el nuevo gobierno.

Como lo hemos señalado y a la luz de los ejemplos citados, acudimos una vez más a que los cambios que requiere la Administración Pública, se reflejen en el marco jurídico positivo. Al demandar que el gobierno se maneje con sentido de misión implica necesariamente la implementación de indicadores del desempeño que deben estar regulados por las leyes.

También se constata que son principios generales enunciativos de las propuestas del Gobierno Gerencial pues, en cada uno de ellos se encuentran a su vez un gran número de reformas que se agrupan por temas. Por ejemplo, la reforma al sistema presupuestario se encuentra incluida en el lineamiento número cuatro "Gobierno con sentido de misión. Transformación de las organizaciones regidas por reglas".

Otro documento clave para entender al Gobierno Gerencial es el informe que hizo el vicepresidente de los Estados Unidos de América, Albert Gore, de la National Performance Review. Su informe lo presentó en el libro Un Gobierno Más Efectivo y Menos Costoso.<sup>26</sup>

En el apartado "Antecedentes Históricos" de la presente tesis, tratamos las circunstancias de ese libro y su corte gerencialista, que puede imaginarse con el nombre mismo de la obra, lo cual se constata con su lectura.

Considero que el primer párrafo del prefacio es bastante ilustrador, pues dice: "No podemos seguir dándonos el lujo de pagar más -y obtener menos- por nuestro gobierno. La solución de cualquier problema no siempre ha de provenir de un nuevo programa o de gastar más dinero. Ha llegado el

<sup>25</sup> Cfr. David Osborne y Ted Gaebler, *op. cit.* p. 8.

<sup>26</sup> Albert Gore, Un Gobierno Más Efectivo y Menos Costoso. Informe de la National Performance Review, Primera edición, México, Editorial Edamec, 1994.

momento de cambiar radicalmente la forma en que opera el gobierno: *pasar de una burocracia que se impone a las bases, a un gobierno empresario que dote de poder a los ciudadanos y a las comunidades con el fin de cambiar el país de abajo hacia arriba. Debemos recompensar a la gente y a las ideas que trabajan con eficiencia y deshacernos de las que no funcionan*.”<sup>27</sup>

Es decir, comparte el desprecio a la burocracia y exalta al “gobierno empresarial”. Albert Gore, más parco, señala en las propuestas que son cuatro las direcciones que debe tomar el gobierno con pasos específicos, agrupados en las siguientes cuatro directrices:

- Directriz número uno: Reducir el papeleo.

Paso 1. Depurar el proceso presupuestario.

Paso 2. Descentralizar la política de personal.

Paso 3. Dinamizar los sistemas de compras.

Paso 4. Reorientar la labor de los inspectores generales.

Paso 5. Eliminar el exceso de reglamentos.

Paso 6. Dar más poder a los gobiernos estatales y locales.

- Directriz número dos: Dar prioridad al cliente.

Paso 1. Darle voz al cliente y alternativas.

Paso 2. Hacer que compitan las organizaciones de servicios.

Paso 3. Crear dinámicas de mercado.

Paso 4. Utilizar mecanismos de mercado para resolver problemas.

- Directriz número tres: Dar poder a los empleados para obtener resultados.

Paso 1. Descentralizar el poder en la toma de decisiones.

Paso 2. Responsabilizar por los resultados a todos los empleados federales.

Paso 3. Dar a los trabajadores federales las herramientas necesarias para realizar su trabajo.

Paso 4. Mejorar la calidad de vida en el trabajo.

Paso 5. Formar una sociedad entre trabajo y gerencia.

Paso 6. Liderazgo experto.

---

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. XV.

- Directriz número cuatro: Reducirse a lo esencial.

Paso 1. Eliminar lo innecesario.

Paso 2. Incrementar la recaudación.

Paso 3. Invertir en mayor productividad.

Paso 4. Rediseñar los programas para reducir los costos.

Al Gore incluye la reforma al sistema presupuestario en la directriz primera: "Reducir el papeleo".

Por su parte, Omar Guerrero nos señala que el nuevo manejo público basa sus propuestas en las siguientes cuatro ofertas:

- Primero. Desviar los servicios de la administración pública del ciudadano y orientarlos al consumidor.
- Segundo. Aumentar la eficiencia de los servicios públicos desagregando a las burocracias gubernamentales, en unidades organizadas alrededor de la noción de agencia especial financiada por el consumidor.
- Tercero. Administración de personal sin servicio civil, en la cual impere el contrato, la evaluación de resultados y sueldos bajo incentivos.
- Cuarto. Someter las operaciones gubernamentales a la competencia interna y externa con base en razones de mercado, más que en causales administrativas.

Otros autores no enumeran taxativamente las propuestas y, haciendo estudios de caso, analizan las propuestas casuísticamente.

Esteban Moctezuma y Andrés Roemer señalan que una implementación victoriosa del paradigma de la modernización administrativa debe verificarse bajo dos lineamientos de acción:

- i.) Definir una estrategia, un plan de acción provisto de objetivos claros y realistas que busquen modificar los procesos mediante los cuales se planifiquen y ejecuten las políticas públicas, que permitan redefinir los criterios con los que se evalúe su efectividad, que otorgue mayor autonomía funcional a las instituciones y que aumente la imputabilidad de los servidores públicos; y

ii.) Entender que la introducción de criterios funcionales de mercado, como la elevación sistemática de la productividad y la generación de un ambiente de competencia entre las agencias gubernamentales, no debe darse de manera parcial y aislada sino, por el contrario, formar parte de una estrategia conjunta y globalizadora de los esfuerzos interinstitucionales. En resumen: 1. Clarificar los objetivos del gobierno y sus instituciones; 2. Establecer incentivos adecuados; 3. Elevar los índices de imputabilidad; y 4. Una nueva cultura basada en una ética de responsabilidad profesional y de profundo compromiso con el servicio público.

Con las opiniones citadas y el contexto de dichos libros, así como con otras obras consultadas, considero que la siguiente lista contiene las propuestas del gobierno gerencial:

- Gerencia Pública.
- Perspectiva de cliente en el ciudadano.
- Reforma al sistema de compras.
- Reforma al sistema presupuestario.
- Reforma al sistema de personal.
- Indicadores del desempeño y convenios de desempeño.
- Descentralización.
- Eliminar procedimientos y papeleos.
- Delegación.
- Estructura horizontal y no vertical en la administración.

De esta lista, destaca en primer lugar la Gerencia Pública. Si el gobierno gerencial es la influencia de la administración privada en la pública, es en la Gerencia Pública donde se plasman estos criterios. Así, analizaremos a la Gerencia Pública para entender el fundamento sobre el cual se basan todas las demás reformas, y entre ellas, la del sistema presupuestario.

### **Capítulo Quinto. Gerencia Pública.**

Ubicado el gobierno gerencial en su contexto histórico y geográfico, y habiendo expuesto sus principales características, nos abocaremos al estudio del punto central del gobierno gerencial: la Gerencia Pública.

La Gerencia Pública, como lo hemos anotado, para la administración pública es el resultado de la influencia de la administración privada en el gobierno. Esta aseveración sin mayor acotación sería inexacta y ambigua, y es que inclusive dentro del sector privado encontramos variados tipos de administración. Sin embargo, encontramos en la doctrina la postura de identificar a la gerencia pública como la influencia de la administración privada en el gobierno, pero en especial, de la planeación estratégica.

Con los antecedentes de las décadas de los años sesenta, setenta y ochenta, los gobiernos en Estados Unidos y el Reino Unido --y en términos generales los gobiernos occidentales-- se enfrentaban a tres situaciones, según Cabrero y Nava:

1. Los procesos de modernización económica comenzaron a presionar fuertemente sobre los niveles de eficiencia que la gestión pública observaba; la dinámica del mercado y el valor de la eficiencia comenzaron a imponerse como un prerrequisito no solo deseable, sino vital para la sobrevivencia de las agencias del gobierno.
2. Se evidenció la dificultad por seguir conceptualizando la acción gubernamental como resultado de un todo coherente, uniforme y monolítico; la realidad impuso esquemas de diferenciación entre agencias gubernamentales, especialización por sectores, fragmentación de programas y políticas buscando un impacto más certero a través de la focalización de las acciones de gobierno;
3. La creciente necesidad de incorporar a diversos agentes no gubernamentales en las decisiones públicas para hacerlas aceptables y moldeables a las preferencias de los ciudadanos, se tradujo en la necesidad de incorporar una nueva fisonomía en las agencias gubernamentales que

permitiera mayores niveles de credibilidad y confianza en lo público y en lo gubernamental.<sup>28</sup>

Cabrero y Nava tratan estos tres elementos como crisis, pues el modelo anterior ya no respondía a las necesidades del gobierno. Señalan la existencia de tres crisis:

1. Crisis de eficiencia de las acciones gubernamentales,
2. Crisis de eficacia en las acciones gubernamentales, y
3. Crisis de legitimidad en las acciones gubernamentales.

Asimismo, destacan que en este escenario se han propuesto las más variadas posturas, desde muy diversos enfoques. Considera que en la mayoría de los casos pecan de simplismo, pues aunque se presentan con esquemas de análisis pluridisciplinarios, no examinan la causa primaria del problema.

Resume los diversos grados de estas propuestas en sus errores, al partir de ideas como "lo privado es más eficiente que lo público" o "si no lo hacemos bien, más vale no hacerlo".

Y es cuando los gerencialistas se presentan como una opción en la que a la Gerencia Pública hay que entenderla: "–no como un conjunto de recetas, sino como un conjunto de métodos de análisis y decisión– surge como una herramienta para reconceptualizar la acción gubernamental, y generar nuevas alternativas ante la complejidad de los problemas."<sup>29</sup>

El objetivo de la Gerencia Pública queda sintetizado nítidamente en las siguientes palabras de Cabrero: "Se trata, por tanto, de diversificar los métodos de operación, el tipo de agencias involucradas, las redes de agentes, pero fortaleciendo a partir del esfuerzo sistemático la capacidad de regulación y articulación del funcionamiento de las agencias. La gerencia pública busca conjuntar las herramientas para la coordinación, regulación, monitoreo, y de esta forma potenciar la claridad del rumbo, es decir, direccionar los programas

---

<sup>28</sup> Enrique Cabrero Mendoza y Gabriela Nava Campos, Gerencia Pública Municipal. Conceptos Básicos y Estudios de Casos, Primera edición, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1999, p. 19.

<sup>29</sup> *Ibid.* p. 21 y siguientes.

y políticas. Debe ser vista como una herramienta en el desplazamiento de un Estado menos operador e interventor hacia un Estado más regulador y coordinador, pero como una herramienta que permite modular el proceso, que se concentra más en buscar los equilibrios necesarios, en desarrollar las nuevas potencialidades, que en amputar o suprimir las anteriores.”<sup>30</sup>

Esta herramienta se traduce para Cabrero en instrumentos precisos de estudio y análisis de factores y elementos que inciden sobre la Administración Pública. Y partiendo de las tres crisis originadas por las fallas del modelo anterior de Administración Pública, que podemos identificar como el modelo o paradigma burocrático, desarrolla tres ejes o dimensiones que se deben aplicar en cada acción gubernamental:

1. El de eficiencia, entendido como: “método de análisis de la relación insumo / producto; orientando la implementación de programas al cuidado y uso intensivo de los recursos que se poseen”<sup>31</sup>;
2. El de eficacia, entendido como: “método de visualización clara de los logros e impactos que se quieren generar, como mecanismo de monitoreo y seguimiento de los efectos parciales que un programa o política van generando para introducir los ajustes y correcciones oportunamente”<sup>32</sup>; y
3. El de legitimidad, entendido como: “marco de referencia de las acciones gubernamentales, como mecanismo permanente de interacción con la ciudadanía, como métodos de consulta, de opinión, de participación, que introduce permanentemente los procesos de ajuste, de negociación, de acuerdo, y resultado de ello los arreglos institucionales necesarios para gobernar”<sup>33</sup>

Y sentencia el autor: “La dificultad de la gerencia pública radica en integrar los tres ejes o dimensiones en cada acción gubernamental.”<sup>34</sup>

---

<sup>30</sup> *Idem.*

<sup>31</sup> *Idem.*

<sup>32</sup> *Idem.*

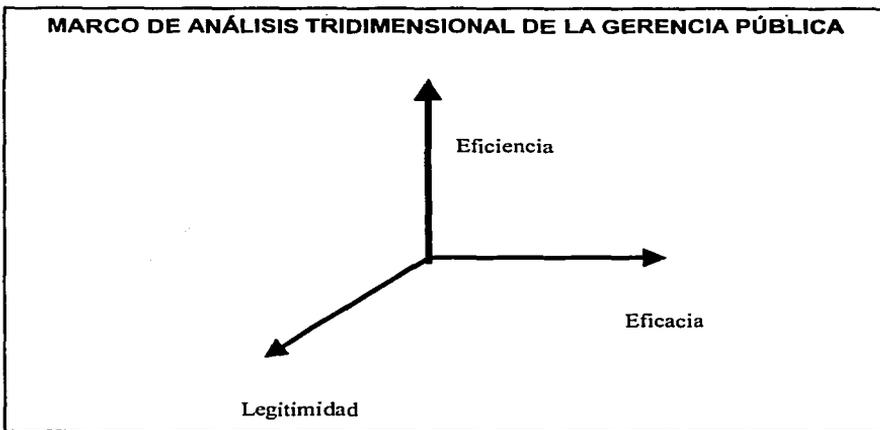
<sup>33</sup> *Idem.*

<sup>34</sup> *Idem.*

En el estudio de estos tres ejes o dimensiones de análisis de la Gerencia Pública, continúa Cabrero señalando que cada uno opera y tiene su lógica particular. Es decir, no tienen necesariamente la misma orientación ni racionalidad, por lo que la consecución y búsqueda de uno, no implica la consecución, logro u obtención de los otros.

De esta manera, en cada acción gubernamental habrá que cuidar estos tres ejes como variables independientes que no gozan de relación directa y que necesariamente, requieren estar presentes para calificar a una acción gubernamental como correcta y oportuna.

A través de la siguiente representación explica gráficamente estos tres ejes de análisis de la Gerencia Pública.

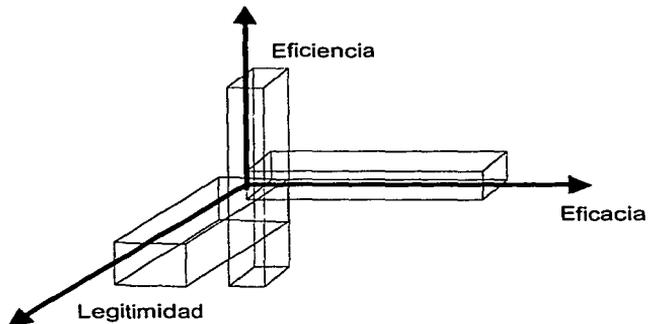


La búsqueda de la Gerencia Pública es hacer coincidir estos tres ejes en cada acción gubernamental de una manera equilibrada y proporcionada.

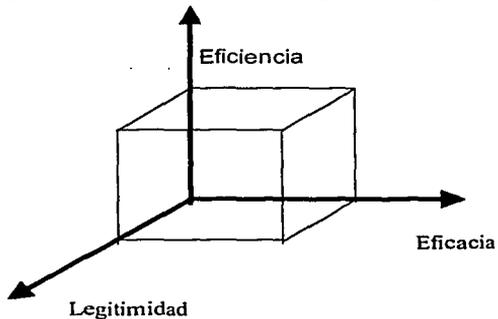
El ideal es que cada acción de gobierno se caracterice por tener consistencia y congruencia a pesar del número de los factores (incluso contradictorios) que inciden.

También representa a través de dos graficas los equilibrios y desequilibrios que puede presentar una acción gubernamental desde el enfoque gerencial.

**LOS DESEQUILIBRIOS EN DECISIONES DE GERENCIA PÚBLICA**



**LA MEZCLA ESTRATÉGICA EN GERENCIA PÚBLICA**



## **I. Diferencias entre el Sistema de Planeación y la Planeación Estratégica.**

A la Gerencia Pública la identificamos como resultado de la influencia de la planeación estratégica en el gobierno. De esta manera, es necesario hacer un análisis que presente las características de la planeación estratégica para compararla con el sistema de planeación tradicional.

El concepto de planeación estratégica se desarrolló en el ámbito empresarial y desde la década de los años sesenta los estudiosos de la administración privada como Ansoff, Steiner y Sallenave --citados por Cabrero y Nava-- han considerado aplicable su utilización en los siguientes escenarios y circunstancias en que se encuentre la administración:

- i.) Un medio ambiente cambiante e incierto además de información imperfecta sobre una gran diversidad de variables;
- ii.) Necesidad de revisar continuamente no solo el desempeño de los sistemas de gestión sino incluso los objetivos finales de la organización; y
- iii.) Requerir de gran flexibilidad para realizar los ajustes y cambios oportunos ante nuevos escenarios.<sup>35</sup>

Cabrero expone claramente su postura al respecto: "Por las mismas razones que la planeación estratégica surgió como una herramienta necesaria en las grandes corporaciones privadas en los años sesenta y setenta, a partir de los años ochenta se ha venido haciendo necesaria en la gestión de organizaciones públicas."<sup>36</sup>

Así inicia su justificación respecto al nuevo entorno en que se encuentra el gobierno; en el fondo radica en considerar que el radio de acción del gobierno es cada vez más complejo y amplio, y las variables que inciden son de las más diversas categorías.

---

<sup>35</sup> Enrique Cabrero Mendoza y Gabriela Nava Campos, *op. cit.* 28, pp. 26-27.

<sup>36</sup> *Idem.*

Así es como la planeación estratégica se aleja de la planeación tradicional en la que se suponía que: "los objetivos finales eran rígidos y en el que el contexto y sus variables permanecían estables."

En la administración tradicional la evaluación se hacía en largos periodos y el representante máximo de este tipo de planeación es el "Plan".

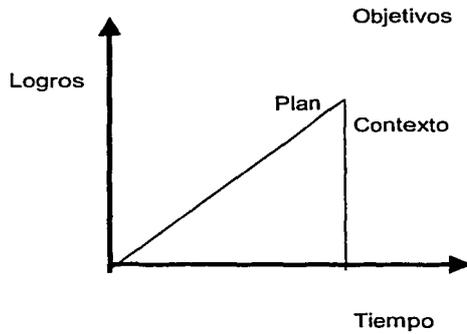
En el otro extremo se encuentra la planeación estratégica donde se parte de que los objetivos finales no son rígidos, pues varían y evolucionan con el tiempo. Las variables del contexto son cambiantes e inestables por lo que mantener la misma dirección y administración puede deteriorar gravemente los logros esperados. La planeación estratégica postula que la evaluación debe ser permanente, como un mecanismo de monitoreo y seguimiento, en contraposición de la evaluación posterior que se realiza en la administración tradicional. Finalmente, en la planeación estratégica no se acude a la elaboración de un "Plan", sino a todas las herramientas y métodos utilizados para conformar un "Sistema de Planeación".

En la siguiente tabla se presentan las diferencias entre los dos tipos de administración.

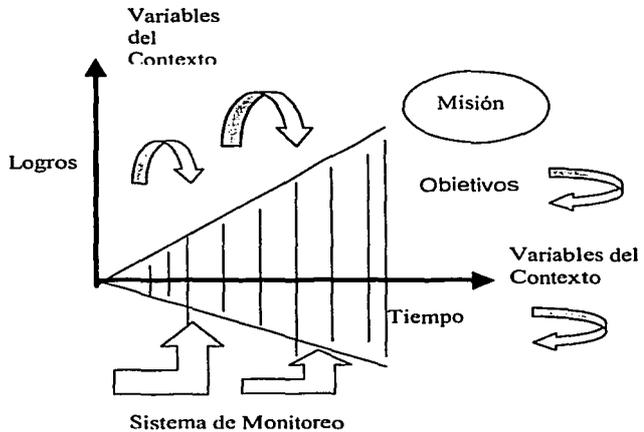
<b>PLANEACIÓN TRADICIONAL</b>	<b>PLANEACIÓN ESTRATÉGICA</b>
Orientada a objetivos	Orientada a la misión y ajuste de objetivos
Variables del contexto estables	Variables del contexto cambiantes
Evaluación al final	Evalúa continuamente mediante sistema de monitoreo
Orientada a la elaboración de un "plan"	Orientada a la construcción de un "sistema de planeación"

Cabrero y Nava expresan a través de los siguientes modelos las diferencias entre los dos tipos de administración.

### PLANEACIÓN TRADICIONAL



### PLANEACIÓN ESTRATÉGICA



Continuando el estudio de las diferencias de estos dos modelos de administración, Cabrero señala que: "Una de las diferencias principales entre el modelo tradicional de planeación y el de planeación estratégica, es que el primero supone que una vez realizado el plan cualquier error se dará en la fase de implementación... pero la planeación estratégica también incluye la posibilidad de errores en la planeación, de supuestos erróneos, o que aun cuando eran adecuados inicialmente, la situación actual no permite ya aceptarlos. *Es por eso que las fases de la planeación son mucho menos claras* y de ninguna manera rígidas, se trata de un sistema en funcionamiento, flujos de información y acción permanentes."<sup>37</sup>

Plantea que para el desarrollo de una planeación estratégica se necesita incorporar un "Sistema de Control de Gestión" que permita en la administración desarrollar las características citadas.

Este Sistema de Control de Gestión debe estar integrado con los siguientes elementos:

- i.) Un Subsistema de Control Presupuestal, que observe la adecuada y oportuna asignación de recursos por áreas y programas;
- ii.) Un Subsistema de Control Programático, que observe el grado de avance de los programas de acuerdo con las líneas de acción previstas;
- iii.) Un Subsistema de Control del Desempeño Gubernamental, que evalúe los logros generales de acción de las diversas áreas y dependencias; y
- iv.) Un Subsistema de Evaluación de Impacto de Programas y Políticas, que evalúe al menos los primeros efectos del proyecto gubernamental en marcha en el espacio de aplicación.

Para cada uno de estos subsistemas es necesario desarrollar "Indicadores de Gestión", que permitan monitorear las variables claves de cada subsistema. Esta característica es compartida por la mayoría de los autores y de los gobiernos que han seguido este modelo, entre los cuales se ubica México.

---

<sup>37</sup> *Ibid. Op. cit.* 28, p. 30.

Los Indicadores de Gestión no se presentan preelaborados como una medida universal y académica para todos los gobiernos; pues se elaboran en cada caso atendiendo a las circunstancias específicas que afronte cada órgano de gobierno. Los Indicadores varían dependiendo de la esfera de gobierno en que se encuentren (municipal, estatal o federal), de las características económicas, geográficas, sociales o culturales que impondrán a cada gobierno, las directrices necesarias para su elaboración. Así lo encontramos en el Sistema de Evaluación del Desempeño de la Reforma al Sistema Presupuestario de 1998.

En este sentido, Cabrero y Nava presentan un modelo general de administración estratégica en la esfera municipal, que incluye precisamente los Indicadores de Gestión --otros autores y gobiernos emplean "Indicadores de Desempeño"-- y las variables tanto internas como externas que se presentan en este nivel.

Sin embargo, siendo el objetivo del presente trabajo no el gobierno municipal, sino el sistema presupuestario federal, será en el capítulo siguiente donde expondré las implicaciones entre gerencia pública y presupuesto.

Otro análisis es el de Omar Guerrero al exponer el "código genético" del neomanejo público o Gerencia Pública que lo remonta a la implementación en los años ochenta en el Reino Unido de las tres "E": economía, eficiencia y efectividad<sup>38</sup>. Y presenta en el siguiente cuadro el carácter dicotómico entre la administración pública y el neomanejo público, en los siguientes conceptos<sup>39</sup>:

<b>ADMINISTRACIÓN PÚBLICA</b>	<b>NUEVO MANEJO PÚBLICO</b>
Reglas	Objetivos
Anticipación	Adaptación
Responsabilidad	Dirección
Formalismo	Innovación
Apertura	Secreto
Queja	Salida
Legalidad	Efectividad
Vocación	Auto-interés
Interés público	Ganancia

<sup>38</sup> Omar Guerrero, *op. cit.* 21, p. 135.

<sup>39</sup> *Ibid.* p. 147.

## II. El Ciudadano-Cliente en la Gerencia Pública.

Signo distintivo de la Gerencia Pública es la concepción de las relaciones del gobierno con sus ciudadanos, pues ya no solamente se plantea una relación unidimensional gobierno-ciudadano sino también como gobierno-cliente.

Esta distinción es usada por todos los autores, pues si la gerencia pública es la planeación estratégica en la administración pública, el concepto "ciudadano-cliente" es la causa que exige la mejor utilización de los recursos públicos.

El empleo de vocablos ajenos a la materia nos indica el grado y dirección de la influencia. El simple empleo de los conceptos de "Gobierno Empresarial" o de "Gerencia Pública" nos remite a la idea que desean expresar, pero hay que precisarla. "Gobierno Empresarial" no está referido a ser un gobierno dominado por las empresas sino que "no busca riesgos sino posibilidades...y que lleva recursos económicos de áreas menos productivas para colocarlos en áreas de mayor productividad y rendimiento."<sup>40</sup>

En la literatura los autores exponen esta relación de gobierno a clientes con los lineamientos de la administración privada. No obstante, reconocen la diferencia insalvable de que el gobierno no se puede manejar como una empresa<sup>41</sup>. El análisis gobierno-cliente inicia con el estudio de los casos en que el ciudadano recibe del gobierno algún servicio o prestación.

En este sentido, es difícil reconocer algún órgano de gobierno que no preste directamente a los ciudadanos algún tipo de servicio. En los tres Poderes siempre existe una relación directa de prestación de servicios. En el Poder Ejecutivo encontramos servicios de salud, vivienda, educación, protección ambiental, entre otros; en el Legislativo: formación e información de leyes, dictámenes, iniciativas, foros; y en el Judicial: juicios; todos servicios y prestaciones que recibe el ciudadano del gobierno.

Ahora bien, si el gobierno no puede administrarse como una empresa, esto se debe a la diferencia de sus finalidades.

---

<sup>40</sup> David Osborne y Ted Gaebler, *op. cit.* 8, p. 19.

<sup>41</sup> *Ibid.* p. 48 y siguientes.

El gobierno existe en primer lugar para gobernar y asegurar a la población garantías y libertades a través del orden que establezca; y en segundo lugar, para prestar servicios que la sociedad demanda, ya sea porque no le interesa al sector privado proporcionarlos o porque se considera que el sector público los puede realizar mejor.

En la empresa, la esencia es la obtención de ganancias, eso es lo que la explica y le otorga su razón de ser. Aunque desarrolla e implementa todo un sistema de prestaciones a los empleados, el fin sigue siendo contar con personal calificado que preste sus servicios, lo cual redunde en sus utilidades.

Esta distinción nos sirve para entender por qué no podemos medir con los mismos parámetros los logros de los negocios públicos, contra los logros de los negocios privados.

Otra distinción que separa al gobierno y a la empresa es el origen de los recursos. La empresa privada obtiene los recursos directamente de los consumidores, y derivado de esto, adquiere mayor agilidad para adaptarse a las necesidades y demandas de la clientela.

En situación contraria está el gobierno. Los recursos provienen indirectamente de la población. Aquí, la adaptación a las necesidades no es tan expedita. Y no lo es pues aquí las necesidades están previamente determinadas a través de todo un sistema de planeación en el que tienen que ser escuchados diversos actores sociales. Es decir, en uno la necesidad es individual y en el otro es colectiva.

También debemos comparar ante quién se rinden cuentas, pues mientras la empresa privada responde ante sus clientes, el gobierno ¿ante quién responde?, ¿ante el Poder Legislativo, los órganos de control del Poder Ejecutivo, los tribunales o los ciudadanos?

Las respuestas de la doctrina y de la ley nos señalan que es ante los tres, y en los sistemas contemporáneos se reconoce en principio que es ante los ciudadanos representados en el Poder Legislativo.

Sin pretender analizar la crisis en torno a la representatividad real del Poder Legislativo, queda claro que las cuentas que rinde el prestador de

servicios públicos están lejos de las expectativas y necesidades de la población.

En sus informes, podemos ver más que se ofrecen cuentas ante los órganos superiores de gobierno, que a la ciudadanía.

El prestador de servicios públicos está comprometido efectivamente con la población, pero más aun lo está con quien le provee de fondos y apoyos políticos en la realización de sus funciones.

El ciudadano usuario de los servicios públicos es un sujeto pasivo e interdicto; su postura simplemente se reduce a recibir el servicio en los términos en que se le proporciona. Aunque se trata de darle voz y participación en la prestación de los servicios públicos, en la práctica, es nula su influencia.

Como lo habíamos señalado, la Gerencia Pública parte de que la sociedad cambió; en el modelo burocrático las demandas eran homogéneas, ahora son heterogéneas: Por esto, ahora el gobierno debe estar atento a satisfacer en cada caso, demandas diversas. Si bien se demanda al gobierno la vivienda, son distintos los requerimientos que haga cada grupo social; lo mismo acontece con los servicios educativos, de capacitación laboral o de asistencia médica.

En el fondo, la Gerencia Pública se dirige a eficientar al mayor grado posible los recursos con que cuenta el gobierno para la satisfacción de las necesidades sociales. En esta nueva realidad, el gobierno tiene que estar en contacto directo con el cliente, previo ejercicio de determinación sobre quién es el cliente.

Osborne y Gaebler enuncian las siguientes formas para lograrlo: 1. Encuestas en la clientela; 2. Seguimiento de la clientela; 3. Encuestas a la comunidad; 4. Contacto con el cliente; 5. Informes sobre el contacto con el cliente; 6. Consejos de clientes; 7. Grupos de enfoque; 8. Entrevistas a los clientes; 9. Correo electrónico; 10. Capacitación en servicio al cliente; 11. Comercialización de prueba; 12. Garantías de calidad; 13. Inspectores; 14. Agencias de protección al ciudadano; 15. Sistema de rastreo de quejas; 16. Claves telefónicas; y 17. Buzones o formularios de sugerencias.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> *Ibid.* p. 259.

Como ventajas de la perspectiva ciudadano-cliente, Osborne y Gaebler presentan las siguientes:

1. Los sistemas regidos por la clientela obligan a los prestadores de servicios a responsabilizarse de sus clientes;
2. Los sistemas regidos por los clientes despolitizan la decisión entre opciones de prestadores de servicios;
3. Los sistemas regidos por los clientes estimulan más la innovación;
4. Los sistemas regidos por el cliente ofrecen opciones a la población entre distintos tipos de servicios;
5. Los sistemas regidos por los clientes desperdician menos, porque hacen coincidir la oferta con la demanda;
6. Los sistemas regidos por los clientes dan a éstos el poder de elegir, y los clientes que tienen este poder se comprometen más; y
7. Los sistemas regidos por los clientes generan mayores oportunidades de equidad.<sup>43</sup>

Sin embargo, considero que Omar Guerrero critica estas afirmaciones con puntual exactitud: "Dentro del mercado, los clientes son soberanos que pueden defender sus intereses y son libres de cambiar de proveedor. Los ciudadanos en cambio, viven dentro de las instituciones políticas y demandan la responsabilidad pública de los políticos y de sus gobernantes."<sup>44</sup>

Los derechos que tienen unos y otros -clientes y ciudadanos- son simplemente distintos. Su situación dista mucho de ser parecida en las circunstancias en que se hallen inconformes, aunque en ambas les asisten medios de defensa. Con respecto a las empresas, se podrá llegar a un cumplimiento forzoso, mientras que a la Administración Pública le asiste la discrecionalidad para la aplicación de los programas gubernamentales.

---

<sup>43</sup> *Ibid.* p. 265.

<sup>44</sup> Omar Guerrero, *op. cit.* 21, p. 155.

## Capítulo Sexto. Gerencia Pública y Presupuesto.

Expuestas las características del gobierno gerencial, este capítulo presenta sus lineamientos en materia presupuestaria.

Osborne y Gaebler desarrollan el estudio del sistema presupuestario en su cuarto lineamiento "El Gobierno con sentido de misión. Transformación de las organizaciones regidas por reglas"; aunque encontramos referencias en los demás lineamientos, pues como lo expusimos, su relación es directa.

De esta manera es necesario exponer por qué desarrollan el tema en este lineamiento.

Como se mencionó, una característica de la Gerencia Pública anotada por Cabrero, Nava<sup>45</sup> y Bozeman es la utilización de estudios de caso. Por ello, aquí y de modo inductivo, observamos cómo a partir de casos se llega a la formulación de principios.

Reseñan que en varias ocasiones empleados públicos y responsables de órganos gubernamentales tuvieron que acudir a otros medios y fórmulas para que, soslayando las "directrices" y "reglas" tradicionales, obtuvieran resultados exitosos de una manera más expedita y contundente.

Derivado de esto se cuestionan qué es lo que anima sus actividades, y cómo respuesta encuentran a los reglamentos y presupuestos en lugar de la atención a las necesidades de la clientela.

Y señalan de manera enfática: "A la mayoría de las organizaciones públicas no las anima su misión, sino sus reglamentos y sus presupuestos"<sup>46</sup> y continúan: "Incapaces de hacer lo que saben que es correcto, temerosos de que los castiguen si los sorprenden pasando por alto las reglas, muchos empleados públicos se limitan a ceder. Olvidan la misión de su agencia y se limitan a seguir las reglas."<sup>47</sup>

<sup>45</sup> *Vid. supra.* capítulo tercero y cuarto de este título.

<sup>46</sup> David Osborne y Ted Gaebler, *op. cit.* 8, p. 170.

<sup>47</sup> *Ibid.* p. 172.

Y exponen la diferencia que hay entre su sistema y el burocrático: "El gobierno, regido por reglas, tal vez previene la corrupción en cierta medida, pero al costo de un desperdicio monumental." <sup>48</sup>

Aquí se da una diferencia insalvable de la situación de los gobiernos en los que se implementan, y gobiernos que no pueden asumir dicho costo: la corrupción.

Es decir, el gobierno que implante este modelo sabe por adelantado que es posible un incremento de los casos de corrupción. Otros se encuentran no solo en la necesidad de eficientar su administración, antes bien, necesitan cubrir todas las demandas sociales, es decir, existe un problema de cobertura.

Los autores citados señalan que las ventajas de las organizaciones animadas por el sentido de misión poseen las siguientes características:

1. Las organizaciones impulsadas por una misión son más eficientes que las impulsadas por reglas;
2. Las organizaciones impulsadas por una misión son también más eficaces que las regidas por reglas: producen mejores resultados;
3. Las organizaciones impulsadas por una misión son más innovadoras que las regidas por reglas;
4. Las organizaciones impulsadas por una misión son más flexibles que las regidas por reglas;
5. Las organizaciones impulsadas por una misión tienen una moral más alta que las regidas por reglas.

En la evaluación que hacen del sistema presupuestario bajo el esquema burocrático señalan que el problema de fondo es el siguiente: "En la raíz de estos problemas yace un villano. La mayoría de los presupuestos públicos compartimentan el dinero de la agencia en varias cuentas separadas, llamadas renglones de gasto." <sup>49</sup>

Y esta circunstancia, al igual que el modelo burocrático: "se hizo en su origen para controlar a los burócratas, para cercarlos por todos lados, a fin de

---

<sup>48</sup> *Ibid.* p. 173.

<sup>49</sup> *Ibid.* p. 179.

que no pudieran gastar ni un centavo más de lo que el consejo o la legislatura ordenaba para cada rubro del gobierno. Pero también aquí, nuestro intento por prevenir una mala administración hizo imposible una buena administración.”<sup>50</sup>

A manera de símil, como lo habíamos anotado --trasladando principios que se consideran universales para cualquier ámbito-- ejemplifican que en la administración de una familia o de una empresa se puede programar y apartar determinadas cantidades de dinero para erogarse en diversos conceptos pero, en una situación de emergencia o conveniencia no se vacila en variar las asignaciones inicialmente apartadas para cada rubro.<sup>51</sup>

Es decir, en una casa, el jefe de familia puede apartar semanal, mensual o anualmente determinada cantidad para determinados gastos, por ejemplo, renta, impuestos, comida, luz, agua, teléfono. Pero en caso de un accidente o de una atractiva oferta para la adquisición de un bien a un precio conveniente, no se vacila en modificar las asignaciones inicialmente programadas. Señalan que “esto que pareciera ser muy básico”, no lo es para el presupuesto público.

Es necesario asentarlo por más sencillo que parezca, pues a partir de este razonamiento elaboran su propuesta.

Continúan señalando que en el sector público no pasa precisamente esto, sino al contrario, la sujeción que debe guardar el empleado público en el ejercicio del gasto debe ser total y exacta, so pena de penalidades por ejercer en más o en menos el gasto que tiene asignado. Efectivamente, si se diera el caso de que en algún órgano de gobierno se efectuara un ahorro o una economía y solicitara al órgano responsable su reutilización en la misma área a diferente finalidad, lo más probable sería la negativa para su reasignación quedándose con el antecedente para el siguiente año que reporto una necesidad mayor en dicho rubro.

En síntesis, los autores consideran a los renglones de gasto como la causa primaria de los errores del sistema presupuestario burocrático, de los cuales se desprenden las siguientes prácticas viciosas:

---

<sup>50</sup> *Idem.*

<sup>51</sup> *Vid. supra.* p. 2.

1. Si ahorra el órgano gubernamental, le retirarán el excedente logrado y pondrán las bases para que en la siguiente asignación anual se tome como base ese ahorro que tuvo en su gestión;
2. Como consecuencia del punto anterior, se hace que el servidor público se apegue estrictamente a los renglones de gasto asignado por lo que no se incentiva el ahorro, incluso se fomenta el gasto; y finalmente
3. Lleva a los empleados públicos a ejercer el gasto hasta sus últimas consecuencias, erogando toda la cantidad y aumentando sus peticiones cada año.

La propuesta (como lo señalamos al principio del trabajo) no es resultado de las disertaciones de los autores. Es una respuesta tomada de la realidad e innovación de los gobiernos gerenciales que en la práctica encontraron. En éste caso la historia es la siguiente.

En 1978, en Fairfield, California, Estados Unidos, al subdirector de finanzas de la ciudad, que además de extranjero (filipino) era ajeno a las cuestiones públicas (había sido banquero en su país, característica que se consideró deseable, al no tener la inercia de las limitaciones de hacer las cosas como tradicionalmente se habían hecho), le pareció "absurda la forma en que se hacía el presupuesto".

Así, le propuso al administrador municipal que elaboraran el presupuesto: "...como lo hacía su banco en Filipinas, de un modo semejante a como lo establece una familia: se fijan cuentas para diversos gastos importantes, pero si algo se rompe o si se presenta una oportunidad, se transfiere dinero de una cuenta a otra."<sup>52</sup>

El administrador municipal, ante los apremios a que se vio sujeto Fairfield para el siguiente año propuso: "un presupuesto con la forma de un fondo general que eliminaba los renglones de gastos y permitía a los departamentos guardar lo que no habían desembolsado... se convirtió en un

---

<sup>52</sup> David Osborne y Ted Gaebler, *op. cit.* 8, p. 182.

mecanismo contable para ayudar a los administradores, no en un mecanismo de control para limitarlos.”<sup>53</sup>

Ted Gaebler convencido de las bondades del sistema, cuando tuvo la necesidad de sugerir este tipo de presupuesto para otras ciudades lo bautizó para hacerlo atractivo con el nombre de “Presupuesto con Control de Gastos”.

Consideran los autores que el Presupuesto con Control de Gastos habilita a las organizaciones a cumplir con sus misiones, quitándoles el obstáculo de los renglones de gasto y consideran como ventajas las siguientes:

1. Los presupuestos regidos por el sentido de misión proporcionan a todos los empleados un incentivo para ahorrar.
2. Los presupuestos regidos por el sentido de misión liberan recursos para probar nuevas ideas.
3. Los presupuestos regidos por el sentido de misión brindan a los administradores la autonomía requerida para responder a circunstancias cambiantes.
4. Los presupuestos regidos por el sentido de misión crean un ambiente predecible.
5. Los presupuestos regidos por el sentido de misión simplifican enormemente su proceso de elaboración.
6. Los presupuestos regidos por el sentido de misión ahorran millones en auditorías y supervisión presupuestaria.
7. Los presupuestos regidos por el sentido de misión liberan a las legislaturas, permitiéndoles centrarse en temas más importantes.

El principio quinto de Osborne y Gaebler “El Gobierno orientado a los resultados. Financiamiento de los resultados, no de los insumos”, hace un recuento de los tipos de presupuestos de acuerdo con los resultados, a los que estos autores denominan “Métodos Presupuestarios Empresariales”, arrojando la siguiente lista:

1. Presupuesto Regido por el Sentido de Misión; que es el Presupuesto con Control de Gastos;

---

<sup>53</sup> *Idem.*

2. Presupuesto según la producción, que es el "sistema presupuestario centrado en la producción de servicios, es decir, en el volumen producido" <sup>54</sup>;
3. Presupuesto para definir y evaluar la misión y la producción, que es el "Sistema presupuestario que define la misión y la producción deseadas, las evalúa, pero no vincula el dinero invertido con el volumen de producción" <sup>55</sup>;
4. Presupuesto según los logros, que es el "Sistema presupuestario centrado en los logros de la actividad financiada, es decir, en la calidad o eficacia de los servicios producidos" <sup>56</sup>; y
5. Presupuesto basado en el cliente.

La anterior lista "resume los diferentes tipos de presupuestos presentados. No son mutuamente excluyentes: un gobierno puede utilizar todos los métodos, cada uno para el programa al que mejor se aplique." <sup>57</sup>

Cabría analizar: ¿se están refiriendo a que cada programa va a tener un método presupuestal propio, siendo que uno de los principios que informa al presupuesto es la unidad?

La última consideración que plantean respecto al presupuesto es que su elaboración atienda a periodos de vigencia mayor que al tradicional de un año. Proponen que esta vigencia se extienda a dos años.

También plantean la posibilidad de "Presupuestos Interdepartamentales", en el sentido de exhibir en el presupuesto los efectos que impone un aumento o reducción en la asignación presupuestaria de algunos órganos de gobierno.

Albert Gore empieza exponiendo el tortuoso proceso que enfrentan en el ámbito federal para la elaboración del Presupuesto. Y propone de manera concreta la implementación de las siguientes seis medidas:

---

<sup>54</sup> David Osborne y Ted Gaebler, *op. cit.* 8, p. 239.

<sup>55</sup> *Ibid.* p. 240.

<sup>56</sup> *Idem.*

<sup>57</sup> *Idem.*

Acción 1. Es conveniente que el Presidente empiece el proceso de elaboración presupuestaria con una resolución ejecutiva sobre el presupuesto, donde señale en términos generales las prioridades en materia de políticas, y distribuya fondos por funciones para cada agencia.

Acción 2. Instituir los presupuestos y las asignaciones bienales.

Acción 3. La OMB, (oficina encargada de la formulación del presupuesto -Office of Management and Budget-) las Secretarías y las agencias reducirán al mínimo las restricciones presupuestarias tales como los prorrateos y las cuotas.

Acción 4. La OMB y las agencias dejarán de usar topes a las plazas equivalentes de tiempo completo, y basará su administración y sus presupuestos en topes a los costos de operación, con el fin de controlar los gastos.

Acción 5. Reducir al mínimo las restricciones del Congreso, tales como las líneas de partida y las asignaciones comprometidas, y eliminar los límites mínimos.

Acción 6. Autorizar a las agencias para que reutilicen el 50% de los fondos que no gastan en sus operaciones internas durante un año fiscal.

Para la comprensión de estas acciones se tendría que contar con mayores elementos acerca del proceso presupuestario en Estados Unidos. Pero no siendo el tema ni el lugar de su estudio, me remito a tomar las ideas expuestas en el contexto del Gobierno Gerencial.

De esta manera, resaltan por su relación con el presente estudio las acciones con los numerales 2 y 6, según las consideraciones de Al Gore.

En la acción número 2 se propone la instauración de presupuestos y asignaciones bienales. Señala que en 20 estados de la Unión Americana se adoptan presupuestos para dos años. Y el resultado es que "...los gobernadores y los legisladores tienen mucho más tiempo para evaluar sus programas y para desarrollar planes a más largo plazo".<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Albert Gore, *op. cit.* 26, p. 16.

Los administradores pierden una gran cantidad de tiempo elaborando presupuestos anuales y por esto propone que los ciclos sean bienales coincidiendo con años de numeración par, con la finalidad de una mayor comprensión general.

En la acción número seis propone que se autorice a las agencias gubernamentales la reutilización del 50% de los fondos que no se gastan en sus operaciones internas durante un año fiscal. Propone que esta sea una autorización permanente para la reutilización en operaciones de la agencia en el siguiente año.

Incluso va más allá, al considerar la posibilidad de que cada agencia utilizara hasta el 2% de estos fondos para financiar bonificaciones a favor de los empleados participantes. De manera necesaria, conllevaría que para ser efectivos instrumentos de ahorro, el Congreso y la oficina encargada de la formulación del presupuesto se abstuvieran de recortar automáticamente de la siguiente asignación la suma que hubiera obtenido en el ejercicio anterior.

De esta manera, las propuestas hasta aquí presentadas, apuntarían en los siguientes sentidos:

1. Eliminar los renglones de gasto o partidas presupuestales.
2. Relacionar el presupuesto de manera directa con indicadores ya sean del desempeño o con los logros obtenidos con las subsecuentes asignaciones.
3. Permitir que los órganos públicos que logren ahorros o economías en el ejercicio de sus funciones los guarden y reinviertan en su misma área.
4. Autorizar hasta el 2% de los ahorros enumerados en el punto anterior para incentivos de los empleados públicos.
5. Ampliar el periodo de vigencia (frecuentemente de un año) del presupuesto para llevarlo como mínimo a dos, o más años.

Sobre la base de estas propuestas es que examinaremos a continuación la factibilidad de emplearse en el sistema presupuestario mexicano y, en el caso específico de la reforma de 1998, resolveremos la siguiente interrogante: ¿cuáles de las propuestas mencionadas se incorporaron, y en qué términos?

# TÍTULO SEGUNDO EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

---

Después de todo, el presupuesto es el más político de los proyectos.

— Albert Gore Jr.

---

## Capítulo Primero. Consideraciones Preliminares.

Las funciones y actividades que realiza el gobierno son de muy diversa índole y han variado por las corrientes económicas, sociales y políticas imperantes de cada época; la historia nos reporta los dos grandes extremos. Actualmente el gobierno tiene una intervención cada vez más escasa, pero antes su acción era más amplia.

En cualquier caso, la actividad que realice el gobierno requiere de financiamiento para cubrir las diferentes funciones que atiende. La impartición de justicia requiere pagar a jueces y ministerios públicos; el combate a la pobreza requiere pagar a proveedores y servidores públicos; la construcción de obra pública requiere el pago de contratistas y supervisores. Cualquier área de la actividad gubernamental, implicará necesariamente la erogación de recursos.

Por ello, es necesario otorgar certeza al ciudadano de que los recursos a los que está obligado a contribuir se utilizarán de una manera adecuada, eficiente, y con el único destino de solventar necesidades colectivas.

La doctrina señala en principio que estos recursos se obtienen de quienes recibirán los beneficios, es decir, de los gobernados. Estos contribuyen a través del pago de impuestos establecidos por las leyes fiscales, que recogen principios de seguridad obtenidos a través de los siglos por la población.

El sistema impositivo se ha enfocado a establecer la mayor certeza posible en ésta actividad, es decir, se han desarrollado ciertos principios básicos que el gobierno debe observar cuando cobra impuestos. Esto es lógico, pues es una actividad que repercute directamente en la esfera patrimonial del ciudadano para evitar cualquier injusticia.

Sin embargo, también está la otra cara de la moneda, y tal vez sea la más importante, pues si bien es necesario evitar un acto ilícito del gobierno cuando cobre un impuesto, es más importante que después de cobrarlo, lo destine precisamente para aquello que lo recaudó. Sin esta relación, su cobro sería inconsistente y carecería de sentido. Incluso, así lo reconoce la Constitución, en la fracción cuarta del artículo 31, al señalar que: "Son obligaciones de los mexicanos:... IV. Contribuir *para* los gastos públicos..."<sup>59</sup>

Si por disposición de la máxima jerarquía existe la obligación de contribuir, igualmente cierto es que se contribuye con el objeto de que esta contribución sea erogada para el gasto público. Y es adecuada la regulación de la Constitución, pues deja a la legislación secundaria precisar la noción de "gasto público".

Aquí es preciso regresar en nuestra argumentación y determinar cuáles han sido los avances que se han logrado, para otorgar al ciudadano la certeza de que el gobierno eroga las contribuciones únicamente como gasto público.

En esta situación, quisiera precisar que cualquier distinción teórica y analítica es precisamente eso, una distinción teórica y analítica, y como tal, no tiene una referencia con la realidad. Es decir, cualquier segmentación que apliquemos a cualquier fenómeno, no le afecta, no lo modifica.

Con esta premisa, la actividad del gobierno tradicionalmente se ha sujetado a las disposiciones que se vierten en las leyes y en el máximo de sus instrumentos: la constitución política de cada nación.

Parte de la ciencia jurídica señala que la actividad del gobierno se estudia a través del derecho constitucional y otras ramas. Y efectivamente, estudiar derecho constitucional es estudiar la actividad del gobierno, pero en éste no se agota. Igualmente se estudia la actividad del gobierno cuando el

---

<sup>59</sup> México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 31 fr. IV.

ciudadano obtiene un acta de nacimiento (acto indiscutiblemente perteneciente al derecho civil) porque el Registro Civil indudablemente es parte del gobierno; que cuando se estudia la conformación de los poderes federales (perteneciente al derecho constitucional).

Tradicionalmente el derecho constitucional se ha enfocado al estudio de la Constitución, objeto nada sencillo pues no solamente incluye lo que debe contener; sino además, todas las materias pues de aquella derivan todas.

Para efectos académicos, la doctrina aparta del derecho constitucional y de las demás disciplinas, al derecho administrativo; al que de manera similar le pasa lo anteriormente descrito. Y es que, insisto, las relaciones en la realidad no se agotan a determinadas áreas o clasificaciones.

Así, dependiendo del concepto que cada autor otorga al derecho administrativo, se encuentra incluido el estudio de las erogaciones que realiza el gobierno.

El criterio de incluir en el derecho administrativo el estudio de las erogaciones gubernamentales ha sido el predominante, pero no ha sido absoluto y va perdiendo aceptación.

La otra postura se postula en separar del derecho administrativo al "Derecho Financiero", al que algunos apellidan "Público", el cual consiste en: "La rama del derecho integrada por un conjunto de normas que tienen por objeto regular las actividades económicas de los órganos públicos, tanto en lo que corresponde a las percepción de los ingresos, como en lo que respecta al ejercicio del gasto".<sup>60</sup>

Sainz de Bujanda señala que el Derecho Financiero es: "La rama del derecho público interno que organiza los recursos y las obligaciones constitutivos de la Hacienda del Estado y de las restantes entidades públicas, territoriales e institucionales, y regula los procedimientos de percepción de ingresos y cobros, y de ordenación de los gastos y pagos que tales sujetos

---

<sup>60</sup> Doricela Mabarak Cerecedo, Derecho Financiero Público, Segunda edición, México, Mc. Graw Hill, 2000, p. 8.

destinan al cumplimiento de sus fines, en aras de un mejor aseguramiento del empleo de los fondos públicos en los mismos".<sup>61</sup>

Para Leonardo García de la Mora y Miguel Ángel Martínez Lago, el Derecho Financiero Público es la "disciplina jurídica que estudia y sistematiza la rama del derecho público interno (normas y principios jurídicos informadores) reguladora de la constitución o estructura, la gestión y el control de la Hacienda Pública, y las relaciones jurídica derivadas de ello."<sup>62</sup>

Algunos de los autores citados consideran que el Derecho Financiero Público incluye también otras ramas.

La doctora Mabarak lo divide en las siguientes partes:

- i.) Derecho Presupuestario; y
- ii.) Derecho Fiscal.

Mientras que para Leonardo García de la Mora y Miguel Ángel Martínez Lago, el Derecho Financiero comprende las siguientes ramas:

- i.) Derecho Presupuestario;
- ii.) Derecho Tributario;
- iii.) Derecho Financiero Patrimonial; y
- iv.) Derecho de la Deuda Pública.

Para la doctora Mabarak, el Derecho Presupuestario es: "el conjunto de normas jurídicas pertenecientes al derecho financiero en particular, que tiene por objeto regular todos los aspectos relacionados con la creación de sistemas y procedimientos de elaboración, ejecución y control de los ingresos obtenidos y de los gastos realizados por las diferentes dependencias y entidades del Estado, encaminados a la satisfacción de necesidades públicas."<sup>63</sup>

Para Leonardo García de la Mora y Miguel Ángel Martínez Lago, el Derecho Presupuestario es: "el que organiza los recursos de los entes públicos y sus obligaciones económicas en cuanto asignación de dichos recursos y las

---

<sup>61</sup> Sainz de Bujanda. Citado por Leonardo García de la Mora y Miguel Ángel Martínez Lago, Derecho Financiero y Tributario, Primera edición, España, Editorial J. M. Bosch, 1999, p. 23.

<sup>62</sup> *Ibid.* p. 23.

<sup>63</sup> Doricela Mabarak Cerecedo, *op. cit.* 60, p. 25.

funciones públicas y procedimientos de gestión y control, en general de la Hacienda Pública.”<sup>64</sup>

La denominación que se refiera al estudio de las erogaciones de los recursos públicos habrá de tomar la relación con su régimen económico, de ahí “Derecho Financiero Público” o simplemente “Derecho Financiero”; o estar con relación a los medios como se realiza, destacando naturalmente el presupuesto, de ahí la categoría de “Derecho Presupuestario”.

---

<sup>64</sup> Leonardo García de la Mora y Miguel Ángel Martínez Lago, *op. cit.* 61, p. 23.

### **Capítulo Segundo. Legislación Aplicable.**

El proceso presupuestario se halla sujeto a disposiciones jurídicas de diversa naturaleza. Como lo analizaremos, van desde la Constitución hasta los acuerdos, es decir, comprende todos los niveles de la normatividad jurídica.

En este capítulo se ubicarán y determinarán cuáles son las normas del proceso presupuestario, para después analizar su contenido, participación e influencia. Este esquema nos permitirá exponer los conceptos básicos, de los cuales muchos se hallan en normas cuyo rango de obligatoriedad no es el de ley.

Esta situación se debe a dos factores.

Por una parte, el Legislativo se ha abstenido de iniciar una reforma principalmente por dos razones: la agenda del Congreso y la complejidad del tema. No obstante, ya reconoció la necesidad de esta reforma pues se han presentado proyectos de ley de los cuales, no se ha llegado a ningún acuerdo en ninguna legislatura.

Por otra parte, al Ejecutivo le resulta mejor desarrollar a través de su facultad reglamentaria toda una serie de Acuerdos, Manuales, Normas y Catálogos que contengan la mayor parte de la normatividad.

El resultado es que la legislación no responde a las necesidades actuales. Las leyes en la materia datan principalmente de 1976, es decir, ya tiene 26 años, siendo que las circunstancias económicas, políticas y administrativas han cambiado desde entonces.

Por otra parte, la regulación elaborada por el Ejecutivo no goza del principio de autoridad formal de ley, por lo que sus "tecnicismos" y reformas alejan al mismo gobierno, y a los gobernados, de la certeza buscada.

El objetivo es claro: establecer un marco jurídico que imprima certeza, seguridad y facilidad en el manejo de los recursos públicos. Para el gobierno se traducirá en seguridad en su actividad financiera. Para los gobernados, en seguridad de que sus contribuciones se aplicaran directa y únicamente como gastos públicos que solventaran necesidades sociales.

**I. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917, es la Ley Suprema de la Unión, pues así lo establece su artículo 133.

La normatividad que contiene respecto al proceso presupuestario se encuentra en los siguientes artículos: i.) 31; ii.) 73; iii.) 74; iv.) 79; v.)120; vi.)126.

**i.) Artículo 31.**

Este artículo establece la causa del sistema presupuestario y se encuentra ubicado en el Capítulo Segundo "De los Mexicanos" del Título Primero:

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos: (...)

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Distrito del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

El artículo establece el origen de los recursos con que se solventarán los gastos del gobierno. Este recurso no es el único, ya que el gobierno también tiene acceso a otras fuentes de financiamiento, pero es la más importante.

La obligación de los ciudadanos es contribuir a los recursos que se destinen por el gobierno como gasto público, el cual para efectos es señalado por la legislación secundaria. Sólo hay obligación de contribuir única y exclusivamente a los recursos que integren el gasto público y no a otro tipo de gastos a los que caprichosamente intentara obligar la autoridad --ejecutiva o legislativa-- a través de impuestos que no cumplan con dicha finalidad.

Hay que resaltar que el artículo no establece ningún tipo de limitación temporal. De las reformas de este artículo, destaca la publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de octubre de 1993, por la que se adicionó a la fracción cuarta al Distrito Federal.

**ii.) Artículo 73.**

La siguiente referencia se encuentra en el artículo 73, ubicado en la Sección Tercera "De las Facultades del Congreso" del Capítulo Segundo "Del Poder

Legislativo" del Título Tercero. La parte conducente del artículo señala lo siguiente:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad: (...)

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto; (...)

XXIV. Para expedir la ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; (...)

En el proceso presupuestario intervienen principalmente los poderes Ejecutivo y Legislativo. El Judicial tiene una injerencia limitada que se traduce en la elaboración de su proyecto de egresos y en su ejecución.

El artículo 73 establece las facultades del Congreso y por lo tanto participan las dos Cámaras. La fracción séptima es el fundamento para que el Poder Legislativo --constituido por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores-- pueda imponer las contribuciones o impuestos que se requieran con el objeto de cubrir el Presupuesto.

Es decir, las leyes impositivas competen a los dos Cámaras, y aunque no lo indique literalmente la fracción VII, debemos entender por "presupuesto" el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Hay que resaltar que la fracción no limita a ningún tipo de vigencia y por esto debemos entenderla en sus términos literales, es decir, como competencia constante e incluso ilimitada para la imposición de contribuciones, porque donde la ley no distingue, no hay que distinguir.

La fracción vigésimocuarta faculta al Congreso para expedir la ley que regule la organización de la entidad superior de fiscalización. Esta fracción fue la última reforma al sistema presupuestario.

Destaca la competencia bicameral respecto a esta entidad, pues no se explica la injerencia que tiene la Cámara de Senadores en la elaboración de esta ley, siendo que la entidad superior de fiscalización es un órgano de apoyo exclusivo de la Cámara de Diputados, que es la competente en la revisión del ejercicio del Presupuesto de Egresos pues así lo dispone el siguiente artículo.

## iii.) Artículo 74.

El artículo 74 se encuentra ubicado en el Capítulo Segundo "Del poder Legislativo" del Título Tercero y establece las facultades que competen de manera única a la Cámara de Diputados.

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

(...)

II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley; (...)

IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior. El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el 15 del mes de noviembre, o hasta el 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto, las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que esta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo

comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven; (...)

Debemos empezar nuestra discusión reiterando que estamos frente a un artículo que establece las facultades que de manera exclusiva --con exclusión de la Cámara de Senadores-- ejerce la Cámara de Diputados.

Previamente al análisis del artículo, es ilustrador señalar cuáles fueron los criterios de su elaboración. Los métodos de interpretación jurídica nos aclaran el contenido del artículo, y la interpretación lógica del método exegético nos indica que debemos dirigir la investigación a los trabajos preparatorios, exposiciones de motivos y discusiones parlamentarias.<sup>65</sup>

- En el Congreso Constituyente de Querétaro (1916 y 1917), el artículo 74 fue objeto de debates y análisis en los términos que a continuación reseñamos.

En la trigésimoctava sesión ordinaria, celebrada en el Teatro Iturbide el jueves 11 de enero de 1917, se leyó y discutió el artículo en estudio, entre otros artículos. El dictamen fue elaborado por la Comisión de Reformas a la Constitución, integrada por los Constituyentes Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara, Arturo Méndez, Agustín Garza González e Hilario Medina, misma Comisión que se instaló con otras de similares para el estudio del Proyecto Constitucional del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza.

El dictamen incluyó al proceso presupuestario en la regulación de la colaboración que debe haber entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, quedando integrado por los artículos 65, 66, 67, 68, 69, 72, 73 fracción XXX, 74, 75, 76, 77, 78, 79 y 93.

La Comisión hizo un apartado al que denominó "Diferencias entre este sistema y el de la Constitución de 1857". Y con referencia a los artículos del proceso presupuestario, señalan lo siguiente:

---

<sup>65</sup> Eduardo García Máynez, Introducción al Estudio del Derecho. Cuadragésimo primera edición, México, Editorial Porrúa, 1990, p. 333.

En cuanto a la facultad del Congreso y objeto de sus trabajos, contenida en los artículos 65 y 73 del proyecto de reformas, también hay alguna diferencia, que pasamos a explicar: La revisión de la Cuenta Pública del año anterior, que antes era exclusiva de la Cámara de Diputados, pertenece ahora al Congreso General, según las fracciones I del artículo 65 y XXX del artículo 73. Y se nota que aunque la fracción II del artículo 65 parece dejarse al Congreso *la facultad exclusiva de examinar, discutir y aprobar el presupuesto, la fracción IV del artículo 74, conforme en esto con la Constitución de 57, deja tal cosa o facultad exclusiva a la Cámara de Diputados*. En este punto, que también era señalado por nuestros tratadistas y por la experiencia del país, como una *facultad muy peligrosa de que puede hacer mal uso* la Cámara de Diputados, el proyecto de Constitución deja una especie de válvula de seguridad en el artículo 75, de donde se previene que la Cámara de Diputados no podrá dejar de señalar retribuciones a ningún empleo, entendiéndose, en caso de que falte este señalamiento, que rige el presupuesto anterior, porque se ha dado el caso de que la Cámara de Diputados, con solo no aprobar un presupuesto de egresos, *ata de pies y manos al Ejecutivo, y lo conduce a la caída o lo obliga a dar un golpe de estado.\**

Hablar aquí de la Constitución de 1857 no es nuestro objetivo, sin embargo, es necesario hacer algunas reflexiones al respecto para comprender mejor esta exposición de motivos.

En primer lugar, debemos señalar que no es lo mismo la Constitución Política Mexicana de 1857 en el año de 1857, que en el año de 1916, y esto que pareciera tan palmario no lo resulta, pues habría que recordar que fue objeto de múltiples reformas durante su vigencia que la hacen diferir de su estado original.

Cabe destacar la reforma que modificó al poder legislativo para pasar de ser unicameral a bicameral, cambio fundamental en la conformación y relación de los tres poderes. También en su vigencia se verificaron reformas por las que modificaron o legislaron: el veto presidencial, restricciones a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión; sustitución presidencial y más aun las realizadas por el dictador Díaz, que en su primer periodo prohibieron la reelección presidencial para volverlo a reformar durante su segundo periodo, suprimiendo la no reelección para una segunda etapa, luego para una tercera, hasta dejar la reelección indefinida; se estableció la Vicepresidencia; y se aumentó el periodo de gobierno del Ejecutivo a seis años, entre muchas otras reformas.

---

\* Diario de los Debates del Congreso Constituyente de Querétaro 1916- 1917. Edición Facsimilar. LIV Legislatura de la Cámara de Diputados, 1989.

Con estos breves antecedentes constitucionales --a los que hay que aunar los políticos-- es que podemos entender el dictamen de la Comisión. Este dictamen parte de un esquema (como se desprende de su lectura) bastante pesimista en las relaciones del Ejecutivo y el Legislativo, pero tampoco fue erróneo, cabe precisarlo, pues el Constituyente es producto de los personajes que se levantaron en armas en la Revolución Mexicana de 1910 para abatir el mal gobierno.

El supuesto del que parten es que la facultad de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación no se debe dejar de manera absoluta a la Cámara de Diputados, debido a que en la práctica ha complicado la labor de gobierno del Poder Ejecutivo "pues al no aprobar un presupuesto de egresos, ata de pies y manos al Ejecutivo, y lo conduce a la caída o lo obliga a dar un golpe de estado". Incluso consideran como una 'válvula de seguridad' al artículo 75, pues obliga a la Cámara de Diputados a señalar la retribución que debe corresponder a los empleos que deban solventarse con recursos del erario federal o en caso contrario, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el puesto.

La práctica parlamentaria de los años anteriores a la Constitución de 1917 no justifica que en aras de combatir al máximo sus errores, se cimienten sobre dicho esquema las disposiciones que en materia presupuestaria establecieron los Constituyentes.

Efectivamente, se tenían que hacer disposiciones que evitaran al máximo las prácticas perniciosas, pero también debieron haber ideado un sistema que fuera coherente y adecuado a las nuevas circunstancias.

Este es ya un fenómeno que corresponde a una realidad con dos caras. Por un lado, debemos precisar práctica y teóricamente a quién se le va a otorgar la competencia para aprobar el presupuesto de egresos. Por otro lado, hay que determinar si el poder legislativo, y en especial la Cámara de Diputados, están capacitados para asumir dicha responsabilidad.

Como sea, la propuesta de la Comisión de Reformas a la Constitución presentó su proyecto en los siguientes términos:

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:  
(...)

- II. Vigilar, por medio de una comisión inspectora de su seno, el exacto desempeño las funciones de la Contaduría Mayor;
- III. Nombrar a los jefes y demás empleados de la misma;
- IV. *Aprobar* el presupuesto anual de gastos "y discutir primero" las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrir aquel; (...)

Así pasó el dictamen a segunda lectura el día 15 de enero de 1917, en la cuadragésimo cuarta sesión ordinaria, celebrada también en el Teatro Iturbide de la ciudad de Querétaro. En esa ocasión, bajo la misma redacción del dictamen referido se sometió a discusión, como consta en los registros de ese día:

Está a discusión. Las personas que deseen hacer uso de la palabra en pro o en contra, pueden pasar a inscribirse. ¿No hay quién haga uso de la palabra? Se reserva para su votación.

Finalmente, en esta misma sesión se aprobó de la siguiente manera:

-El C. Secretario: Se van a votar los artículos 74, 75 y 76 menos la fracción VIII, y los artículos 77,78,79, exceptuando la fracción II, y el artículo 93. (Se procedió a la votación.) -El C. Secretario: La presidencia suplica a los ciudadanos diputados que no abandonen el salón, sino que, por el contrario, pasen a ocupar sus asientos. (Voces: ¡Nadie lo abandona!) Los artículos a discusión fueron aprobados por unanimidad de 151 votos. (Voces: ¡Muy bien! ¡Muy bien!).

Posteriormente el dictamen pasó a la Comisión de Redacción y Estilo, y el 27 de enero fue aprobado el artículo en estudio, quedando en los siguientes términos:

- Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: (...)
- II. Vigilar por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor;
  - III. Nombrar a los Jefes y demás empleados de esa oficina;
  - IV. *Aprobar* el presupuesto *anual* de gastos discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrir aquel...

Así estuvo preparado para que el 5 de febrero de 1917 fuera declarado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como la máxima normatividad vigente.

Y es aquí donde se inicia la limitación temporal que posteriormente analizaremos. Apenas en estas líneas hemos descrito la génesis constitucional del artículo 74. Ahora, es necesario abordar las modificaciones que ha sufrido este artículo, habiendo sido objeto de doce reformas, de las cuales sólo cinco se refieren al proceso presupuestario.

▪ La primer reforma en materia presupuestaria corresponde a la cuarta del artículo y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de diciembre de 1977. Esta cuarta reforma presentada por el Ejecutivo Federal dejó a la fracción cuarta del artículo 74 en los siguientes términos:

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:...

IV. *Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del anterior.*

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto a más tardar el día último del mes de noviembre, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearan los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, corroborar si se ha ajustado a los criterios señalados en el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del Presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

La Cuenta del año anterior deberá ser presentada a la Comisión Permanente del Congreso dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Solo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingreso y de los proyectos de presupuesto de egresos así como de la Cuenta Pública cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión

Permanente debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

Esta reforma introdujo las siguientes modificaciones:

- a) Anteriormente la Cámara de Diputados solo "Aprobaba" y con esta reforma se adicionó "examinar y discutir";
- b) Especificó la competencia de la Federación respecto al Distrito Federal;
- c) Estableció las fechas de presentación de las leyes de ingreso y los proyectos de presupuestos, así como la comparecencia del Secretario de Despacho correspondiente;
- d) Introdujo en el sistema presupuestario las partidas secretas;
- e) Introdujo en el sistema presupuestario la Cuenta Pública con su fecha de presentación;
- f) Agregó a la Contaduría Mayor la palabra "Hacienda";
- g) Introdujo las facultades de la Contaduría Mayor de Hacienda por las que derivado de la comprobación que realice de la Cuenta Pública se determinarán responsabilidades de acuerdo con la ley; y
- h) Estableció la posibilidad de diferir las fechas de presentación de las leyes de ingreso y de los proyectos de presupuesto de egresos así como de la Cuenta Pública mediante solicitud justificada del Ejecutivo Federal con la previa exposición de motivos que haga el Secretario de Despacho correspondiente.

▪ La segunda reforma en materia presupuestaria que corresponde a la quinta del artículo, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 1982, y fue presentada por el Ejecutivo Federal para cambiar las fechas de presentación, quedando de la siguiente manera:

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

(...)

IV El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y proyectos de presupuestos a más tardar el 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su

encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo de comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

En la presente reforma se modificaron los siguientes aspectos del proceso presupuestario:

- a) La fecha de presentación de las leyes de ingresos y de los proyectos de presupuesto de egresos, pues adelantaron al 15 de noviembre –ya no el último del mismo mes–; y
  - b) En los casos en que el Poder Ejecutivo Federal inicie su periodo de gobierno se pueda extender la fecha de presentación hasta el 15 de diciembre.
- La tercera reforma en materia presupuestaria corresponde a la octava del artículo y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987. Fue presentada por el Diputado Jesús Murillo Karam del Partido Revolucionario Institucional y modificó el penúltimo párrafo de la fracción IV del artículo para señalar que en vez de ser presentada la Cuenta Pública a la Comisión Permanente, sea a la Cámara de Diputados.
  - La cuarta reforma en materia presupuestaria corresponde a la décima del artículo y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993. Fue presentada por el Ejecutivo Federal y modificó la fracción IV para quedar de la siguiente manera:
    - a) La facultad que tenía la Cámara de Diputados con respecto a la aprobación del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, se transfirió al artículo 122 que la otorga a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; y
    - b) Sustituyó en los párrafos segundo y séptimo de la fracción cuarta las palabras “leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto” por “Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación”.

Esta reforma fue acertada ya que sólo existe uno de cada tipo.

La quinta y última reforma en materia presupuestaria corresponde a la decimosegunda del artículo y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 1999. Fue presentada por el Ejecutivo Federal y modificó la fracción segunda y cuarta y derogó la tercera del artículo 74, para quedar como sigue:

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:...

II. Coordinar y evaluar sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad superior de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;

IV. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyara en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que esta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarían las responsabilidades de acuerdo con la ley.

Esta reforma fue presentada al Congreso de la Unión el 18 de noviembre de 1995, siendo una de las primeras del Poder Ejecutivo Federal, en el periodo 1994-2000, a cargo del doctor Ernesto Zedillo Ponce de León.

Sin embargo, la reforma se turnó a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales y se aprobó hasta el 30 de junio de 1999, es decir, estuvo aproximadamente cuatro años en discusión. Y es que otras propuestas se presentaron por los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional y del Partido de la Revolución Democrática.

Todos los proyectos fueron dictaminados y se elaboró la iniciativa de reforma que contenía en mayor parte los lineamientos presentados por el Ejecutivo Federal. Esta reforma que se presentó junto con la del 79 crearon la "entidad superior de fiscalización" como órgano de apoyo de la Cámara de Diputados para el ejercicio de sus funciones de revisión de la Cuenta Pública.

La estructura, competencia y legislación respecto a dicha entidad serán abordadas en la fase de control.

iv.) Artículo 75.

El siguiente punto a nivel constitucional está comprendido en el artículo 75:

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

El supuesto es que la Cámara de Diputados haya aprobado un Presupuesto de Egresos en el que no se haya señalado la retribución a algún empleo disponiendo, por consecuencia, que se tendrá como señalado el que hubiere tenido en el presupuesto anterior o en la ley de su creación.

Parte del estudio de este artículo lo expuse en el 74 y señale que en el Diario de los Debates del Congreso Constituyente se planteó en su dictamen lo siguiente, después de determinar la "muy peligrosa facultad" de la Cámara de Diputados de aprobar el presupuesto.

En este punto, que también era señalado por nuestros tratadistas y por la experiencia del país, como una facultad muy peligrosa de que puede hacer mal uso la Cámara de Diputados, el proyecto de Constitución deja una *especie de válvula de seguridad en el artículo 75*, de donde se previene que la *Cámara de Diputados no podrá dejar de señalar retribuciones a ningún empleo*, entendiéndose, *en caso de que falte este señalamiento, que rige el presupuesto anterior*, porque se ha dado el caso de que la Cámara de Diputados, con solo no aprobar un presupuesto de egresos, ata de pies y manos al ejecutivo, y lo conduce a la caída o lo obliga a dar un golpe de estado...

La intención del legislador es encontrar una respuesta que opere de manera automática en el caso de que no se señale retribución a los empleos federales. Para algunos autores este artículo es una garantía laboral de los burócratas. Así, éste artículo confirma la duda respecto a la facultad de la Cámara de Diputados para introducir reformas al Presupuesto de Egresos.

La fracción IV del artículo 74 señala que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados: "Examinar, discutir y *aprobar* anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación" y, como observamos, es el Poder Ejecutivo Federal quien le remite los proyectos. Entonces, parece que siempre sí pudo introducirle reformas al Proyecto de Presupuesto de Egresos, por lo que en ese supuesto caso opera el artículo 75 ¿o es que desde el Proyecto del Ejecutivo Federal ya faltaba dicha retribución a los empleos federales?

Para finalizar, habrá que reflexionar cuál fue la verdadera intención del Constituyente en la elaboración del artículo, pues por medio de éste se sanciona la tácita reconducción presupuestaria.

Y me atrevo a cuestionarlo, pues evidentemente salta a la vista la siguiente consideración. Si bien es cierto que es claro al especificar la falta de señalamiento para los "empleos", también es cierto que la voluntad del Constituyente fue "no atar de pies y manos" al Ejecutivo. Si consideramos la actividad del Poder Ejecutivo en aquellos años, podemos observar que se traducía en mayor medida en el mantenimiento del aparato gubernamental, quedando en segundo lugar las erogaciones de obra pública o programas como los que se tienen actualmente.

Al referirse el artículo a los "empleos" no habrá querido el Constituyente referirse a la actividad gubernamental en general y debiéramos considerar todas las erogaciones que se necesiten realizar por haberlas adquirido anteriormente el gobierno.

v.) Artículo 79.

El cambio más importante de la última reforma presupuestaria se plasmó principalmente en el artículo 79.

Este artículo con el 78 regulaban a la Comisión Permanente, conformando la Sección IV "De la Comisión Permanente" del Capítulo II "Del Poder Legislativo" del Título Tercero. La reforma creó la Sección V "De la fiscalización superior de la Federación" en la que encontramos únicamente el artículo en estudio.

Artículo 79. La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de

gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:

- I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.  
También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.  
Sin perjuicio de los informes a que se refiere el primer párrafo de esta fracción, en las situaciones excepcionales que determine la ley, podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, se podrá dar lugar al fincamiento de las responsabilidades que corresponda.
- II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público.  
La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes a que se refiere este artículo; la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición.
- III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y
- IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las

acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querrelas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

La Cámara de Diputados designará al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.

Para ser titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Los Poderes de la Unión y los sujetos de fiscalización facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones.

El Poder Ejecutivo Federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente artículo.

El artículo no emplea la expresión como nombre propio, sino que deja al constituyente permanente dicha tarea. Esta reforma otorga autonomía técnica y orgánica a la entidad de fiscalización, y se especifican con mayor detalle sus facultades para el caso de que se determinen responsabilidades por actos u omisiones en contra del erario federal.

vi.) Artículo 120.

La injerencia del presente artículo en el proceso presupuestario es limitada y se da en el periodo de publicación.

Artículo 120. Los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales.

Siendo la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación formalmente legislativos, les aplica éste artículo.

vii.) Artículo 126.

El último artículo respecto al proceso presupuestario lo encontramos en el Título Séptimo "Previsiones Generales".

Artículo 126. No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por ley posterior.

El artículo es importante, pues como lo analizaremos en el capítulo tercero sección cuarta "Principios Presupuestarios" de este título, recoge los de unidad y previsión.

El artículo prohíbe la solventación de recursos federales para el pago de cualquier concepto que no hubiese estado previamente comprendido en el Presupuesto. Más aún, el artículo establece que "no este comprendido en el Presupuesto o determinado por ley posterior". Y lo interesante resulta en "ley posterior".

La fracción IV del artículo 74 es clara al señalar como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados el "Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación" que es remitido por el Ejecutivo Federal "...a más tardar el 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo...".

Concluir que la "ley posterior" se refiere al Presupuesto de Egresos o a otro Presupuesto sería una interpretación ilógica y contraria a lo dispuesto por el artículo 74, porque Presupuesto sólo hay uno y es el que se aprueba en las fechas establecidas; y aun también sería contrario a la redacción del artículo 126, que emplea claramente la 'o' como disyuntiva.

La interpretación del artículo 74 tiene implicaciones en la naturaleza jurídica del presupuesto.

Considero que la única solución coherente con las normas constitucionales vigentes sería reconocer que, en el caso de que en un periodo de vigencia del Presupuesto de Egresos de la Federación se necesitara realizar un pago que no estuviera comprometido en el mismo, se tendría que autorizar

mediante una ley donde tuvieran competencia tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores, pues repito, no dice "Presupuesto".

Esta interpretación, aunque forzada, queda ampliamente comprendida si tomamos en cuenta los antecedentes del artículo.

Este artículo proviene directamente del 119 de la Constitución de 1857, que se encontraba en los siguientes términos.

Artículo 119. Ningún pago podrá hacerse, que no esté comprendido en el presupuesto, o determinado por ley posterior.

Este artículo es perfectamente comprensible en un sistema unicameral como el que estableció la Constitución de 1857 al principio, pues si no era determinado en el presupuesto, era perfectamente claro que se determinaría por ley posterior, la cual necesariamente era competencia del Congreso de la Unión. Pero al introducirse el bicameralismo y ratificarlo el Constituyente de Querétaro, no queda ya tan clara ni competencia, ni el significado del término "ley posterior".

## **II. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976 y aboga por su artículo primero transitorio a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958.

Su artículo sexto transitorio señala que entró en vigor el primero de enero de 1977. Originalmente constaba de 56 artículos y estaba organizada en tres títulos, el primero denominado "De la Administración Pública Federal", el segundo "De la Administración Pública Centralizada" y el tercero "De la Administración Pública Paraestatal".

El objeto de la ley en análisis es establecer: "...las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal." <sup>66</sup> La ley deriva del artículo 90 de la Constitución.

---

<sup>66</sup> México, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, art. 1.

Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estará a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinaran las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos en su operación.

Esta ley se relaciona con el proceso presupuestario, al indicar cuales Secretarías de Estado tienen competencia cuando la Constitución hace referencia al Poder Ejecutivo.

En este sentido, el capítulo se limita a indicar cuales son las Secretarías de Estado directamente vinculadas al proceso presupuestario y en qué consiste su competencia.

- Siguiendo el orden establecido por la ley, empezamos con la Secretaría de Gobernación.

Artículo 27. A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:...

- II. Publicar las leyes y decretos que expida el Congreso de la Unión, alguna de las dos Cámaras o el Presidente de la República;
- III. Publicar el Diario Oficial de la Federación;...
- VII. Conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con los otros Poderes de la Unión...

La Secretaría de Gobernación interviene en la fase de publicación del Presupuesto de Egresos. También es relevante la fracción séptima por ser la que establece que es esta Secretaría la que conducirá las relaciones con los otros Poderes de la Unión, quedando incluida la Cámara de Diputados que es la que aprueba el Presupuesto de Egresos de la Federación.

- La siguiente Secretaría de Estado relacionada en el proceso presupuestario es la de Hacienda y Crédito Público, ya que así lo dispone el artículo 31.

Artículo 31. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente;
- II. Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal;
- III. Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;...
- XI. Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;...
- XIV. Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional;
- XV. Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República;
- XVI. Evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal;
- XVII. Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos;
- XVIII. Formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal;...
- XX. Fijar los lineamientos que se deben seguir en la elaboración de la documentación necesaria para la formulación del Informe Presidencial e integrar dicha documentación;...
- XXIII. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación;
- XXIV. Ejercer el control presupuestal de los servicios personales así como, en forma conjunta con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, aprobar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la administración pública federal y sus modificaciones, así como establecer normas y lineamientos en materia de administración de personal;
- XXV. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la encargada de la mayor parte del proceso presupuestario y por lo antes expuesto, es quien tiene la competencia para la elaboración y ejecución del Presupuesto que abarcan la mayor parte de las fases presupuestarias.

El artículo nos indica que esta Secretaría es la encargada de elaborar el programa del gasto público federal y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlo a la consideración del Presidente, según su fracción quince. En las fracciones citadas se puede apreciar que la competencia de la Secretaría incluye todas las fases del proceso presupuestario. Desde el cobro de los impuestos que solventaran los gastos públicos, pasando por la elaboración del Proyecto de Presupuesto de Egresos y el control interno del ejercicio del gasto, hasta la elaboración de la Cuenta Pública que da informe a la Cámara de Diputados.

Sin embargo, y dada la magnitud de dichas competencias, posteriormente analizaremos cuales unidades que hacia el interior de dicha Secretaría son responsables de dichas funciones.

La Ley aun contiene las referencias al Distrito Federal pero se deben considerar abrogadas por las reformas que se han verificado en la materia.

- La siguiente Secretaría de Estado involucrada en el proceso presupuestario es la de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para la cual encontramos en el artículo 37 las siguientes competencias.

Artículo 37. A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos;
- II. Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo;
- III. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;...

- IV. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;
- V. Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores;
- VI. Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal;
- VII. Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;
- VIII. Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;
- IX. Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;...
- XIII. Colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que

permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;...

- XIV. Informar periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas;...

La competencia de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo se dirige a la vigilancia, control y evaluación del ejercicio del gasto público en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

### **III. Ley de Planeación.**

El sistema presupuestario esta directamente vinculado al sistema de planeación establecido en la Constitución. El capítulo de planeación merece estudios especializados por los que va adquiriendo mayor autonomía respecto a otras disciplinas. Es a través de dos artículos que la Constitución sanciona los lineamientos de la planeación en México.

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, 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 al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

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

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

Derivado de los artículos citados la actividad del gobierno debe ser planeada y solventada con gasto público. Aquí es donde se involucran e influyen el sistema de planeación y el sistema presupuestario.

Como lo expondré, esta influencia llega al grado de incluir parámetros de planeación en la clave presupuestaria que es la que identifica el ejercicio del gasto.

La Ley de Planeación fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983 y su artículo tercero transitorio abrogó la Ley Sobre Planeación General de la República del 12 de julio de 1930. El artículo primero transitorio señala que la esta ley entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. La ley consta de 44 artículos y esta organizada en seis capítulos. El objeto de la ley se encuentra establecido en su primer artículo que señala lo siguiente.

Artículo 1. Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer:

- I. Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevara a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración pública federal;
- II. Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática;
- III. Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus

- actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable;
- IV. Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas, en la elaboración del plan y los programas a que se refiere esta ley; y
- V. Las bases para que las asociaciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas.

El sistema de planeación se traduce y concretiza en varios instrumentos. El principal es el Plan Nacional de Desarrollo que contiene las directrices que normarán la acción del gobierno. La Ley señala lo siguiente.

Artículo 21. ... El Plan Nacional de Desarrollo precisara los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del país, *contendrá provisiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines*; determinara los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus provisiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, y regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema de Planeación Democrática.

Del Plan Nacional de Desarrollo se derivan los programas que pueden ser sectoriales, institucionales, regionales y especiales.

La Ley establece que para la ejecución de todos los tipos de programas se elaboraran programas anuales, los que: "...deberán de ser congruentes entre sí, regirán, durante el año de que se trate, las actividades de la Administración Pública Federal en su conjunto y *servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales que las propias dependencias y entidades deberán elaborar conforme a la legislación aplicable*".<sup>67</sup>

La relación de planeación y presupuesto es directa, es decir, tienen una correspondencia y una se explica por la otra.

La actividad gubernamental tiene que ser planeada, programada y presupuestada, y una vez realizada, controlada, evaluada y fiscalizada. Es a través de los programas que el gobierno determina las actividades que habrá

<sup>67</sup> México, Ley de Planeación, art. 27.

de realizar, y es a través del Presupuesto de Egresos de la Federación que se autorizan los recursos públicos que las habrán de solventar.

Esta relación es bastante importante, al informar al contribuyente en qué sentido se dirigió la erogación del gasto público al que contribuyó, y como lo analizaremos, es a través de la Cuenta Pública que se da esta información de gastos. Tema relevante es determinar hasta qué grado se tiene elaborada esta información.

Otro dato a resaltar es la ampliación de facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Inicialmente las habíamos anotado en la ley correspondiente –Ley Orgánica de la Administración Pública Federal– pero por disposición expresa la última fracción del artículo 31 queda ampliada por las que expresamente le concedan otras leyes o reglamentos, siendo éste el caso.

Artículo 14. La Secretaría de Programación y Presupuesto tendrá las siguientes atribuciones:...

VII. Verificar, periódicamente, la relación que guarden los programas y presupuestos de los diversos (sic) dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los resultados de ejecución, con los objetivos y prioridades del plan y los programas regionales y especiales a que se refiere esta ley, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, el plan y los programas respectivos.

Falta de cuidado, precisión, e interés refleja que aun no se haya reformado la ley para dejar en términos correctos este artículo. Aunque aquí se hace referencia a la desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto es de explorado derecho que sus competencias pasaron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y concretamente a la Subsecretaría de Egresos.

#### **IV. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.**

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976 y abrogó por su artículo primero transitorio a la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación del 31 de diciembre de 1935. Su artículo primero transitorio

establecía que esta ley entró en vigor el primero de enero de 1976. La ley consta de 50 artículos y está organizada en cinco capítulos. El objeto de la ley en análisis se encuentra en su artículo 1, que señala lo siguiente:

**Artículo 1.** El presupuesto, contabilidad y el gasto público federal se norman y regulan por las disposiciones de esta ley, la que será aplicada por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Así, tenemos que el proceso presupuestario debe estar normado por las disposiciones de esta ley. Desarrollar en este apartado su contenido sería incorrecto pues el estudio lo realizaremos de acuerdo a las fases presupuestarias. Cabe resaltar que es de suma importancia, pues nos da algunos conceptos fundamentales como los de gasto público o de Presupuesto de Egresos de la Federación. También contiene parámetros y lineamientos generales como la relación con la planeación. Como ejemplo, presentamos el siguiente artículo:

**Artículo 4.** La programación del gasto público federal se basará en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Cabría analizar en el presente artículo a cuáles planes nacionales del desarrollo se refiere, pues por disposición expresa<sup>68</sup> de la ley, la calidad de plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo.

## **V. Ley de Fiscalización Superior de la Federación.**

La última reforma en la materia fue a la fase de fiscalización. La Ley de Fiscalización Superior de la Federación fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre del 2000, y abrogó por su artículo primero transitorio a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del 29 de diciembre de 1978.

Su artículo primero transitorio señaló que esta ley entraría en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. La Ley

---

<sup>68</sup> México, Ley de Planeación, art. 21.

consta de 96 artículos y esta organiza en siete títulos. El objeto de la Ley se encuentra establecido en su artículo primero y es: "...regular la revisión de la Cuenta Pública Federal y su fiscalización superior."

Como lo señalamos, los fundamentos constitucionales son los artículos 74 fracción IV y 79. También apuntamos que el artículo 79 deja a la legislación secundaria determinar el nombre de la entidad superior de fiscalización y encontramos en el artículo segundo lo siguiente.

Artículo 2. Para efectos de la presente ley, se entenderá por:...

II. Auditoría Superior de la Federación: la entidad de fiscalización superior de la Federación.

El estudio de las disposiciones de esta ley y de la Auditoría Superior de la Federación lo presentamos en la fase de control del presupuesto.

## **VI. Ley del Servicio de Tesorería de la Federación.**

La Ley del Servicio de Tesorería de la Federación fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1985 y su artículo segundo transitorio abrogó la Ley de la Tesorera de la Federación del 19 de diciembre de 1959. Su artículo primero transitorio señaló que entraría en vigor el 1 de enero de 1986. La ley está conformada por 137 artículos y está organizada en nueve títulos. El objeto de la ley esta señalado en su artículo primero que dispone lo siguiente.

Artículo 1. La ley regula los servicios de la Tesorería de la Federación, conforme a la ley de ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación y a las demás disposiciones aplicables.

A través de toda la normatividad se encuentran disposiciones ordenando que cualquier recurso que ingrese para ser propiedad del gobierno federal necesariamente habrá de concentrarse en la Tesorería de la Federación (TESOFE). Como ejemplo sirvan los siguientes artículos de esta Ley.

Artículo 15. Los servicios de recaudación consistirán en la recepción, custodia y concentración de fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal....

Artículo 30. Todos los fondos que dentro del Territorio Nacional se recauden por cualquiera de los auxiliares, por los diversos

conceptos fiscales y otros que perciba el Gobierno Federal, por cuenta propia o ajena, deberán concentrarse invariablemente en la Tesorería, en la forma y términos que establezca el Reglamento de esta ley....

La función de la Tesorería de la Federación es de suma importancia, pues interviene en los periodos de recaudación y erogación del gasto público. Es a través de la Tesorería de la Federación que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público lleva el control de los montos que ha percibido el Gobierno Federal derivados la Ley de Ingresos.

Para concluir el ciclo se encuentra establecida con claridad legislativa su función de pago para solventar los compromisos a cargo del Gobierno Federal.

Artículo 39. La Tesorería hará los pagos que le corresponda con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación y los que por otros conceptos deba hacer el Gobierno Federal, así como la ministración de fondos autorizada, en función de sus disponibilidades y de acuerdo con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, su Reglamento y demás disposiciones aplicables.

## **VII. Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales.**

La Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1986. Su artículo primero transitorio señaló que la esta ley entraría en vigor a los tres meses de publicación en el Diario Oficial de la Federación. La ley esta conformada por dieciocho artículos y esta organizada en dos capítulos. El objeto de la ley está señalado en su artículo primero que dispone lo siguiente.

Artículo 1. La presente ley tiene por objeto reglamentar la publicación del Diario Oficial de la Federación y establecer las bases de las gacetas gubernamentales sectoriales.

La intervención de esta ley se da en la fase de publicación.

## **VIII. Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.**

El Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 1989 y abrogó por su artículo segundo transitorio al Reglamento del mismo nombre del 17 de marzo de 1988. Su artículo primero transitorio señala que este reglamento entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. El reglamento original constaba de 109 artículos y está organizado en once capítulos. La finalidad de estudiar el Reglamento es determinar qué órganos al interior de esta Secretaría de Estado intervienen y con qué funciones en el proceso presupuestario.

La organización de mayor jerarquía se encuentra reglamentada en el artículo segundo que dispone lo siguiente:

Artículo 2. Al frente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estará el Secretario del Despacho, quien para el desahogo de los asuntos de su competencia se auxiliará de:

A. Servidores públicos:

- I. Subsecretario de Hacienda y Crédito Público;
- II. Subsecretario de Ingresos;
- III. Subsecretario de Egresos;
- IV. Oficial Mayor;
- V. Procurador Fiscal de la Federación, y
- VI. Tesorero de la Federación

B. Unidades Administrativas Centrales:...

- III. Unidad de Enlace con el Congreso de la Unión;
- IV. Dirección General de Planeación Hacendaria;...
- X. Unidad de Política de Ingresos;...
- XVI. Unidad de Política Presupuestal;...
- XVIII. Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes de la Gestión Pública;
- XIX. Dirección General de Programación y Presupuesto de Servicios;
- XX. Dirección General de Programación y Presupuesto Agropecuario, Abasto, Desarrollo Social y Recursos Naturales;
- XXI. Dirección General de Programación y Presupuesto de Salud, Educación y Laboral;
- XXII. Dirección General de Programación y Presupuesto de Energía e Infraestructura;...
- XXIX. Subprocuraduría Fiscal Federal de Legislación y Consulta;...
- XXIX. 4 Dirección General de Legislación y Consulta Fiscal y Presupuestaria;

XXIX. 5. Dirección de Legislación y Consulta de Programación,  
Presupuestación y Gasto Público;...

C. Unidades Administrativas Regionales:...

D. Órganos Desconcentrados:...

Los siguientes artículos establecen la competencia para los órganos mencionados, de los cuales analizaremos los que tienen mayor injerencia en el proceso presupuestario.

Destaca que este Reglamento Interno no especifique para cada Subsecretario sus competencias y se remita a través del artículo séptimo a conferirles de manera general.

Artículo 6. El Secretario tendrá las siguientes facultades no delegables:

I. Proponer al Presidente de la República la política del Gobierno Federal en las materias financiera, fiscal, de gasto público, crediticia, bancaria, monetaria, de divisas y de precios y tarifas de bienes y servicios del sector público, para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas; ...

III. Proponer, para aprobación del Presidente de la República, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, el Programa Operativo Anual de Financiamiento y el Programa del Gasto Público Federal conforme a la política del Gobierno Federal en las materias a que se refiere la fracción anterior, y dirigir la ejecución de los mismos para apoyar el Plan Nacional de Desarrollo, así como evaluar sus resultados; ...

VIII. Proponer al Ejecutivo Federal el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; ...

XII. Llevar las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la Administración Pública Paraestatal con el Sistema Nacional de Planeación y con los lineamientos generales en materia de financiamiento; proponer las asignaciones sectoriales de financiamiento y participar en las de gasto; y emitir los lineamientos generales conforme a los cuales deban formularse los programas financieros de las entidades paraestatales; ...

XIV. Aprobar los programas financieros de las entidades paraestatales incluidas en la Ley de Ingresos de la Federación, considerando las fuentes, montos y objetivos de los mismos;

XV. Coordinar la elaboración de los programas anuales de las entidades paraestatales del sector coordinado por la Secretaría y, en su caso, de los programas institucionales, así como aprobarlos cuando proceda;

XVI. Proponer el proyecto de presupuesto de la Secretaría, el de los ramos de la deuda pública y de participaciones a entidades

federativas y municipios, así como el del sector paraestatal coordinado por ella, en congruencia con los programas respectivos;

Artículo 11. Compete al Tesorero de la Federación:...

II. Instrumentar y mantener permanentemente actualizado el Sistema Integral de Administración Financiera Federal, con la participación de las unidades administrativas competentes de la Secretaría, de las demás dependencias de la Administración Pública Federal, de la Procuraduría General de la República y de la Presidencia de la República, además de concentrar la información presupuestaria, financiera y contable de la Administración Pública Federal para fortalecer los procesos de planeación, programación, presupuesto y de programación financiera, así como de control y evaluación financiera; ...

V. Recaudar, concentrar, custodiar, vigilar y situar los fondos provenientes de la aplicación de la Ley de Ingresos de la Federación y otros conceptos que deba percibir el Gobierno Federal por cuenta propia o ajena, depositándolos diariamente en el Banco de México, o en institución de crédito autorizada por la Tesorería, así como establecer, de manera compatible con el Sistema Integral de Administración Financiera Federal los sistemas y procedimientos de recaudación de los ingresos federales con la participación que le corresponda a las unidades administrativas competentes del Servicio de Administración Tributaria;...

VII. Hacer los pagos autorizados, de manera compatible con el Sistema Integral de Administración Financiera Federal, que afecten al Presupuesto de Egresos de la Federación y los demás que legalmente deba hacer el Gobierno Federal, en función de las disponibilidades;

VIII. Requerir y llevar, a través del Sistema Integral de Administración Financiera Federal, la cuenta del movimiento de los fondos de la Federación, así como rendir cuentas de sus propias operaciones de ingresos, egresos e inversiones; ...

XIII. Recibir, solicitar y, en su caso, manejar; a través del Sistema Integral de Administración Financiera Federal, la información presupuestal, contable, financiera y de otra índole que proporcionen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a la Secretaría, en la forma y con la periodicidad que al efecto se señale;

XIV. Depurar con los responsables de los ramos presupuestarios, las cuentas correspondientes a los anticipos efectuados, los créditos fiscales de cualquier otro tipo y derechos pecuniarios a favor del Gobierno Federal y cancelarlos cuando proceda, así como depurar las cuentas activas y pasivas que maneje; ...

Artículo 15. Compete a la Unidad de Enlace con el Congreso de la Unión:

I. Planear, programar y coordinar, previa aprobación del Secretario, el desarrollo de las actividades y eventos que corresponda instrumentar a la Secretaría, en sus relaciones con el Congreso de la Unión;

II. Integrar y proporcionar la información, reportes y estudios sobre la política económica y los criterios que la sustentan, a los miembros del Poder Legislativo;

III. Recabar los puntos de vista de los legisladores federales sobre asuntos de política económica y transmitirlos a las instancias competentes de la Secretaría;

IV. Participar con la dependencia competente en el proceso de presentación al Poder Legislativo, para su aprobación, de las iniciativas de Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como de otras leyes y decretos relativos a los asuntos de competencia de la Secretaría;

V. Coordinar las comparecencias y presentaciones del Secretario y de otros servidores públicos de la Secretaría ante las diversas instancias del Congreso de la Unión con la colaboración de la Unidad de Coordinación Técnica y Vocero de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y

VI. Atender las solicitudes de información y gestión sobre asuntos específicos que presenten los miembros del Congreso de la Unión, estableciendo para ello comunicación con las distintas áreas de la Secretaría.

Artículo 62. Compete a la Unidad de Política Presupuestal:

I. Expedir las normas y metodologías a que deberá sujetarse la programación, la presupuestación anual y ejercicio del gasto público, en los niveles sectorial, institucional y regional, considerando las propuestas de las áreas administrativas competentes y las políticas del gasto público;

II. Proponer, en el marco de la planeación nacional del desarrollo, en coordinación con las unidades administrativas competentes de la Secretaría, los criterios y prioridades para la asignación sectorial y regional del gasto público y proponer los ajustes correspondientes durante su ejercicio;

III. Consolidar los programas presupuestos sectoriales e institucionales y compatibilizar los niveles de gasto global con los requerimientos presupuestales de los sectores, a efecto de integrar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación;

IV. Normar la calendarización de los anteproyectos de programas presupuestos sectoriales e integrar los calendarios del ejercicio global real y financiero, considerando la capacidad de ejercicio y la disponibilidad de fondos;

- V. Integrar la información relativa al ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación;
- VI. Integrar el presupuesto del ramo de provisiones salariales y económicas, así como registrar y hacer el seguimiento del ejercicio de las provisiones de gasto autorizadas con cargo a dicho ramo, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables;
- VII. Establecer los lineamientos y políticas generales para el ejercicio de la función de fideicomitente único de la administración pública centralizada; así como diseñar y proponer, con la participación que corresponda a las demás áreas de la Secretaría, la política y las directrices para la modernización presupuestaria a nivel sectorial, regional e institucional, y
- VIII. Resolver los asuntos que las disposiciones legales que regulan las materias de programación, presupuestación y ejercicio del gasto público federal atribuyan a la Secretaría, siempre y cuando no formen parte de las facultades indelegables del Secretario y no estén asignadas expresamente a otra unidad administrativa de la misma.

Artículo 64. Compete a la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública:

- I. Definir y coordinar los procesos de formulación, integración y presentación de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal;
- II. Establecer el sistema de contabilidad gubernamental que deben aplicar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como vigilar el adecuado funcionamiento del mismo;
- III. Emitir, previa opinión de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, normas de carácter general y específicas, así como lineamientos y metodologías en materia de contabilidad gubernamental, y vigilar su cumplimiento y actualización permanente;...
- V. Emitir los lineamientos para el manejo y conservación del archivo contable gubernamental, que deben aplicar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, verificar su cumplimiento, y autorizar la baja de documentación contable en los términos de la normatividad vigente;
- VI. Atender los requerimientos de información del Poder Legislativo y de otras áreas externas, relativos a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal; así como informar sobre el seguimiento de las recomendaciones de la Cámara de Diputados y de su órgano técnico, la Contaduría Mayor de Hacienda;...
- VIII. Planear y coordinar el programa de modernización de los sistemas de contabilidad gubernamental y cuenta pública en los estados de la República, para efectos de homologar a éstos con los del Gobierno Federal;...

X. Formular y difundir los lineamientos, índices temáticos y los formatos e instructivos para captar información estadística, y la relativa a los resultados alcanzados en la gestión de los diversos sectores de la Administración Pública Federal, con objeto de integrar el anexo del informe de gobierno;

XI. Establecer y difundir los criterios y guiones temáticos para obtener la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que permita evaluar los avances y resultados en la aplicación de las estrategias y políticas del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas, con el propósito de integrar el informe anual de ejecución del Plan;...

XIII. Resolver los asuntos que las disposiciones legales aplicables a las materias de contabilidad gubernamental, cuenta pública federal y evaluación de la gestión pública atribuyan a la Secretaría, siempre y cuando no formen parte de las facultades indelegables del Secretario y no estén expresamente asignadas a otras unidades administrativas de la misma.

Artículo 65. Compete a las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto de Servicios; Agropecuario, Abasto, Desarrollo Social y Recursos Naturales; de Salud, Educación y Laboral; así como a la de Energía e Infraestructura, con referencia a los sectores que les corresponde:

I. Ser el conducto para la atención de todos los asuntos de programación de mediano plazo y anual, así como del programa presupuesto de las dependencias y entidades que correspondan a sus respectivos sectores;

II. Asesorar y apoyar, conjuntamente con la Unidad de Política Presupuestal, a las dependencias y entidades en la formulación, instrumentación, control y evaluación de sus programas y presupuestos;

III. Proponer alternativas de gasto corriente y de inversión a nivel de sector, subsector y entidad, para apoyar la definición de los montos globales de gasto público y la determinación de los niveles presupuestales y su distribución, a que deberán sujetarse las dependencias y entidades en la formulación de sus programas presupuesto;

IV. Promover el establecimiento de compromisos específicos en términos de programas, proyectos, acciones, metas y resultados por parte de las dependencias y entidades, en relación con los programas de mediano plazo y anuales, y verificar su inclusión en los programas presupuesto respectivos;

V. Analizar y dictaminar, conjuntamente con la Unidad de Política Presupuestal, la formulación y actualización de los programas de mediano plazo y anuales de las dependencias y entidades, verificando su congruencia con los objetivos, prioridades y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo, así como las previsiones de recursos;

VI. Acordar con las dependencias coordinadoras de sector, la apertura programática, los programas, subprogramas y proyectos estratégicos y prioritarios de las mismas, así como las unidades de medida correspondientes;

VII. Comunicar a las dependencias coordinadoras de sector, la normatividad, metodología, parámetros macroeconómicos y niveles presupuestales;

VIII. Formular los anteproyectos de programas presupuesto de las dependencias y entidades que no hayan sido presentados por los coordinadores de sector en las fechas previstas, informando de tales hechos a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;

IX. Analizar los anteproyectos de programa presupuesto de los sectores de su competencia, verificando su congruencia con los objetivos, prioridades y estrategia del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas derivados, así como el cumplimiento y observancia de las normas, metodología y niveles presupuestales autorizados, para su posterior integración al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación;

X. Revisar y autorizar los calendarios del ejercicio de los programas presupuesto autorizados, verificando su capacidad de ejecución y su compatibilidad con las prioridades de la planeación, la programación anual del gasto y las disponibilidades de recursos;

XI. Emitir autorizaciones especiales de inversión a las dependencias y entidades, sujetas a la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación por la Cámara de Diputados, con objeto de garantizar la continuidad de las obras prioritarias, y autorizar los programas de inversión definitivos, una vez aprobado el Presupuesto de Egresos de la Federación;

XII. Definir, conjuntamente con los coordinadores sectoriales, el sistema de información que asegure los elementos necesarios para el seguimiento del ejercicio de los programas presupuesto de las dependencias y entidades, en congruencia con las determinaciones y requerimientos de información, que para tal efecto, se acuerden con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;

XIII. Llevar a cabo los registros que requiera el seguimiento del ejercicio de los programas presupuesto y, verificar el cumplimiento de las metas físicas y financieras, así como de la normatividad establecida;

XIV. Evaluar los resultados del ejercicio de los programas presupuesto de las dependencias y entidades en función de los objetivos y metas de la política de gasto público y los programas de mediano plazo y anuales;

XV. Resolver sobre las solicitudes de modificaciones presupuestarias que les sometan los coordinadores de sector, de acuerdo a la normatividad establecida para el efecto y las

recomendaciones que, en su caso, emita la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento;

XVI. Generar y validar la información que se requiera para la integración del informe de gobierno, de la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal, del informe de evaluación del Plan Nacional de Desarrollo, de los informes trimestrales que se envían a la Cámara de Diputados, así como de otros informes que realice la Secretaría; y

XVII. Resolver los asuntos que las disposiciones legales aplicables a las materias de programación, presupuestación y ejercicio del gasto público federal atribuyan a la Secretaría, siempre y cuando no formen parte de las facultades indelegables del Secretario y no sean de la competencia de otra unidad administrativa de la misma.

**Artículo 71-C. Compete a la Dirección General de Legislación y Consulta Fiscal y Presupuestaria:**

I. Apoyar jurídicamente la participación de la Secretaría en la conducción del Sistema Nacional de Planeación Democrática y en la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de él deriven;

II. Opinar y, en su caso, formular los anteproyectos de iniciativas de leyes o decretos; reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República, y de disposiciones de carácter general competencia de la Secretaría y de la Subprocuraduría Fiscal Federal de Legislación y Consulta en materia fiscal y de programación, presupuestación y gasto público, y verificar que dichos anteproyectos establezcan las relaciones que existan entre éstos y el Plan Nacional de Desarrollo y con los programas que deriven de éste;

III. Realizar estudios, análisis e investigaciones en las materias fiscal y de programación, presupuestación y gasto público;...

VIII. Participar en el estudio, análisis e investigaciones en materia fiscal y de programación, presupuestación y gasto público, así como opinar y, en su caso, formular los anteproyectos de iniciativas de leyes o decretos; reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República y de disposiciones en materia fiscal y de programación, presupuestación y gasto público competencia de la Secretaría y de la Subprocuraduría Fiscal Federal de Legislación y Consulta, y verificar que dichos anteproyectos establezcan las relaciones que existan entre éstos y el Plan Nacional de Desarrollo y con los programas que deriven de éste;

IX. Emitir las opiniones jurídicas, los criterios, interpretaciones administrativas y medidas para la correcta aplicación de las leyes y demás disposiciones de carácter general en materia fiscal y de programación, presupuestación y gasto público;

X. Auxiliar y asesorar jurídicamente a las unidades administrativas de la Secretaría en el ejercicio de sus atribuciones en materia fiscal y de programación, presupuestación y gasto público;

Artículo 71-D. Compete a la Dirección de Legislación y Consulta de Programación, Presupuestación y Gasto Público:

I. Apoyar jurídicamente la participación de la Secretaría en la conducción del Sistema Nacional de Planeación Democrática y en la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de él deriven;

II. Opinar y, en su caso, formular los anteproyectos de iniciativas de leyes o decretos; reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República, y de disposiciones de carácter general competencia de la Secretaría y de la Subprocuraduría Fiscal Federal de Legislación y Consulta en materia de programación, presupuestación y gasto público;...

IV. Realizar estudios, análisis e investigaciones en materia de programación, presupuestación y gasto público;

Así, de manera directa intervienen en el proceso presupuestario:

- 1) Secretario de Hacienda y Crédito Público;
- 2) Tesorero de la Federación;
- 3) Subsecretario de Egresos;
- 4) Unidad de Enlace con el Congreso de la Unión;
- 5) Unidad de Política Presupuestal;
- 6) Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública;
- 7) Dirección General de Programación y Presupuesto de Servicios;
- 8) Dirección General de Programación y Presupuesto Agropecuario, Abasto, Desarrollo Social y Recursos Naturales;
- 9) Dirección General de Programación y Presupuesto de Salud, Educación y Laboral;
- 10) Dirección General de Programación y Presupuesto de Energía e Infraestructura;
- 11) Dirección General de Legislación y Consulta Fiscal y Presupuestaria;
- 12) Dirección de Legislación y Consulta de Programación Presupuestación y Gasto Público.

La intervención de estos órganos es compleja y variada, y como se desprende de los artículos solo en partes del proceso. Cuando abordemos el estudio de las fases veremos su participación.

### **IX. Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.**

El Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio del 2001 y abrogó por su artículo segundo transitorio al Reglamento del mismo nombre publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1995.

Su artículo primero transitorio señala que entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. El reglamento consta de 55 artículos y esta organizado en doce capítulos.

La finalidad de estudiar el Reglamento es determinar qué órganos al interior de esta Secretaría de Estado intervienen y con qué funciones en el proceso presupuestario.

Primero, debemos señalar que la organización de mayor jerarquía se encuentra reglamentada en el artículo segundo que dispone lo siguiente:

**Artículo 2.** Al frente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo estará el Secretario del Despacho, quien para el desahogo de los asuntos de su competencia se auxiliará de las unidades administrativas, el órgano desconcentrado y los servidores públicos siguientes:

#### **A. Unidades Administrativas:**

- I. Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública;
  - VIII. Unidad de Desarrollo Administrativo;...
  - X. Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública;...
  - XI. Unidad de Auditoría Gubernamental;...
- B. Órgano Administrativo Desconcentrado:...**  
**C. Coordinadores de Sector de los órganos de Vigilancia y Control;**  
**D. Delegados y Comisarios Públicos;**  
**E. Titulares de Órganos Internos de Control y de sus respectivas áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, y**  
**F. Supervisores Regionales....**

Los siguientes artículos establecen la competencia para los órganos mencionados de los cuales analizaremos los que tienen mayor injerencia en el proceso presupuestario. Destaca que este Reglamento Interno no especifique para cada Subsecretario sus competencias y se remita a través del artículo séptimo a conferirles de manera general.

Artículo 5. El Secretario tendrá las siguientes facultades no delegables:

I. Emitir las disposiciones, reglas y bases de carácter general, normas, lineamientos y políticas en el ejercicio de las atribuciones que conforme a las leyes competen a la dependencia, así como fijar, dirigir y controlar la política de la Secretaría, de conformidad con las políticas nacionales, objetivos y metas que determine el Presidente de la República;...

VII. Establecer los lineamientos y políticas que orienten la colaboración que conforme a la ley deba prestar la Secretaría a la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, para el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;...

XX. Informar periódicamente al Presidente de la República sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que hayan sido objeto de fiscalización, así como sobre la ejecución y avances de los Programas a cargo de la Secretaría que deriven del Plan Nacional de Desarrollo;...

Artículo 13. La Unidad de Desarrollo Administrativo tendrá las siguientes atribuciones:...

V. Realizar, con la participación de otras áreas de la Secretaría y en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estudios y programas para el mejoramiento de la gestión gubernamental, la simplificación y automatización de trámites y procesos, y la descentralización y desconcentración de funciones;

VI. Diseñar y promover la adopción de medidas y programas que conduzcan al incremento permanente de la productividad en dependencias y entidades y estimulen la capacitación y la vocación de servicio de los servidores públicos, a efecto de que sean aprovechadas y aplicadas con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia;...

IX. Diseñar, coordinar y supervisar el Sistema de Evaluación del Desarrollo Administrativo de la Administración Pública Federal, a fin de coadyuvar al cumplimiento del o los programas competencia de la Secretaría que deriven del Plan Nacional de Desarrollo con la participación de otras áreas administrativas de la Secretaría, y en coordinación con las dependencias y entidades de

la Administración Pública Federal, estableciendo metas y objetivos de servicio de las unidades administrativas de las propias dependencias y entidades, y evaluando su cumplimiento;

X. Determinar los métodos y modelos para la evaluación del desempeño en los servicios que prestan a la ciudadanía las dependencias y entidades;

XI. Realizar por cuenta propia o a través de terceros, estudios de medición de resultados de los objetivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como del desempeño de sus unidades administrativas, con base en los parámetros previamente especificados y concertados;...

Artículo 15.- La Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública tendrá las siguientes atribuciones:

I. Diseñar, organizar y coordinar la implantación del sistema de control y evaluación de la gestión gubernamental, para dar seguimiento y evaluar el ejercicio del gasto público federal y el cumplimiento de los planes, programas, metas y proyectos de inversión de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal, así como de la Procuraduría General de la República;

II. Establecer sistemas de seguimiento y evaluación de la observancia de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables en materia de planeación, programación y presupuesto; administración de recursos humanos, financieros y materiales, y de adquisición de bienes, contratación de servicios y de obras públicas, con la participación que corresponda a otras unidades de la Secretaría;

III. Proponer a la superioridad para efectos de lo dispuesto en la fracción anterior, la emisión de normas de carácter general, lineamientos y políticas que rijan el funcionamiento del sistema integral de control y evaluación de la gestión gubernamental en las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal, así como en la Procuraduría General de la República;

IV. Integrar los informes del Sistema de Información Directiva que deben elaborarse periódicamente para el Secretario y presentarse al Ejecutivo Federal conteniendo la evaluación de la gestión de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal, así como de la Procuraduría General de la República;...

VIII. Proponer a la superioridad, con la participación de las demás unidades administrativas competentes de la Secretaría, las normas de carácter general para el mejor control y fiscalización de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y de la Procuraduría General de la República, y comunicar lo conducente a la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control;...

XI. Integrar los informes consolidados de control y evaluación de la gestión pública;...

XIII. Proporcionar a los delegados y comisarios públicos de la Secretaría, a las unidades administrativas de la propia Secretaría y a los titulares de los órganos internos de control en las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal, y en la Procuraduría General de la República, el apoyo, los informes, asesoría y capacitación que necesiten en materia de control, fiscalización, seguimiento y evaluación de la gestión pública;...

XIV. Coordinar con las demás unidades administrativas de la Secretaría, los procedimientos que permitan proporcionar la información y prestar la colaboración que deba ofrecerle a la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, de conformidad con los lineamientos y políticas que establezca la superioridad;

Artículo 16. La Unidad de Auditoría Gubernamental tendrá las siguientes atribuciones:

I. Proponer a la superioridad las bases para la realización de auditorías de tipo contable, financiero, legal, operacional y de cualquier otra naturaleza, fijando los programas generales de dichas auditorías;

II. Realizar en forma directa, por iniciativa de la propia Secretaría, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de las coordinadoras sectoriales correspondientes, las auditorías en las dependencias y entidades de la Administración pública Federal y en la Procuraduría General de la República, a fin de promover la eficacia en su gestión, propiciar la consecución de los objetivos contenidos en sus programas...

Así, de manera directa intervienen en el proceso presupuestario las siguientes entidades:

- 1) Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- 2) Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública;
- 3) Unidad de Desarrollo Administrativo;
- 4) Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública; y
- 5) Unidad de Auditoría Gubernamental.

La intervención de estos órganos es compleja y variada, y como se desprende de los artículos, sólo en partes del proceso. Cuando abordemos el estudio de las fases veremos su participación.

## **X. Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.**

El Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 1981 y abrogó por su artículo segundo transitorio al Reglamento de la Ley Orgánica de Presupuesto de Egresos de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de noviembre de 1964.

Su artículo primero transitorio señala que el Reglamento entró en vigor el primero de enero de 1982. El Reglamento consta de 186 artículos y está organizado en cinco títulos. El objetivo del Reglamento se encuentra en su artículo primero.

Artículo 1. Son materia del presente reglamento la programación-presupuestación, el ejercicio, la contabilidad, el control y la evaluación del gasto público federal; así como las Cuentas de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal, a que se refiere la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

El Reglamento es muy importante, ya que regula los siguientes aspectos:

- i. Programación-presupuestación del gasto público federal;
- ii. Anteproyectos de presupuesto;
- iii. Ejercicio del gasto público federal;
- iv. Calendarios y requisitos;
- v. Sistema de contabilidad gubernamental;
- vi. Formulación y requisitos de la cuenta pública;
- vii. Control y evaluación del gasto;
- viii. Adecuaciones presupuestarias; y
- ix. Responsabilidades.

El estudio de las disposiciones del Reglamento lo desarrollaremos en los capítulos posteriores.

## **XI. Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación.**

El Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de septiembre de 2001 y abrogó por su artículo segundo transitorio el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto del 2000. Su artículo primero transitorio señala que el Reglamento entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

El Reglamento consta de 40 artículos y cinco transitorios y está organizado en siete títulos. El Reglamento establece la organización y competencia de los órganos internos. El estudio de la Auditoría Superior de la Federación será expuesto en la fase de control. Solamente quisiera analizar que el Reglamento encuentra su fundamento en la fracción V del artículo 74 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Artículo 74. El Auditor Superior tendrá las siguientes atribuciones:...

- V. Expedir, de conformidad con lo establecido en esta Ley y sujeto a la ratificación de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, en el que se distribuirán las atribuciones de la unidades administrativas y sus titulares, además de establecer la forma en que deberán de ser suplidos estos últimos en sus ausencias, debiendo ser publicado dicho reglamento interior en el Diario Oficial de la Federación;...

Tradicionalmente se ha atribuido al Poder Ejecutivo la facultad reglamentaria y en la Constitución se encuentra establecida en el artículo 89, fracción primera.

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, *proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia*;...

En la elaboración y aprobación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación intervino no solo la Cámara de Diputados, pues con fundamento en la fracción XXIV del artículo 73, participó como colegisladora la Cámara de Senadores, es decir, legisló el Congreso de la Unión.

La fracción primera del artículo 89 otorga la facultad reglamentaria al Ejecutivo Federal para las leyes que expida el Congreso de la Unión, y no habiendo disposición en contrario, deberíamos estar a lo señalado por el artículo 89.

La teoría no reconoce en el derecho positivo mexicano a los "Reglamentos Autónomos", es decir, los que no se hallen y deriven de una ley expedida por el Congreso de la Unión, excepción hecha de los gubernativos y de policía<sup>69</sup>.

Anteriormente se consideraba que los reglamentos eran exclusivamente producto del Poder Ejecutivo. Incluso hasta la reforma de 1977 al artículo 70 Constitucional se reconoce al Congreso la facultad para elaborar su Ley Orgánica y reglamento. Con este antecedente se han ido reconociendo al Legislativo y Judicial, y a los organismos constitucionales autónomos, la facultad reglamentaria necesaria para establecer las bases de su organización interna.

En el Poder Judicial Federal esta tendencia es más clara con la reforma que estableció el Consejo de la Judicatura Federal, el cual "... está facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones".  
70

E independientemente del nombre que emplee, que en este caso fue el de "acuerdos generales", éstos y los reglamentos, así como los decretos, acuerdos, acuerdos administrativos, oficios, ordenes, circulares, instrucciones, instructivos, directivas, modelos, criterios, catálogos, normas o manuales gozan de la misma naturaleza, pues son normas de carácter abstracto, impersonal y permanentes, y que al fin son medios para proveer en la esfera administrativa (como actividad) las leyes.

Y aquí es precisamente donde tenemos que ampliar el concepto, pues el Ejecutivo Federal reglamenta para proveer en la "esfera administrativa", pero el caso es que ya no nos encontramos en la esfera administrativa (como órgano), entendiendo por ésta la atribución que por principio le corresponde al

---

<sup>69</sup> México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 21.

<sup>70</sup> *Ibid.* art. 100.

Ejecutivo Federal y de la cual es responsable, es decir, de la Administración Pública.

Estos casos ya se encuentran en la esfera del poder Legislativo o en su caso, Judicial, que deben gozar de la facultad reglamentaria para organizarse.

Ello no quiere decir que el Reglamento sea inconstitucional, sino que hubo una falta de técnica legislativa, pues si el primer párrafo del artículo 79 constitucional otorga a la entidad superior de fiscalización la autonomía para decidir su organización interna, no precisó la facultad reglamentaria necesaria, pero que por mayoría de razón se pueden afirmar.

O visto desde una perspectiva negativa, la legislación secundaria otorgó a la Auditoría Superior de la Federación la facultad reglamentaria necesaria. El único pero sería que una ley secundaria contradice la fracción I del 89 Constitucional.

Como sea, tenemos que este Reglamento está caracterizado por estar expedido por el Auditor Superior de la Federación con fundamento, como lo mencionamos en la fracción V del artículo 74 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Por esto también resalta que no se encuentra refrendado como todos los reglamentos, para dar cumplimiento al artículo 92<sup>71</sup> de la Constitución Federal.

## **XII. Acuerdo por el que se expide el Manual de Normas Presupuestarias de la Administración Pública Federal.**

El Acuerdo por el que se expide el Manual de Normas Presupuestarias de la Administración Pública Federal fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo del 2000 y se ha visto sujeto a las modificaciones del 31 de diciembre del 2000, del 2 de mayo del 2000, y a la del siete de noviembre del 2000, así como a las aclaraciones del 23 de febrero del 2001.

---

<sup>71</sup> *Ibid.* art. 92. Todos los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

Abrogó por su artículo segundo transitorio al Acuerdo por el que se expide el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de abril de 1999 y al Oficio Circular que contiene las modificaciones al Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de marzo de 2000.

Este Acuerdo fue expedido por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y su artículo primero transitorio señala que entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. El Manual consta de siete títulos y tres artículos, siendo que el artículo tercero contiene los títulos del segundo al séptimo y consta de 223 numerales.

El artículo primero establece claramente el ámbito de validez subjetiva:

Artículo primero. Las normas contenidas en este Manual son de observancia obligatoria en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Las dependencias que tengan a su cargo el ejercicio de los ramos generales, la Procuraduría General de la República, los tribunales administrativos y la Presidencia de la República, se sujetaran a las disposiciones contenidas en éste Manual que rigen a las dependencias, salvo que se establezca regulación expresa.

El Manual contiene disposiciones básicas y detalladas del proceso presupuestario. Como lo hemos señalado se encuentran en este Manual y en los reglamentos, catálogos y acuerdos expedidos por el Poder Ejecutivo Federal. la mayor regulación y normatividad del proceso presupuestario.

A manera de ejemplo, el Manual regula las siguientes materias:

- i. Clave Presupuestaria;
- ii. Calendarios de Gasto;
- iii. Líneas Globales y Radicación de Recursos;
- iv. Pago y Registro de Obligaciones Presupuestarias;
- v. Adecuaciones Presupuestarias;
- vi. Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores;
- vii. Disposiciones aplicables a la Administración Pública Paraestatal; y
- viii. Convenios o Bases de Desempeño.

Y el ejercicio presupuestario se traduce precisamente en esto; para empezar, el Manual es el único que regula la clave presupuestaria, misma que constituye la base del ejercicio presupuestario. También los requisitos y procedimientos para los pagos con cargo al Presupuesto se encuentran señalados en este Manual; y de manera similar todos los demás actos.

### **XIII. Acuerdo por el que se expide el Clasificador por Objeto de Gasto para la Administración Pública Federal.**

El Acuerdo por el que se expide el Clasificador por Objeto de Gasto para la Administración Pública Federal fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de octubre del 2000 y se ha visto sujeto a las modificaciones y adiciones del 23 de noviembre del 2000, a la del 26 de diciembre del 2000 y a la del 7 de noviembre del 2000.

Abrogó por su artículo segundo transitorio al Acuerdo por el que se expide la Clasificación por Objeto de Gasto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de septiembre de 1995 y al Oficio Circular No. 801.1.0132, emitido por el C. Subsecretario de Egresos el 16 de febrero del 2000.

Fue expedido por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y su artículo primero transitorio señala que entraría en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

El Clasificador por Objeto de Gasto consta de cinco transitorios y diez artículos, y contiene la relación que sirve para identificar los conceptos de gasto en que se aplican y erogan los recursos públicos.

Estos trece ordenamientos son los que tienen mayor injerencia en el proceso presupuestario. Para determinar toda la normatividad que incide en la materia habría que añadir las disposiciones que regulan los ingresos, como por ejemplo la Ley de Ingresos, las leyes fiscales como del Impuesto Sobre la Renta, del Impuesto al Valor Agregado, u otras, como la Ley General de Deuda Pública. También habría que añadir la regulación interna del Poder Ejecutivo en la materia que no se encuentra publicada en el Diario Oficial de la Federación. En semejante situación se encuentran algunos Catálogos y Relaciones que

contienen información relevante en el proceso presupuestario, mismos que expondremos en las fases presupuestarias.

## Capítulo Tercero. Presupuesto de Egresos de la Federación.

### I. Consideraciones Preliminares.

Para iniciar el estudio del Presupuesto de Egresos de la Federación resulta conveniente identificar el significado que fija la Real Academia Española.

**presupuesto, ta.** participio pasivo irregular de presuponer. || 2. sustantivo masculino. Motivo, causa o pretexto con que se ejecuta una cosa. || 3. Supuesto o suposición. || 4. *Cómputo anticipado del coste de una obra, y también de los gastos* o de las rentas de un hospital, ayuntamiento u otro cuerpo, y aun de los generales de un Estado o especiales de un ramo; como los de guerra, marina, etc....

Los sistemas presupuestarios se han dirigido a través de las dos acepciones del término. Algunos autores y sistemas consideran en el Presupuesto los dos aspectos del régimen financiero, es decir, tanto ingresos como egresos, mientras que otros hacen una distinción.

En el primer caso tenemos a España. La Ley General Presupuestaria fue expedida por el Real Decreto Legislativo 1091/1088 del 23 de septiembre por el que se aprueba el Texto Refundido y publicado en el Boletín Oficial del Estado el 29 de septiembre de 1988.

#### Artículo 48.

1. Los Presupuestos Generales del Estado constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de:
  - a. *Las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer el Estado y sus Organismos Autónomos y los derechos que se prevean liquidar* durante el correspondiente ejercicio.
  - b. *La totalidad de las obligaciones que haya de atender la Seguridad Social*, tanto en su régimen general como en sus regímenes especiales, y los recursos previstos para el ejercicio correspondiente.
  - c. *Las estimaciones de gastos e ingresos* a realizar por las sociedades estatales.
  - d. *La totalidad de los gastos e ingresos del resto de entes del sector público estatal* a que se refiere el artículo 6, número 5, de la presente Ley.

En el inciso "a" del número 1 se incluyen en los Presupuestos Generales del Estado tanto las "obligaciones que puede reconocer el Estado" (egresos) así

como los "derechos que se prevean liquidar" (ingresos). Este se reitera en el artículo 51:

Artículo 51.

Los Presupuestos Generales del Estado contendrán:

- a. Los *estados de gastos* en los que se incluirán, con la debida especificación, los créditos necesarios para atender al cumplimiento de las obligaciones.  
En dichos Estados se especificará la dotación al fondo de compensación interterritorial.
- b. Los *estados de ingresos* en los que figuren las estimaciones de los distintos derechos económicos a liquidar en el ejercicio.
- c. Los estados financieros de las sociedades estatales.

En la segunda situación está México, donde la fracción VII del artículo 73, y fracción IV del artículo 74 constitucionales, distinguen claramente a los ingresos en la "Ley de Ingresos" y a los egresos en el "Presupuesto de Egresos de la Federación".

La situación financiera del gobierno se estructura para dar cumplimiento a la realización de las diversas actividades que tiene encomendadas por la legislación. Es decir, la actividad gubernamental comprende una gran variedad de acciones que requieren para su realización ser solventadas con recursos con los que el gobierno debe contar.

Así, el Derecho Presupuestario se encamina a la normatividad y regulación del proceso (en el caso de México) de asignación de los recursos para que el gobierno pueda realizar sus actividades.

El Presupuesto de Egresos contiene la autorización de los gastos que habrán de solventar la realización de dichas actividades. En este sentido se encuentra establecido en la legislación mexicana en el artículo segundo de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que dispone lo siguiente:

Artículo 2. El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo de deuda pública y por concepto de responsabilidad patrimonial que realiza:

- I. El Poder Legislativo,
- II. El Poder Judicial,
- III. La Presidencia de la República,

- IV. Las Secretarías de Estado, y Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República ,
- V. El Departamento del Distrito Federal,
- VI. Los organismos descentralizados,
- VII. Las empresas de participación estatal mayoritaria,
- VIII. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o alguna de las entidades, mencionadas en las fracciones VI y VII.

Solo para los efectos de esta ley, a las instituciones, dependencias, organismos, empresas y fideicomisos antes citados se les denominará genéricamente como "entidades", salvo mención expresa.

Todas las erogaciones que se realizan para el desempeño de las funciones del gobierno se encuentran incluidas en el gasto público, que incluye según el artículo citado las erogaciones por gasto corriente, inversión física y financiera, pagos de pasivo de deuda y de responsabilidad patrimonial que (es decir, todos los conceptos posibles de gasto) realizan los sujetos indicados, dentro de los cuales se encuentran incluido todo el universo de órganos gubernamentales.

## II. Conceptos de Presupuesto de Egresos.

En la doctrina encontramos los siguientes conceptos.

Para Sainz de Bujanda el Presupuesto es:

"...el medio de que el Estado se sirve para ordenar el mecanismo de sus gastos y de sus ingresos."<sup>72</sup>

Para Andrés Serra Rojas el Presupuesto es:

"...un acto legislativo anual, por el cual son previstos y autorizados los ingresos y los gastos anuales del Estado y de otros servicios que las leyes subordinan a las mismas reglas."<sup>73</sup>

Para Rafael I. Martínez Morales el Presupuesto de Egresos es:

<sup>72</sup> Sainz de Bujanda. Citado por Jacinto Faya Viesca, Finanzas Públicas, Primera edición, México, Editorial Porrúa, 2000, p. 175.

<sup>73</sup> Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo. Segundo Curso, Primera edición, México, Editorial Porrúa, 1999, p. 201.

"...una decisión del órgano legislativo que permite a la administración pública usar los recursos monetarios del estado durante un año fiscal."<sup>74</sup>

Para la doctora Doricela Mabarak Cerecedo el Presupuesto de Egresos es:

"...el ordenamiento legal que tiene por objeto expresar de manera anticipada, los proyectos de gasto de las diversas tareas y actividades que las diferentes unidades administrativas públicas han previsto para ejercer en un ejercicio fiscal."<sup>75</sup>

Para Pedro Muñoz Amato el Presupuesto es:

"...esencialmente un plan de acción expresado en términos financieros. En consecuencia, el presupuesto general de un gobierno debe ser el programa que dirija todas las actividades gubernamentales en su función de orientar los procesos sociales y servir a los intereses del pueblo."<sup>76</sup>

Para Santamaría el Presupuesto es:

"...el cómputo anticipado que se hace de los gastos y de los impuestos por un determinado tiempo –un año– para su debida proporción."<sup>77</sup>

Y para Roy Leroix:

"...es un estado en el que se prevén los ingresos y los gastos durante un determinado periodo, es un cuadro que evalúa y compara todos los gastos que deben de satisfacerse y los ingresos que han de percibirse."<sup>78</sup>

Pero los autores reconocen que adecuadamente la legislación mexicana señala lo que debe entenderse por Presupuesto de Egresos de la Federación en el artículo 15 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Artículo 15. El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el periodo del 1o. de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos

<sup>74</sup> Rafael I. Martínez Morales, Derecho Administrativo. 3er. y 4o. Cursos, Segunda edición, México, Editorial Oxford University Press-Harla México, 1997, p. 86.

<sup>75</sup> Doricela Mabarak Cerecedo, *op. cit.* 60, p. 26.

<sup>76</sup> Pedro Muñoz Amato. Citado por Miguel Acosta Romero, Derecho Administrativo Especial, Primera edición, México, Editorial Porrúa, 2001, Vol. 1, p. 567.

<sup>77</sup> *Idem.*

<sup>78</sup> *Idem.*

previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen.

### **III. Naturaleza Jurídica del Presupuesto de Egresos de la Federación.**

Determinar la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos es fundamental para lograr que la legislación contenga las características necesarias para su correcto funcionamiento. El tema es abordado por la mayoría de los autores, pero encontramos que no todos coinciden al respecto.

Este análisis se basa y retoma la forma en la que los autores lo realizan, es decir, considerando dos aspectos.

El primero atiende al sujeto que lo realiza y por esto es un análisis de carácter "subjetivo o formal", pues estudia quién o quiénes emiten el objeto de estudio.

El segundo atiende a las características propias del objeto en estudio y por tanto es un análisis de carácter "sustantivo o material".

La postura de los abogados ibéricos Leonardo García de la Mora y Miguel Ángel Martínez Lugo es la siguiente:

"...la Ley de los Presupuestos Generales del Estado es una ley meramente formal (es decir, tiene solo la forma de una ley), en cuanto es dictada por el parlamento, o es una Ley también desde el punto de vista material, es decir, Ley en sentido pleno, con naturaleza de norma jurídica y poder de innovación respecto al ordenamiento precedente."<sup>79</sup>

Señalan que la teoría que niega al presupuesto ser materialmente una ley proviene de Alemania donde se buscó restarle valor a la negativa parlamentaria para facilitar al Ejecutivo la asignación de recursos a la guerra.

Los autores resumen en cuatro las respuestas que se han dado para negar la naturaleza material de ley al Presupuesto de Egresos, considerándolo como:

- i. Acto complejo;
- ii. Ley de mera aprobación;
- iii. Acto de administración con la forma de ley; y

---

<sup>79</sup> Leonardo García de la Mora y Miguel Ángel Martínez Lugo, *op. cit.* 61, p. 75.

iv. Ley de autorización.

Por último, atribuyen al Presupuesto de Egresos dos características adicionales:

- a) Ser una ley de organización. Entendiendo por esta categoría aquella que concretaría cada año cuantitativamente la competencia de cada órgano, y que, en definitiva, establece conductas de la administración; y
- b) Ser una ley singular. Pues está dotada de perfiles propios por las particularidades en su proceso de elaboración, como por las limitaciones impuestas derivadas de la Constitución.

Rafael I. Martínez Morales considera lo siguiente:

"Es lógico que desde un punto de vista eminentemente formal y orgánico estamos en presencia de un acto legislativo, puesto que sigue el procedimiento usual de cualquier ley (iniciativa, discusión, aprobación, promulgación y publicación). El argumento de que no es ley, porque solo interviene una de las dos Cámaras del congreso, nos parece superficial, ya que el hecho de que sea una sola Cámara, no es determinante de la esencia jurídica de un ordenamiento. Contemplando el presupuesto de egresos con un criterio material, parece ser que no reúne las notas que identifican a una ley: generalidad, abstracción e impersonalidad; sino que, por el contrario, contiene disposiciones concretas, particulares y dirigidas específicamente a los entes públicos. Por eso estimamos acertado considerarlo como un acto administrativo emitido por un órgano legislativo..."<sup>80</sup>

Resumiendo los dos aspectos, considera al Presupuesto de Egresos formalmente legislativo y materialmente administrativo.

La doctora Mabarak analiza la cuestión en los siguientes términos:

"El presupuesto de egresos es una ley tanto en sentido formal como material, porque en su elaboración se sigue el procedimiento que señala los preceptos constitucionales para la expedición de toda ley, como la iniciación, la discusión y aprobación, y la promulgación y publicación. Además se esta frente a un ordenamiento jurídico de carácter general, impersonal y abstracto, y en consecuencia es indudable que dicho presupuesto reúne todas las características que doctrinaria y

---

<sup>80</sup> Rafael I. Martínez Morales, *op. cit.* 156, p. 87.

constitucionalmente se exigen para que una disposición jurídica pueda tener la categoría de ley.”<sup>81</sup>

Sería interesante que la doctora precisara la ubicación y características – que señala en plural– constitucionales para que una disposición jurídica pueda tener la categoría de ley. Resumiendo, considera al presupuesto una ley tanto formal como materialmente.

Por otra parte, encontramos las opiniones de Jacinto Faya Viesca y Miguel Acosta Romero, quienes se limitan simplemente a señalar que es un tema en discusión y en el caso del último de los autores considera que “Es una ley en el sentido formal”<sup>82</sup>, para después estudiar los principios presupuestarios y al desarrollar el de anualidad concluir que también es una ley en sentido material.

No puede tenerse un criterio uniforme, si lo que entienden por ley es diferente en cada autor. Lo que para unos es ley por ser abstracta, impersonal y general, para otros no pues el mismo objeto (el presupuesto) no reúne estas características y es abstracto, particular y concreto, por lo que consideran que es un acto administrativo; una revisión de estos conceptos aclararía en mucho la cuestión.

Finalmente, quisiera presentar la postura de Gabino Fraga, pues apoya su explicación con otros argumentos que considero, permiten sustentarla y tomarla como la correcta con las precisiones que señalaremos posteriormente.

Compartiendo la naturaleza formal del Presupuesto de Egresos, aborda el aspecto material o sustantivo en los siguientes términos:

“Para poder llegar a una conclusión sobre el particular es necesario conocer a fondo los efectos jurídicos que produce el presupuesto. De lo expuesto con anterioridad podemos reducir dichos efectos a los siguientes:

- a) El presupuesto constituye la autorización indispensable para que el Poder Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos. (Const. Fed. art. 126.)
- b) El presupuesto constituye la base para la rendición de cuentas que el Poder Ejecutivo debe rendir al Legislativo. (Const. Fed. art. 74. fracc. IV.)

---

<sup>81</sup> Doricela Mabarak Cerecedo, *op. cit.* 60, p. 26.

<sup>82</sup> Miguel Acosta Romero, *op. cit.* 158, p. 568.

- c) El presupuesto, consecuentemente, produce el efecto de descargar de responsabilidad al Ejecutivo, como todo manejador de fondos se descarga cuando obra dentro de las autorizaciones que le otorga quien tiene poder para disponer de esos fondos.
- d) A su vez, el presupuesto es la base y medida para determinar una responsabilidad, cuando el Ejecutivo obra fuera de las autorizaciones que contiene (art. 7 y 17 de Ley. Org. de la Contaduría Mayor de Hacienda).

El primero de los efectos jurídicos señalados, del que son un corolario los demás, es el que en realidad viene a dar la clave para la solución del problema que tenemos planteado. *Otorgar una autorización no es otra cosa sino realizar la condición necesaria para ejercer una competencia que no crea el mismo acto de autorización, sino que está regulada por una ley anterior.*

Tan es exacto eso, que la Cámara de Diputados no podría dar su autorización a otro órgano del Estado que no sea el Ejecutivo, y esto porque, de acuerdo con nuestro régimen constitucional, dicho Poder es el competente para el manejo de los fondos públicos (Art. 89, fr.1). *No puede, por tanto, decirse que la Cámara, por medio del presupuesto, de nacimiento a una situación jurídica general, condición indispensable para que haya acto legislativo, en tanto que si debe afirmarse que, como determina la aplicación de una regla general a un caso especial en cuanto al concepto, al monto y al tiempo, está realizando un acto administrativo, con todos los caracteres que a este reconocimos en su lugar oportuno.*

*A pesar de lo anterior no es extraño que en el presupuesto además de las partidas de gasto que autoriza, se contengan disposiciones de carácter general para su aplicación, en cuyo caso, tales disposiciones sí tendrían el carácter de actos legislativos materiales aunque por razón de su contenido sigan siendo de la competencia de la Cámara de Diputados.”<sup>83</sup>*

Las consideraciones expuestas nos dan mayores elementos para el análisis.

Existe uniformidad respecto a la naturaleza formal del Presupuesto de Egresos. Es en el aspecto material o sustantivo donde surgen las discrepancias. Como apuntamos, es necesario precisar los conceptos que vamos a aplicar en este punto. Así, el concepto de acto legislativo o administrativo, como los de abstracción, permanencia e impersonalidad deben ser perfectamente determinados y claros.

<sup>83</sup> Gabino Fraga, Derecho Administrativo, Trigésimo sexta edición, México, Editorial Porrúa, 1997, p. 334.

En el caso de Gabino Fraga encontramos correctamente una precisión de estos conceptos en el siguiente sentido. Inicia con la determinación de conceptos fundamentales como acto material, hecho jurídico, acto jurídico, orden jurídico y situación jurídica, mismos que los aparta de la "teoría tradicional civilista", pues considera que no responden ni aclaran la realidad jurídica. Y con base en estos conceptos realiza una clasificación de los actos jurídicos por: i.) el efecto que producen; y ii.) por la modalidad de la manifestación de la voluntad.

En la primera clasificación señala que puede haber cuatro especies:

- i. Actos que crean, modifican o extinguen una situación jurídica general, que se identifican en la terminología jurídica tradicional como derecho objetivo o simplemente derecho, siendo el tipo de esta categoría de actos la ley.
- ii. Actos que crean, modifican o extinguen una situación jurídica individual, que se identifican en la terminología jurídica tradicional como derecho subjetivo, siendo el tipo de esta categoría de actos el contrato.
- iii. Actos que condicionan la aplicación de una situación jurídica general a un caso particular siendo que requieren un acto jurídico intermedio por lo que también es correcto denominarlos como 'actos condición' y que son frecuentes en la legislación como en los caso de adopción o matrimonio, en los cuales para que se llegue al estado jurídico buscado es solamente necesario cumplir con los requisitos que marca la ley para que la autoridad aplique y resuelva en el sentido solicitado y que se identificaría en la terminología jurídica tradicional como acto administrativo, que es la que en principio le corresponde al poder ejecutivo y que recoge la Constitución en su artículo 89: "Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes: I. Promulgar y *ejecutar las leyes...*"
- iv. Finalmente, pero solo para algunos autores, se considera a los actos que tienen por objeto comprobar una situación jurídica o hechos con fuerza de verdad legal, que se identifican en la terminología jurídica tradicional como acto jurisdiccional, siendo el tipo de esta categoría de actos la sentencia.<sup>84</sup>

Con este esquema claramente observamos que el acto administrativo sucede, pues la Constitución ordena a la Cámara de Diputados aprobar el Proyecto de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación que le remite el Ejecutivo Federal, para aplicar una situación jurídica general previa -la

---

<sup>84</sup> *Ibid.* p. 34 y siguientes.

normatividad en materia presupuestaria- a través de un acto intermedio necesario que condiciona la aplicabilidad y vigencia del Presupuesto de Egresos -es decir, la aprobación de la Cámara-.

Para concluir, queda claramente asentado el carácter legislativo desde la perspectiva subjetiva o formal del Presupuesto de Egresos. Materialmente y retomando las consideraciones precedentes, queda claro que en el Presupuesto de Egresos vamos a encontrar un acto administrativo del Poder Legislativo.

Sin embargo (y lo expresa claramente el último párrafo de Gabino Fraga), no debemos agotar ni comprender solamente en el presupuesto un acto administrativo, ya que el mismo incluirá normas que tengan naturaleza materialmente legislativa. Es decir, calificar al Presupuesto de Egresos como una ley o como un acto administrativo resulta imposible, dado que habrá que atender a cada caso, a cada norma, pues es a ésta a la que sí se aplicaría esta distinción.

#### **IV. Principios Presupuestarios.**

La doctrina del derecho presupuestario reconoce unánimemente que el Presupuesto de Egresos goza de determinados "principios" a los que debe estar sujeto.

La mayoría de los tratadistas desarrollan estos principios aunque como ya es regla, la uniformidad no es lo común. Tenemos que los autores coinciden en cuatro y los demás, variarán en cada caso.

Los principios presupuestario son características, reglas o limitaciones a los que debe estar sujeto el Presupuesto de Egresos y que derivan de su naturaleza jurídica, económica y contable por lo que se clasifican como principios jurídicos, económicos y contables.

Por mencionar algunos conceptos para Leonardo García de la Mora y Miguel Ángel Martínez Lugo son: "...reglas ó criterios básicos formulados desde el punto de vista económico, jurídico o contable para una correcta disciplina de la institución presupuestaria."<sup>85</sup>

---

<sup>85</sup> Leonardo García de la Mora y Miguel Ángel Martínez Lugo, *op. cit.* 61, p. 93.

Para Gabino Fraga son "reglas fundamentales" o en el caso de la doctora Mabarak: "...normas técnicas bajo las cuales se debe regir todo presupuesto que pretenda ser eficaz...".<sup>86</sup>

Comenzaré mi exposición relacionando los principios que consideran los autores, para posteriormente analizar cada principio.

Empezando con la postura de Miguel García de la Mora y de Miguel Ángel Martínez Lago, tenemos que los principios presupuestarios son los siguientes:

- i. Principio de competencia;
- ii. Principio de unidad;
- iii. Principio de universalidad;
- iv. Principio de no afectación;
- v. Principio de especialidad;
- vi. Principio de anualidad; y
- vii. Principio de equilibrio presupuestario.

Jacinto Faya Viesca señala que los principios presupuestarios son:

- i. Principio de equilibrio presupuestario;
- ii. Principio de anualidad;
- iii. Principio de unidad;
- iv. Principio de universalidad;
- v. Principio de no afectación de recursos;
- vi. Principio de especificación de gastos;

Por su parte, Rafael I. Martínez Morales señala que los principios presupuestarios son:

- i. Principio de universalidad;
- ii. Principio de unidad;
- iii. Principio de especialidad;
- iv. Principio de planificación;
- v. Principio de anualidad;

---

<sup>86</sup> Doricela Mabarak Cerecedo, *op. cit.* 60, p. 27.

- vi. Principio de previsión;
- vii. Principio de periodicidad;
- viii. Principio de claridad;
- ix. Principio de publicidad;
- x. Principio de exactitud; y
- xi. Principio de exclusividad.

Gabino Fraga y Doricela Mabarak comparten que los principios son:

- i. Principio de universalidad;
- ii. Principio de unidad;
- iii. Principio de especialidad;
- iv. Principio de anualidad;

Miguel Acosta Romero señala que los principios presupuestarios son:

- i. Principio de universalidad;
- ii. Principio de anualidad;
- iii. Principio de unidad; y
- iv. Principio de especialidad.

A continuación abordaremos el análisis de dichos principios, iniciando con los cuatro generalmente aceptados para posteriormente hacerlo con aquellos especiales de cada autor.

### **1) Principio de Universalidad.**

El principio de universalidad establece que la totalidad de los gastos que realice el gobierno deben quedar incluidos en el presupuesto de egresos.

Es decir, cualquier erogación que por cualquier concepto realice cualquier órgano del gobierno debe contenerse en el presupuesto autorizado.

Los órganos incluidos en el Presupuesto los determinaremos en el capítulo de ejecución, pero atención especial merece la Administración Pública Paraestatal, ante la discusión sobre si su inclusión vulnera su autonomía.

En México, desde 1965 se incluyó en el Presupuesto de Egresos de la Federación a estos órganos, que anteriormente se llevaban por separado.

La finalidad del principio es doble. Por un lado busca dar seguridad al gobernado respecto al monto de las erogaciones del gobierno y, por otro, facilitar el control de la ejecución presupuestaria por el órgano de revisión.

En la legislación mexicana el principio se encuentra establecido en el artículo 126 de la Constitución, en los siguientes términos:

Artículo 126. No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por ley posterior.

Es decir, cualquier pago que realice el gobierno tendrá que estar comprendido forzosamente en el Presupuesto de Egresos. Se considera como excepción al principio la última parte del citado artículo, misma que ya fue estudiada en el apartado correspondiente y que aquí retomamos.

Algunos autores<sup>87</sup> cuando analizan este principio consideran que implica que tanto los ingresos como los egresos se presenten o consignen por su importe bruto y nunca por el neto, exigiendo esencialmente que no haya compensación o confusión entre gastos y recursos. Derivado de esto, lo identifican también como "principio del producto bruto" o "presupuesto bruto".

## **2) Principio de Unidad.**

El principio de unidad establece la existencia de un único documento que contenga el presupuesto de egresos. De ésta manera el principio de unidad se encuentra directamente vinculado con el anterior.

Éste principio se dirige a que toda la actividad financiera gubernamental se refleje en un solo presupuesto buscando dar certeza al gobernado de la cuantía erogada por el gobierno. También facilita la revisión de los órganos competentes. El principio de unidad se encuentra establecido en la legislación mexicana en el artículo 74 fracción cuarta al señalar que se aprobará anualmente: "e/ Presupuesto de Egresos de la Federación".

---

<sup>87</sup> Jacinto Faya Viesca, Leonardo García de la Mora y Miguel Ángel Martínez Lago.

Al igual que en el principio de universalidad, se considera que la excepción se encuentra en el artículo 126 de la Constitución al contener como hipótesis la ley posterior.

La doctora Mabarak considera que el principio de unidad facilita la aplicación de las directrices presupuestarias, evitando una multiplicidad normativa. Su consecuencia contable es la "unidad de caja" que dispone que para el ejercicio del gasto se deban concentrar los recursos al cuidado de un órgano del gobierno. Como lo analizamos, este órgano único es la Tesorería de la Federación, que realiza la función de concentración de valores gubernamentales.

### **3) Principio de Especialidad.**

El principio de especialidad establece que las autorizaciones presupuestarias no se den de forma genérica o abstracta, es decir, que no haya partidas globales, sino detallando en caso la asignación autorizada.

Jacinto Faya Viesca lo identifica como "Principio de Especificación de Gastos" y algunos autores señalan que esta especialidad versa en dos dimensiones: cuantitativa y cualitativa; y para Leonardo García de la Mora y Miguel Ángel Martínez Lago una tercera que es temporal.

La vertiente cualitativa busca determinar a qué se va a destinar la asignación autorizada indicando una "adecuada concreción" del destino de cada gasto. La vertiente cuantitativa busca precisar cuánto se va a destinar para cada concepto de gasto. Y la referida vertiente temporal es presentada por la mayoría de los autores como un principio diferente, por lo que se expondrá aparte.

Determinar hasta qué grado es convenientemente funcional la especialidad de cada asignación no responderá a consideraciones jurídicas o administrativas determinadas a priori, sino que dependerá de la situación de cada gobierno.

Los índices delictivos que afectan los recursos públicos, la organización del gobierno y los órganos de revisión del proceso presupuestario determinarán el grado de especialización de las asignaciones.

En México la especialidad se establece a través de tres "componentes" que son de orden administrativo, económico y funcional-programático que identifican lo siguiente: ¿quién realiza el gasto?, ¿en qué gasta?, y ¿para qué gasta?

La finalidad del principio también se dirige a facilitar a los órganos revisores del ejercicio presupuestario la correcta aplicación de los recursos públicos.

Gabino Fraga considera que son tres las excepciones.

i. Partidas Secretas.

Las partidas secretas se encuentran contempladas en la legislación mexicana en el cuarto párrafo de la fracción cuarta del artículo 74 constitucional.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto, las que emplearan los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

En este caso la especialidad no está contemplada en el Presupuesto, mas tampoco quedan excluidas de la revisión por los órganos competentes. Sin embargo, se empieza a diluir la certeza que se busca dar al gobernado.

ii. Transferencia de Partidas y Asignación de Recursos Extraordinarios.

Estas figuras se encuentran contempladas en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

Artículo 25. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto podrá asignar los recursos que se *obtengan en exceso de los previstos en los Presupuestos* de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, a los programas que considere convenientes y autorizará los *traspasos de partida* cuando sea procedente...

En este artículo se contienen dos hipótesis. La primera establece que si se obtienen recursos en exceso de los previstos en los presupuestos, el Ejecutivo Federal está facultado para asignarlos a los programas que considere convenientes.

La segunda hipótesis autoriza los traspasos de partida, es decir, los recursos ya están cobrados, programados y presupuestados, pero requieren destinarse a otros conceptos.

Es decir, la diferencia está en el origen de la excedencia. En la transferencia presupuestaria se autoriza precisamente el cambio de una partida para destinarla a otra, es decir, la excedencia se originó en la ejecución del gasto. En los recursos extraordinarios la excedencia se origina por una recaudación mayor y por lo tanto no tendrían destino determinado.

El artículo autoriza el cambio de recursos asignados de una partida a otra por exceso en una y carencia en la otra. En la ejecución del gasto se comprueba que por algún evento no se podrán utilizar los recursos asignados en una partida y estando libres, se autoriza al Ejecutivo su traspaso.

La solución que da el artículo es adecuada, pues derivado de un problema de planeación se faculta al Ejecutivo su aplicación, eliminando el periodo en el que dichos recursos esperarán un destino por parte de la Cámara de Diputados.

Ahora bien, si comparamos la regulación de este artículo con la gerencia pública, observamos una gran disparidad. La Gerencia Pública establece que el responsable, manejador y ejecutor directo de los recursos públicos tenga la facultad de cambiar la aplicación lo más directamente posible y aquí, es la Secretaría quien puede dar dicha autorización.

El Presupuesto de Egresos de la Federación para el año fiscal 2002 regula la asignación de recursos extraordinarios a través de sus artículos 19 y 20. Señala que siguen el principio de aplicarlos a las mismas autoridades que los recolectaron. El artículo 20, respetando la separación de poderes, autoriza que el Legislativo y el Judicial, así como a los entes públicos federales, los apliquen respectivamente a sus respectivos presupuestos, requiriendo simplemente que lo registren ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y lo informen para efectos de los informes parciales de la Cuenta Pública.

iii. Ampliación Automática.

Las partidas de ampliación automática se encuentran contempladas en la legislación mexicana en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en el párrafo segundo del artículo 25.

Artículo 25. ...El gasto público federal deberá ajustarse a los montos autorizados para los programas y partidas presupuestales, salvo que se trate de las partidas que se señalen como de *ampliación automática* en los presupuestos, para aquellas erogaciones cuyo monto no sea posible prever.

En este caso las erogaciones no se pueden prever desde la formación del presupuesto, y la ley da la posibilidad de adicionar el crédito por el procedimiento de ampliación automática. Las erogaciones que se requieran pueden atender a multiplicidad de causas por las que no es posible una determinación previa, por ejemplo: diferencia cambiaria, costo de traslado de fondos, defunciones de servidores públicos o intereses contingentes, etcétera.

#### **4) Principio de Anualidad.**

El principio de anualidad limita la vigencia del presupuesto a un año. Considero que se le debería denominar de vigencia o temporalidad pues lo que busca es que en determinado periodo el ejecutor realice su actividad con fundamento en el presupuesto de egresos aprobado y no exceda ese tiempo. La limitación temporal se establece también para facilitar la revisión. Sin embargo, el presupuesto de egresos es un documento que refleja las necesidades de la sociedad y por lo tanto, está sujeto a situaciones cambiantes.

La temporalidad de un año es el común denominador de los ciclos presupuestarios en los demás países, sin que ello implique su correspondencia con el año natural que corre del 1º de enero al 31 de diciembre, como es el caso de México, donde se le identifica como "año fiscal".

Por ejemplo en Japón, Canadá, Reino Unido y Dinamarca el año fiscal inicia el 1º de abril; en Italia, Senegal, Suecia y Camerún inicia el 1º de julio; en Estados Unidos empieza el 1º de octubre de cada año.

El presupuesto va en relación directa al proceso recaudatorio y es a decir de algunos autores "la otra cara de la moneda". Y en la otra cara de la moneda encontramos a los Principios en Materia Fiscal, siendo que por el de

Comodidad se ha considerado adecuado sujetar la periodicidad de recaudación a un año, es decir, 365 días naturales.

El principio de anualidad se encuentra contemplado en la legislación mexicana en la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política.

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:...

V. Examinar, discutir y aprobar *anualmente* el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo...

Derivado del principio de anualidad se desprenden tres puntos, que desarrollamos a continuación:

- Primero. Obligaciones de Pago que Exceden la Vigencia del Presupuesto. Los autores señalan que en apego al principio estaría prohibido contraer obligaciones que comprendieran o se vencieran en fecha posterior al de la vigencia del presupuesto.

Pero insisto que el principio busca que dentro del periodo de vigencia, el ejercicio del gasto se vea sujeto única y exclusivamente a las disposiciones que contiene; que no es consustancial a una prohibición de dejar para presupuestos posteriores cargas asumidas por los que le preceden.

Así, la mayoría de los autores reconocen que hay que admitir que en el presupuesto se consignen obligaciones que comprendan periodos mayores al de su vigencia, para satisfacer esta necesidad evidente de la actividad financiera gubernamental.

Entonces no hay que reconocer una excepción al principio (que en sí sería contraria en ésta interpretación), sino hay que plantearlo en otros términos, es decir, que la vigencia no se limita exactamente a un año, sino que lo que se limita, son los gastos autorizados con cargo al presupuesto.

Esta es la *ratio iuris* del artículo 30 de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal.

Artículo 30. En casos excepcionales y debidamente justificados, la Secretaría de Programación y Presupuesto podrá autorizar *que se celebren contratos* de obras públicas, de adquisiciones o de cualquier otra índole que rebasen las asignaciones presupuestales

aprobadas para el año, pero en estos casos los compromisos excedentes no cubiertos quedarán sujetos, para los fines de su ejecución y pago, a la disponibilidad presupuestal de los años subsecuentes.

Es decir, lo que autoriza es contraer obligaciones y compromisos que incluyan un periodo mayor a la vigencia del presupuesto, cuyo pago quedará sujeto a las disponibilidades presupuestarias de los años subsecuentes.

▪ Segundo. Obligaciones de Pago Anteriores a la Vigencia del Presupuesto. Desde otra perspectiva y de modo inverso existirán obligaciones de pago contraídas con anterioridad que deban pagarse con cargo al presupuesto que se va a aprobar.

Y es aquí donde se rompe la idea de que el presupuesto de egresos tenga un término de vigencia limitado a un ejercicio fiscal pues, materialmente, contiene disposiciones que van más allá del "tiempo de vigencia" y que de ningún modo violan el principio de temporalidad, pues más bien se dirigen a dar seguridad jurídica a los acreedores del gobierno para que les sean resueltos sus créditos.

Es más, a nivel constitucional no encontramos disposición expresa que prohíba a un presupuesto de egresos ir más allá del año, simplemente exige que exista uno para cada año.

En la legislación encontramos que esta figura se encuentra autorizada en la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, en el siguiente artículo:

Artículo 29. Una vez concluida la vigencia de un Presupuesto de Egresos de la Federación solo procederá hacer pagos con base en él, por los conceptos efectivamente devengados en el año que corresponda y siempre que se hubieren contabilizado debida y oportunamente las operaciones correspondientes y en su caso, se hubiere presentado el informe a que se refiere el artículo anterior.

La normatividad del artículo considere que es adecuada y clara, ya que requiere que se haya contabilizado y por tanto, implica que en la elaboración del presupuesto fue contemplada dicha asignación. También exige que "efectivamente" haya sido devengado, lo que en términos de Leonardo García

de la Mora y Miguel Ángel Martínez Lago identifican como "regla del servicio hecho", entendiendo por ésta que el pago por el Tesoro solo puede efectuarse si el acreedor ya cumplió.

▪ Tercero. Falta de Aprobación al Inicio del Ejercicio.

El principio de anualidad impone que los gastos se autoricen cada periodo de tiempo en un presupuesto de egresos. A nivel constitucional expusimos que se encuentra establecido en la fracción cuarta del artículo 74. También señalamos que el ciclo atiende y se halla en relación con el principio de comodidad fiscal.

Sin embargo, como lo analizamos, el artículo 31 en su fracción cuarta no limita la obligación de contribuir para los gastos públicos con ningún parámetro temporal. Esto es por una situación de hecho y de derecho continua por la que el gobernado de una u otra manera, directa o indirectamente (salud: una consulta médica, o seguridad y defensa: general) se beneficia constante y continuamente de todas las prestaciones que el gobierno otorga.

También analizamos que la fracción VII del artículo 73 mantiene el criterio de no limitar temporalmente la facultad de imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Y es hasta la fracción cuarta del artículo 74 que se impone la limitación de un año tanto a la Ley de Ingresos como al Presupuesto de Egresos de la Federación. Si existe la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos públicos y por esto recibe una serie de prestaciones continuamente ¿por qué habría de limitarlo temporalmente?

Es decir, las prestaciones y garantías que gozamos los mexicanos no se encuentran limitadas a un periodo. Nadie tiene derecho a una impartición de justicia pronta y expedita solamente un año. O nadie tiene derecho a la vivienda o salud solamente éste año. Y el que está obligado a darlos –el gobierno– obtiene los recursos, en principio, precisamente de los beneficiarios de su actuación.

La causa de la limitación temporal es doble. En el caso de los ingresos es para dar a los ciudadanos la seguridad de que no se les este cobrando de más y es precisamente para eso, para que no se les este cobrando de más, pero no

para que se les deje de cobrar. Es decir, no debe imponer limitación alguna a la vigencia de las leyes fiscales pues de éstas obtiene el gobierno sus recursos, y de éstos se solventarían las necesidades colectivas.

En el caso de los egresos es para determinar por periodos la ejecución y facilitar la revisión, pero no para dejar de cubrir de recursos al gobierno. También la limitación permite implementar los cambios necesarios en la normatividad económica, jurídica y contable del sistema presupuestario.

El Presupuesto de Egresos de la Federación es la autorización de los gastos que habrá de erogar el gobierno y que se cubre con los recursos que se obtienen de las distintas fuentes de financiamiento entre las que encontramos a los impuestos.

Y el Presupuesto de Egresos es autorizado por la Cámara de Diputados según lo dispone la fracción cuarta del artículo 74 de la Constitución Federal. La elaboración y aprobación del presupuesto es un acto colegiado, es decir, intervienen dos poderes. El Ejecutivo presenta el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y la Cámara de Diputados "Examina, discute y aprueba", y esto es lo que dispone la Carta Magna y no establece ninguna otra posibilidad.

Sin embargo, la realidad es otra. La más frecuente es que la Cámara de Diputados tenga una actitud vacilante ante el Proyecto de Egresos y deje su aprobación hasta el último momento posible, es decir, hasta el 31 de diciembre de cada año –que ya queda fuera del periodo ordinario de sesiones.

A la realidad que presenciamos cada fin de año habría que añadirle otras situaciones teóricas, por mencionar algunas: que se negara a aprobar; que no se pudiera instalar la Cámara; o instalada con la votación, no se llegara a su aprobación, por ejemplo, con 250 votos a favor y 250 votos en contra. Del lado del Ejecutivo se pudiera no remitir el proyecto; remitirlo sin los requisitos establecidos o remitir un proyecto inadmisibles por cualquier causa –económica, social, política o jurídica–.

Ante estos escenarios la Constitución no da respuesta, y no la da porque ordena otra cosa y parte de la coordinación que debe haber entre los Poderes;

aunque como vimos en la génesis de los artículos constitucionales, no es el mejor de los supuestos.

El problema no es de la Constitución, sino de la realidad que no se adapta a la Constitución o mejor dicho de que la Constitución no esta adaptada a la realidad. El problema es que se ha dejado pasar esta situación y cada año se expone al sistema público a una severa crisis constitucional. Por otro lado, los diputados –y senadores–, las legislaturas locales y el Ejecutivo irresponsablemente no han presentado solución alguna.

Esta circunstancia no es nueva en el mundo, en otros países ya se ha presentado. Debemos estudiar sus soluciones y adaptar la más adecuada a la realidad mexicana. Entre ellas encontramos varias fórmulas, como la Tácita Reconducción Presupuestaria o la entrada en vigencia del proyecto elaborado por el Ejecutivo. Reservamos para el final del trabajo algunas reflexiones en torno a estas figuras.

### **5) Principio de Competencia.**

El principio de competencia solamente es expuesto por Leonardo García de la Mora y Miguel Ángel Martínez Lago. Las consideraciones que realizan son interesantes y no son desarrolladas por ningún autor mexicano por lo que nos servirán de referencia en los siguientes aspectos.

De entrada este principio no es exclusividad del presupuesto de egresos y simplemente mencionarlo pecaría de repetitivo o inútil. Es decir, el principio de competencia informa no solo al presupuesto, sino a todo acto emanado de cualquier órgano de gobierno, dentro de los cuales esta la Cámara de Diputados y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

El principio de competencia se deriva del artículo 16 de la Constitución Política.

*Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito por autoridad competente, que funde o motive la causa legal del procedimiento. ...*

Así, cualquier acto de autoridad debe ser emitido por una autoridad competente, es decir, que encuentre la causa de su actuación en una

autorización previa. La competencia es exclusiva de los órganos de gobierno<sup>88</sup> y es el requisito por el que se atribuye a un órgano de gobierno la aptitud para crear actos jurídicos válidos.

Junto con la legitimidad del titular del órgano, --competencia y legitimidad-- son los requisitos necesarios para que un acto desde la perspectiva subjetiva sea válido.

Ahora, como anotamos, el principio impone que encuentre la causa de su acción en una autorización previa. Y esta autorización viene necesariamente de la ley. Al respecto existen dos teorías. La primera se identifica como "Competencia por Delegación de Facultades" y considera que la competencia es exclusiva de cada uno de los tres poderes y ante la imposibilidad de ejercer todas las funciones que le son encomendadas, delegan en órganos inferiores la competencia de dichas funciones. Al respecto, se critica que la competencia no es un derecho propio del órgano de gobierno y por esto no tendría la facultad de delegar a otros la competencia que le fue conferida.

La segunda se identifica como "Teoría del Origen Legal de la Competencia" en la cual la única fuente posible de competencia es la ley. La legislación mexicana sigue esta teoría; la única fuente de la competencia es la ley, aunque reconozca que para la estructuración interna de cada uno de los poderes<sup>89</sup> se pueda delegar la competencia en órganos inferiores. Debo destacar nuevamente que es la misma ley la que autoriza cuándo y cómo, así como qué requisitos, y cuáles de dichas competencias se pueden delegar. En principio seguirá siendo la ley la fuente de la competencia.

Aquí el objeto de estudio son las competencias que la Constitución establece para el proceso presupuestario. Y por esto considero que ayuda el análisis del principio de competencia expuesto desde la perspectiva española.

---

<sup>88</sup> En la esfera de los particulares su similar es la capacidad.

<sup>89</sup> Principalmente es el Poder Ejecutivo quien recurre a la delegación de facultades con fundamento en el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En el Poder Judicial la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal determina la competencia para cada uno de los tribunales que lo conforman. En el Legislativo encontramos la tendencia de que sea a través de ley la única fuente de la competencia. Sirva de ejemplo el caso de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación que regula a la Auditoría Superior de la Federación como un órgano dependiente de la Cámara de Diputados.

Consideran que son tres las líneas generales de la competencia presupuestaria.

- i. Aprobación de los Presupuestos Generales del Estado por las Cortes Generales. Es decir, tanto el Congreso de los Diputados como el Senado.
- ii. Corresponde al Gobierno la elaboración y a las Cortes Generales el examen y su enmienda.
- iii. Los Presupuestos Generales del Estado es una materia que no es susceptible de delegación por las Cortes a las Comisiones Legislativas Permanentes.

Estos autores denominan como "Reserva de Competencia Gubernamental" la consistente en la atribución "ineludible" del Ejecutivo considerándola como un "deber/facultad de presupuestar".

Asimismo, denominan como una "limitación de la iniciativa legislativa en materia presupuestaria" a la facultad del gobierno en la elaboración del presupuesto que impide la iniciativa a cargo del Poder Legislativo.

Y de la reserva de competencia parlamentaria se apoyan para postularse a favor de la naturaleza jurídica que anteriormente señalamos (formal y materialmente legislativa) y estudiar las "limitaciones al derecho de enmienda de los presupuestos presentados por el gobierno para su aprobación".

En el caso de España la competencia que tienen las Cortes Generales es más amplia y precisa que en nuestro país con respecto al Poder Legislativo. Esto se sustenta con el siguiente artículo de la Constitución Española:

#### Artículo 134

1. Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación.

Como observamos, por el artículo 134.1 de la Constitución Española del 31 de octubre de 1978, la competencia presupuestaria del Poder Legislativo es más amplia, clara y precisa.

Y es más amplia pues requiriéndose su aprobación -como en México- regula expresamente la competencia para enmendar los Presupuestos Generales del Estado que son presentados por el Gobierno o lo que en nuestro sistema jurídico identificamos más precisamente como Poder Ejecutivo.

Sirva de nota aclaratoria el artículo 97 de la referida Constitución:

Artículo 97.

El Gobierno dirige la política interior y exterior, la administración civil y militar y la defensa del Estado. *Ejerce la función ejecutiva* y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes.

Comparando esta normatividad con la nuestra, se desprende una mayor competencia de las Cortes Generales de España que de la Cámara de Diputados de México.

Que otorgue la facultad de enmendar se explica por una razón muy sencilla: atiende a la necesidad del Poder Legislativo de contar con una facultad propia para modificar el presupuesto que le remita el Ejecutivo. El caso contrario se limita a aprobar el presupuesto y servir de autorización a un acto para cuya elaboración no participó.

En el caso de México, la competencia es clara y definitiva. En nuestro país se dispone en el artículo 74 en su fracción cuarta las atribuciones de "Examinar, discutir y aprobar...", luego entonces la competencia de la Cámara de Diputados es exclusivamente para examinar, discutir y aprobar, no encontrándose la posibilidad de enmendar.

En último término, es obligación de la Cámara de Diputados aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación pues la Constitución no ofrece ninguna otra posibilidad y tendría que aprobar en estricto sentido, el proyecto que le presente el Ejecutivo Federal.

Y con mayor rigor técnico, los términos "examinar" y "discutir" que emplea la Constitución mexicana no se encuentran definidos si no es con la acepción general que otorga el diccionario de la Real Academia.

Existe una gran diferencia con el caso español en el que, adecuada y técnicamente, se reconoce a las Cortes Generales la competencia de enmendar los Presupuestos de Egresos del Estado que les presente el gobierno.

Sin duda y no desconociendo el origen del artículo 74 que ya quedó estudiado (criticado por partir de una concepción de la relación viciada entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo), pues vemos que la *ratio iuris* y la razón

política que informan a la fracción cuarta del artículo 74 puede encontrarse en otros términos, en otra dinámica.

Y no es simplemente cambiar el esquema, sino mejorarlo. Es más indigno e impropio, y en términos políticos menos poderoso, para el Poder Legislativo estar negociando el Presupuesto de Egresos en éste esquema -que en último término obliga a aprobar bajo pena de incurrir en responsabilidad- que con facultades propias en su aprobación.

Resumiendo, pareciera que lo óptimo competencialmente sería, para el Poder Ejecutivo la elaboración, integración, presentación, ejecución y control; y para el Poder Legislativo el examen, discusión, enmienda, aprobación y fiscalización.

### **6) Principio de Equilibrio Presupuestario.**

Solamente en la doctrina nacional encontramos que Jacinto Faya Viesca expone este principio, y es en mayor medida la doctrina extranjera quién lo desarrolla.

El principio del equilibrio presupuestario parte de hacer una analogía entre la economía pública o gubernamental con la privada, y busca equilibrar los gastos con los ingresos para guardar la relación por excelencia de la economía privada.

El objetivo a eliminar es el déficit público, entendiéndose por éste la relación de superioridad que guardan los gastos respecto a los ingresos.

Es un principio de naturaleza económica, e incluso para algunos tan errónea es la existencia de déficit como de superávit, pues significaría una mala planeación o injerencia en la economía privada porque se estaría substrayendo dicha utilidad a los particulares.

En la legislación mexicana se encuentra contemplado el principio de equilibrio presupuestario en los artículos 14 y 22 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Artículo 14. La Secretaría de Programación y Presupuesto al examinar los presupuestos cuidara que simultáneamente se defina el tipo y fuente de recursos para su financiamiento.

Artículo 22. A toda proposición de aumento o creación de partidas al proyecto de presupuesto, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso, si con tal proposición se altera el equilibrio presupuestario.

El artículo dispone que para cada concepto de gasto que se establezca en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, se defina el tipo y fuente de recursos con que se cubrirá su pago.

La redacción del artículo ordena señalar cual es el tipo y fuente de su financiamiento, es decir, que para la erogación de determinados conceptos se señale con que contribuciones se va a cubrir. En estricto sentido, si entendiéramos así el artículo, se encontraría en oposición al principio de no afectación de recursos, establecido en el artículo primero del Código Fiscal de la Federación, que en la parte conducente señala lo siguiente:

Artículo 1. ...Sólo mediante Ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico.

Considero que no debe entenderse de esa manera el artículo, sino limitarse a verificar la posibilidad de pago del concepto de gasto propuesto con el monto de recursos que se prevé obtener de las contribuciones.

El equilibrio presupuestario ha sido buscado por las administraciones federales en México en los últimos sexenios como si de este dependiera la estabilidad económica del país.

La importancia del Presupuesto de Egresos de la Federación en la vida económica de un país es de suma importancia y ésta ha ido incrementando, pues los recursos que maneja son cada vez mayores y en esa misma proporción aumenta el impacto sobre la economía nacional.

Cada vez el gobierno asume diferentes tareas que le obliga a recaudar más y a erogar más para el cumplimiento de sus obligaciones. El presupuesto de egresos se basa y alimenta de la economía general y sustraerlo de la misma es un error de apreciación con consecuencias prácticas. Aislar al presupuesto de egresos de la economía general es un absurdo; como quedó dicho, de ella se alimenta, por lo que entenderlo dentro de la mecánica de la economía general es colocarlo en sus exactas dimensiones. Es decir, una visión es microscópica y otra es macroscópica.

El equilibrio presupuestal en si mismo no tiene razón ni utilidad pues repito, no está aislado, y en cambio, importa más el equilibrio económico general en el cual se encuentra inmerso.

Si existe equilibrio económico general en un Estado los sectores económicos estarán funcionando adecuadamente y la función correctiva del Gobierno se necesitará en muy pocas ocasiones, o puede que no llegue a necesitarse. Del otro lado dichos sectores estarán en mayor posibilidad de soportar las consecuencias de un presupuesto desequilibrado que a la inversa, es decir, que un presupuesto equilibrado pueda soportar a un sistema económico general desequilibrado.

En sí, la simple existencia del equilibrio presupuestario no ayuda mucho e incluso puede indicarnos la falta de responsabilidad gubernamental para atender sus obligaciones pero, su análisis, estudio y conveniencia de seguirlo aplicando corresponde a otras disciplinas por lo que dejaremos este principio con dichas consideraciones.

### **7) Principio de No Afectación de Recursos.**

El principio de no afectación de recursos es desarrollado solamente por Leonardo García de la Mora y Miguel Ángel Martínez Lago, y en México por Jacinto Faya Viesca.

El principio de no afectación de recursos impone que el conjunto de todos los ingresos se destinen a financiar indistinta y globalmente el conjunto de todos los gastos públicos. Impide que algunos ingresos se apliquen únicamente para la solventación de gastos especiales o apartados.

La finalidad del principio es evitar la rigidez que se produciría si cada gasto "X" solo se pudiese realizar con la recaudación de cada partida de ingresos "Y". Aparte, implicaría también una mayor rigidez del manejo de los recursos públicos pues solamente sería aplicable su gasto al concepto para los cuales fueron recaudados, por lo que estaría prohibida su aplicación para cualquier otra necesidad que tuviera que enfrentar el gobierno.

Se considera que este principio se encuentra establecido en la legislación mexicana en la fracción cuarta del artículo 74 de la Constitución, pues no se especializan contribuciones para gastos especiales.

Sin embargo, se ha reconocido la necesidad de atemperar dicho principio; para ciertos casos, es conveniente la afectación de recursos que permita la solventación de un fin determinado.

En México esta es la situación de las aportaciones de seguridad social que se destinan para la solventación de los gastos del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Al respecto, es pertinente volver a citar el fundamento del principio de no afectación de recursos que se encuentra en el Código Fiscal de la Federación:

Artículo 1. ...Solo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico.

### **8) Principio de Planificación.**

La doctora Mabarak Cerecedo lo estudia como un requisito técnico del presupuesto y con Rafael I. Martínez Morales son los únicos que lo abordan. Los dos simplemente se remiten a señalar que esta es una característica moderna de la técnica presupuestaria, pues lo impone el sistema de planeación, originando lo que se conoce como "presupuesto por programas".

En ésta expresión quieren significar la relación que debe haber entre las asignaciones autorizadas por el Presupuesto de Egresos y los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo, producto del Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional que establece la Constitución.<sup>90</sup>

La relación entre los programas y la asignación de recursos se puede apreciar claramente a través de los siguientes artículos.

En la Ley de Planeación.

Artículo 3. ... Mediante la planeación se fijaran objetivos, metas, estrategias, y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

---

<sup>90</sup> Art. 26.

Artículo 7. El *Presidente de la República*, al enviar a la Cámara de Diputados las *iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto de egresos*, informará del contenido general de dichas iniciativas y proyectos y *su relación con los programas ...*

Y en el caso de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Artículo 4. La programación del *gasto público federal se basará en las directrices y planes nacionales*<sup>91</sup> de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Artículo 13. El *gasto público federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas* que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución...

La relación entre planeación y presupuesto es básica para entender el esquema financiero del gobierno. En esta relación se traduce y explica la programación y el ejercicio del gasto para las actividades gubernamentales. También sirve de base para entender el sistema de rendición de cuentas del Ejecutivo al Legislativo, a través de los dos mecanismos establecidos para el efecto.

El primero deriva del artículo 69 de la Constitución Política, que impone al Presidente de la República presentar un informe por escrito del estado general que guarda la administración pública del país. La legislación secundaria continúa el criterio incluso con la misma redacción en el artículo sexto de la Ley de Planeación.

Artículo 69. El Presidente de la República, al informar ante el Congreso de la Unión sobre el estado general que guarda la administración pública del país, *hará mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales. ...*

El segundo es la Cuenta Pública que será objeto de estudio en la fase de control y fiscalización.

---

<sup>91</sup> Quien sabe a cuales planes nacionales de desarrollo se refiera pues por disposición expresa del artículo 30 de la Ley de Planeación la categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo.

### 9) Principio de Previsión.

En el caso de la doctora Mabarak éste es un requisito técnico de elaboración y junto con Miguel Acosta Romero señalan que se dirige a que las unidades administrativas elaboren con suficiente anticipación los programas y subprogramas que organizaran su actividad para que se pueda prever el gasto público hacia el futuro.

En el caso de Rafael I. Martínez Morales consiste en que el documento legislativo este aprobado, promulgado y publicado antes de su entrada en vigor.

Miguel Acosta Romero hace una reflexión que merece ser tomada al respecto. Primero señala que la previsión se enfrenta a que la determinación de los ingresos (Ley de Ingresos) se realiza de manera estimativa y no contempla las contingencias que pueden suscitarse en la ejecución de dicha ley. Luego señala que la recaudación no contempla que los ingresos no se captan al inicio del ejercicio fiscal sino a través de la vigencia de dicha ley.

Al respecto, considero que el primer punto es acertado y el segundo no. Las variaciones de la economía no pueden ser exactamente contempladas, no solamente de la base primaria de financiamiento (contribuciones), sino también existe la dificultad de establecer en rangos satisfactorios las variaciones en determinados productos cuya oferta y demanda son establecidos por el mercado internacional (petróleo, acero, minerales), y que para un país como el nuestro siguen siendo el eje central de la economía.

Al respecto considero adecuado e ilustrativo el artículo 48 de la Ley General Presupuestaria de la legislación de España que señala lo siguiente:

#### Artículo 48.

1. Los Presupuestos Generales del Estado constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de:

- a. Las *obligaciones que, como máximo, pueden reconocer el Estado y sus Organismos Autónomos y los derechos que se prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio. ...*

Este artículo marca una importante distinción, al señalar que con respecto a los gastos supone un límite, mientras que para los ingresos se trata de una simple previsión. Es decir, se contempla la posibilidad de una recaudación distinta a la proyectada por cualquier circunstancia. Mientras que

en nuestro caso incluso equiparamos las proyecciones de recaudación de la Ley de Ingresos y las proyecciones de gasto del Presupuesto de Egresos para guardar el principio de equilibrio presupuestario. Sin embargo, también he de señalar que las predicciones económicas pueden acercarse en mucho a la realidad de un año si no se verifican hechos imprevistos que afecten las estimaciones, que es el supuesto del Sistema de Planeación establecido en la Constitución. Por otro lado, la segunda afirmación del autor es incorrecta pues ¿cómo no va a saber el gobierno como cobrar los impuestos? ¡Claro que sabe! Sabe que no los recauda en enero sino a través de todo el año (y más con la reforma de este año en que los pagos provisionales son mensuales) y con éste dato incluso, debe elaborar el proyecto de presupuesto.

#### **10) Principio de Claridad.**

El principio de claridad impone que el Presupuesto de Egresos sea comprensible, sistematizado y organizado sin prescindir de la técnica necesaria para elaborarlo. Busca que sea accesible y no presente complicaciones ni para los funcionarios públicos ni para los gobernados e interesados en general. Éste principio escapa de ser jurídico, legal o económico y por esto no encontramos fundamento al respecto. Sin embargo, la idea no es mala pues en la realidad el Presupuesto de Egresos es un documento de difícil acceso aun para los estudiosos del tema, y también lo más probable, para los funcionarios públicos.

#### **11) Principio de Publicidad.**

Con las consideraciones hechas respecto a la naturaleza jurídica del Presupuesto, tenemos que se encuentra sujeto a la publicidad que para toda ley que expida el Congreso de la Unión impone al Ejecutivo Federal la fracción primera del artículo 89 de la Constitución Política. La publicación se debe hacer a través del Diario Oficial de la Federación, por disposición de los artículos segundo y tercero de la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales.

Artículo 2. El Diario Oficial de la Federación es el órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de carácter permanente e interés público, cuya función consiste en

publicar en el territorio nacional, las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, ordenes y demás actos expedidos por los Poderes de la Federación en sus respectivos ámbitos de competencia, a fin de que estos sean aplicados y observados debidamente.

Artículo 3. Serán materia de publicación en el Diario Oficial de la Federación:

I. Las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión; ...

## **12) Principio de Exactitud.**

El principio de exactitud lo exponen Miguel Acosta Romero y Rafael I. Martínez Morales como aquel en virtud del cual las previsiones y cantidades previstas deben corresponder exactamente a las necesidades que se van a satisfacer con los recursos públicos.

Considero que este principio aunque es correcto, para su aplicación presenta dos problemas. Como lo analizamos en el principio de previsión, es realmente difícil que las proyecciones tanto de ingreso como de egresos sean exactas, y por lo tanto, conseguir la exactitud de las asignaciones autorizadas es difícil. En este sentido, sería una derivación o consecuencia de los principios de previsión y de equilibrio presupuestario, mismos que anteriormente analizamos.

En sí y como principio, considero que es discutible su naturaleza, sin desconocer ni negar que la finalidad que persigue es loable y busca dar mayor seguridad a los contribuyentes de la aplicación correcta del gasto público.

No obstante, considero que la exactitud --planteada en estos términos-- no llegaría a ser el elemento importante en el proceso presupuestario pues como hemos mencionado la actividad gubernamental esta sujeta a una serie de contingencias que modificara lo programado. En cambio, considero que importa en mayor medida la correcta relación de gastos y comprobación de los mismos.

## **13) Principio de Exclusividad.**

Por el principio de exclusividad se entiende que el presupuesto contenga únicamente los gastos que habrá de realizar el gobierno, excluyendo cualquier otro que no sean de ésta naturaleza.

Considero que este es un elemento esencial del presupuesto de egresos pero que parte del supuesto y del concepto que se tenga del mismo. Si nuestro objeto de estudio es el presupuesto de egresos del gobierno, se referirá precisamente al gobierno, excluyendo a otros de diversa naturaleza.

Rafael I. Martínez Morales señala que deben estar excluidos los gastos para el mantenimiento de residencias y automóviles de funcionarios. ¡Pues obviamente sí! Salvo que se entienda por gobierno a los titulares de los órganos en lo personal, lo cual no es aceptable, pues en nuestro sistema pues ejercen sus funciones por el nombramiento, ya sea por designación o elección, que los faculta a ejercer sus funciones.

Esto no es óbice para que en el presupuesto no queden incluidos gastos de este tipo cuando atienden a las necesidades de la prestación del servicio del órgano de gobierno, por ejemplo, las residencias y automóviles de los funcionarios del servicio exterior mexicano en el extranjero. Sin embargo, es adecuada la enunciación de este principio para evitar cualquier interpretación errónea de lo que es el presupuesto de egresos del gobierno.

A través de la legislación, los principios presupuestarios deben sujetar las características, modos y dinámicas del presupuesto; deben contener verdaderamente una sustancialidad que aporte garantías al ciudadano. Desarrollar "principios" que no puedan traducirse en la realidad, o que no amplíen la certeza en el ciudadano, son inútiles. Como observamos, de los anteriormente expuestos hay algunos que son fundamentales para un correcto ejercicio del gasto, mientras que otros deberíamos incorporarlos en la legislación.

#### **V. Contenido.**

El contenido del Presupuesto de Egresos está determinado por el Proyecto que presente el Ejecutivo y la aprobación que realice la Cámara de Diputados.

No encontramos autor que analice el tema y en el mejor de los casos exponen el Presupuesto de Egresos de la Federación vigente para el año en que publican su libro, estudiando la cuantía a cada órgano de gobierno, que no es punto de análisis de la presente tesis. Sin embargo, considero que el contenido es importante al ser normatividad jurídica, contable y económica para el gobierno.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal señala lo siguiente:

Artículo 16. El Presupuesto de Egresos de la Federación comprenderá las previsiones de gasto público que habrán de realizar las entidades a que se refieren las fracciones I a IV del artículo 2o. de esta ley.

El Presupuesto de Egresos de la Federación comprenderá también en capítulo especial, las previsiones de gasto público que habrán de realizar las entidades relacionadas en las fracciones VI a VIII del propio artículo 2o. de esta ley que se determine incluir en dicho presupuesto.

Nos indica correctamente que el Presupuesto contendrá las previsiones de gasto público que habrán de realizar los poderes Legislativo y Judicial, Presidencia de la República, Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, Procuraduría General de la República, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos que son los que encontramos en las fracciones I a la VIII del artículo segundo de la Ley. Al artículo le falta la regulación de los órganos constitucionales autónomos o "entes públicos federales", debido a la fecha de su elaboración.

El segundo párrafo nos señala que en capítulo especial estarán comprendidas las fracciones de la VI a la VIII que son los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos.

En el principio de universalidad se discutió su inclusión en el Presupuesto de Egresos de la Federación pues la finalidad de su creación es precisamente apartarlos del poder central. Pero también consideré correcta su inclusión al otorgar al ciudadano mayor certeza respecto al gasto que realiza el gobierno.

Por otro lado, incluir estos órganos no violenta su autonomía: la elaboración de sus presupuestos la realiza cada uno de estos.

La redacción del segundo párrafo podría dejar duda al respecto. Al señalar "...que se determine incluir en dicho presupuesto", solo lo podemos entender con el precedente de que anteriormente se contenían en presupuestos separados.

No cabe duda de que cualquier gasto que realice cualquier órgano de gobierno debe estar incluido en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Según la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se compone de los siguientes elementos.

Artículo 19. El proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se integrará con los documentos que se refieran a:

- I. Descripción clara de los programas que sean la base del proyecto, en los que se señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, así como su valuación estimada por programa;
- II. Explicación y comentarios de los principales programas y en especial de aquellos que abarquen dos o más ejercicios fiscales;
- III. Estimación de ingresos y proposición de gasto del ejercicio fiscal para el que se propone, con la indicación de los empleos que incluye;
- IV. Ingresos y gastos reales del último ejercicio fiscal;
- V. Estimación de los ingresos y gastos del ejercicio fiscal en curso;
- VI. Situación de la deuda pública al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente;
- VII. Situación de la Tesorería al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente;
- VIII. Comentarios sobre las condiciones económicas, financieras y hacendarías actuales y las que se prevean para el futuro;
- IX. En general, toda la información que se considere útil para mostrar la proposición en forma clara y completa.

Y encontramos en el Reglamento de la Ley mayor especificación con respecto a las previsiones de gasto público.

Artículo 8. La programación-presupuestación del gasto público federal comprende:

- I. Las acciones que deberán realizar las entidades para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias y metas derivadas de las directrices y planes de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría, y
- II. Las previsiones de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como los pagos de pasivo o deuda pública que requieran para cubrir los recursos humanos, materiales, financieros y de otra índole, estimados para el desarrollo de las acciones señaladas en la fracción anterior.

En el Diario Oficial únicamente se publica el Decreto Aprobatorio, pero el Presupuesto de Egresos se integra también de otros documentos y anexos que contienen la normatividad más detallada y que será analizada posteriormente.

### **Capítulo Cuarto. Fase de Elaboración y Aprobación.**

El estudio del proceso presupuestario se dividirá en fases, incluyendo este capítulo la elaboración y aprobación; al ir íntimamente relacionadas, una es consecuencia de la otra. El siguiente capítulo analizará la ejecución.

#### **I. Sujetos que Elaboran.**

La regla principal es que cada órgano debe elaborar su presupuesto de egresos conformándose, lo que a falta de identificación en la literatura identifico como "Principio de Autoelaboración Presupuestaria".

La presentación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a la Cámara de Diputados es facultad exclusiva del Poder Ejecutivo. Aunque no encontramos mención explícita de esta facultad, sí podemos afirmarla, ya que su justificación se desprende del párrafo segundo de la fracción IV del artículo 74 Constitucional, y de la última fracción del artículo 89 constitucional.

A la elaboración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación concurre una pluralidad de órganos tanto del Poder Ejecutivo como de los Poderes Legislativo y Judicial, así como de los órganos constitucionales autónomos.

El principio de autoelaboración implica que cada órgano tiene competencia para formular su presupuesto de egresos. Esto se dispone a través de varios artículos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

*Artículo 7. Cada entidad contará con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público.*

*Artículo 17. Para la formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, las entidades que deban quedar comprendidas en el mismo, elaboraran sus anteproyectos de presupuesto con base en los programas respectivos. Las entidades remitirán su respectivo anteproyecto a la Secretaría de Programación y Presupuesto, con sujeción a las normas,*

montos y plazos que el Ejecutivo establezca por medio de la propia Secretaría.

La Secretaría de Programación y Presupuesto queda facultada para formular el proyecto de presupuesto de las entidades, cuando no le sea presentado en los plazos que al efecto se les hubiese señalado.

En la Ley de Planeación se encuentra establecido de la siguiente manera.

Artículo 27. ... Estos programas anuales, que deberán ser congruentes entre sí, regirán, durante el año de que se trate, las actividades de la administración pública federal en su conjunto y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales que las propias dependencias y entidades deberán elaborar conforme a la legislación aplicable.

Para los poderes Legislativo y Judicial, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal dispone lo siguiente.

Artículo 18. Los órganos competentes de la Cámara de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atendiendo a las previsiones de ingreso y de gasto público federal, *formularán sus respectivos proyectos de presupuestos* y los enviarán oportunamente al Presidente de la República, para que éste *ordene su incorporación* al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Quisiera hacer notar la distinción que hace la ley entre el Poder Ejecutivo y los otros dos poderes. En el Ejecutivo llama "anteproyecto de presupuesto" mientras que, para el Legislativo y Judicial simplemente los reconoce como "proyectos de presupuesto". Ésta distinción es importante, al reconocer adecuadamente con respecto a los órganos del Poder Ejecutivo que las previsiones serán simplemente un anteproyecto de presupuesto, al cual le aplicarán: 1) las modificaciones que realice la Secretaría; y 2) los programas derivados del Sistema de Planeación Democrática.

En los Poderes Legislativo y Judicial, solo en atención a las previsiones de ingreso ordena su envío oportuno e incorporación al proyecto de Presupuesto de Egresos. Es decir, no les debe aplicar ni las observaciones que hiciera ni la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ni los programas derivados del sistema de Planeación Democrática.

Para precisar el alcance de esta norma tenemos que para el Poder Legislativo en la Cámara de Diputados es la Junta de Coordinación Política la competente para la formulación del presupuesto de egresos, según lo dispone la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 34.

1. A la Junta le corresponden las atribuciones siguientes: ...
  - d.) Presentar al Pleno, para su aprobación, el anteproyecto de presupuesto anual de la Cámara; ...

En el Senado es la Mesa Directiva, según la citada Ley.

Artículo 66.

1. La Mesa Directiva observara en su desempeño los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad y tendrá las siguientes facultades: ...
  - g.) Presentar al Pleno para su aprobación el proyecto de presupuesto anual de egresos de la Cámara, que le presente la Comisión de Administración, para su remisión al titular del Poder Ejecutivo Federal a fin de que sea integrado al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; así como los presupuestos mensuales de la propia Cámara. ...

Son la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, y la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, quienes para efectos del artículo 18 de la Ley de Presupuesto remiten los proyectos de sus respectivas Cámaras.

En el Poder Judicial Federal es el Consejo de la Judicatura Federal el órgano competente para la elaboración del proyecto de presupuesto de egresos. Sin embargo, su competencia es limitada a todos los órganos del Poder Judicial Federal con excepción de la Suprema Corte de Justicia.

Así se encuentra establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

Artículo 81. Son atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal:...

- XIV. Aprobar el proyecto de presupuesto anual de egresos del Poder Judicial de la Federación, el cual se remitirá al presidente de la Suprema Corte de Justicia para que, junto con el elaborado para esta última, se envíe al titular del Poder Ejecutivo; ...

La Suprema Corte de Justicia conserva la facultad para elaborar su presupuesto, según el siguiente artículo de la referida Ley Orgánica:

Artículo 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones: ...

XV. Aprobar el proyecto del presupuesto anual de egresos de la Suprema Corte de Justicia que le someta su presidente, atendiendo a las previsiones del ingreso y del gasto público federal; ...

Como lo señalamos, la Ley de Presupuesto no contiene disposición con respecto a los órganos constitucionales autónomos. En esta situación se encuentran el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En el Instituto Federal Electoral, su Presidente elabora el presupuesto y el Consejo General lo aprueba, según el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, como vemos en el siguiente artículo:

Artículo 82.

1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones: ...

v.) Aprobar anualmente el proyecto de presupuesto de egresos del Instituto que le proponga el Presidente del Consejo y remitirlo una vez aprobado al titular del Ejecutivo Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos de la federación; ...

En la Comisión Nacional de los Derechos Humanos su Presidente elabora el presupuesto, y el Consejo aprueba según la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá las siguientes facultades: ...

IX. Elaborar el anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Comisión y el respectivo informe sobre su ejercicio para presentarse al Consejo de la misma;...

Artículo 79. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá la facultad de elaborar su anteproyecto de presupuesto anual de egresos el cual remitirá directamente al Secretario de Estado competente, para el trámite correspondiente. ...

En la Administración Pública Paraestatal la Ley de Presupuesto reconoce también el principio de autoelaboración y ordena que los proyectos sean

remitidos directamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su aprobación.

La Ley de Presupuesto dispone que para la formulación de los proyectos de presupuesto se tendrán que sujetar a las normas que fije el Ejecutivo Federal. Esto es correcto, pues buscar sustraerlo de la Administración Pública Centralizada no significa que se substraiga de pertenecer al Poder Ejecutivo, que es al que en principio pertenece. Considero que la legislación respeta la autonomía de la Administración Pública Paraestatal.

En otro sentido se presenta la opinión de la doctora Doricela Marabarak al considerar que: "La técnica presupuestaria aconseja que la programación de actividad sea realizada por sectores gubernamentales. Como dentro de cada sector existen diferentes dependencias y entidades de gobierno, una de ellas figura como coordinadora de sector y a esta le corresponde la tarea de conjuntar los subprogramas en uno solo, que se presentará a la unidad administrativa encargada de realizar la programación global del gasto público.... todas las dependencias y entidades de la Administración Pública están obligadas a elaborar su programación presupuestaria para el siguiente ejercicio fiscal, y presentarla a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *por medio de la correspondiente unidad administrativa que figure como cabeza de sector...*"<sup>92</sup>

Y deja anotado en estos términos su opinión, sin dar mayores elementos.

Considero que esta apreciación es incorrecta; por disposición expresa de la Ley de Presupuesto encontramos el siguiente esquema:

**Artículo 24.** Las *entidades* a que se refieren las fracciones VI a VIII del artículo 2o., *presentarán sus proyectos de Presupuesto anuales y sus modificaciones, en su caso oportunamente a la Secretaría de Programación y Presupuesto, para su aprobación. Los proyectos se presentarán de acuerdo con las normas que el Ejecutivo Federal establezca a través de dicha Secretaría.*

---

<sup>92</sup> Doricela Mabarak Cerecedo, *op. cit.* 60, p. 37.

Y las fracciones VI a VIII del artículo segundo de la Ley de Presupuesto son: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos.

De esta manera, los presupuestos que formule la Administración Pública Paraestatal pasarán directamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, instancia competente para la integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos.

Si fuera de modo distinto, es decir, si el presupuesto de la Administración Pública Paraestatal o descentralizada pasara por la Secretaría cabeza de sector, entonces sí se estaría sujetando a los criterios de la Administración Pública Centralizada. Distinto es que la Administración Pública Paraestatal tenga que remitir sus presupuestos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público –Administración Pública Centralizada– por ser la competente para la presentación e integración<sup>93</sup> de los presupuestos.

El artículo no hace distinción si las entidades se encuentran coordinadas por una cabeza de sector, y en aplicación del principio de no distinguir donde la ley no lo hace, es normatividad que aplica a todas.

Sin embargo el Reglamento<sup>94</sup> sí distingue dos opciones: si está coordinada, sí pasará a su Secretaría coordinadora; si no está coordinada, pasará directamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por último, es conveniente precisar que en el caso de no presentarse los anteproyectos o presupuestos en los plazos señalados, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público queda facultada para elaborarlos con fundamento en el párrafo tercero del artículo 17 de la Ley de Presupuesto.

Artículo 17. ...

La Secretaría de Programación y Presupuesto queda facultada para formular el proyecto de presupuesto de las entidades, cuando no le sea presentado en los plazos que para el efecto se les hubiere señalado.

Y este punto nos sirve de base para dar inicio al estudio de las fechas y plazos de elaboración del presupuesto.

<sup>93</sup> Del Poder Legislativo y el Poder Judicial, así como de los órganos constitucionales autónomos.

<sup>94</sup> Art. 26.

**II. Fechas de Elaboración.**

Por lo expuesto, es responsabilidad del Legislativo, Judicial, y de los órganos constitucionales autónomos la elaboración de sus presupuestos; los plazos y fechas estarán fijados por sus órganos competentes. El único requisito es que sean remitidos "oportunamente" al Ejecutivo Federal para su incorporación.

En el caso del Poder Ejecutivo, sí encontramos regulación respecto a los plazos y fechas en que se llevara a cabo la elaboración de los anteproyectos de presupuesto de egresos. Esta normatividad se encuentra principalmente en el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal en el que me fundaré, salvo que se indique que procede de otra fuente.

- 15 de marzo.

El proceso presupuestario inicia el 15 de marzo de cada año cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público indica a las dependencias y entidades los lineamientos para la elaboración de los programas que deberán incluirse en el siguiente presupuesto.

Artículo 18. La Secretaría dictará, a más tardar el 15 de marzo de cada año, las normas y lineamientos que deberán observar las entidades en la elaboración de sus programas.

- 15 de junio.

La siguiente fecha la encontramos para la formulación de los anteproyectos de presupuesto de egresos, cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público da los lineamientos para su formulación.

Artículo 25. La Secretaría comunicara a las entidades, a más tardar el 15 de junio de cada año, las políticas y lineamientos a que deberán sujetarse para la elaboración de sus proyectos de presupuesto de egresos.

- 20 de julio.

Ya para el 20 de julio del año inmediato anterior se deben encontrar elaborados y enviados a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los anteproyectos de presupuesto de egresos.

Artículo 26. Las entidades coordinadoras de sector, una vez que reciban los anteproyectos de presupuesto de sus entidades

coordinadas, procederán a realizar el análisis correspondiente; los integraran con su propio anteproyecto, considerando las propuestas de asignación de recursos federales derivadas de los convenios de coordinación con los gobiernos estatales y los enviarán a la Secretaría a más tardar el 20 de julio de cada año. Las entidades no coordinadas deberán presentar sus anteproyectos de presupuesto directamente a la Secretaría en el plazo señalado en el párrafo anterior. Vencido el plazo señalado, se procederá según lo establecido en el artículo 18 de la ley.

Este es el artículo que referíamos en líneas anteriores por el que se da un tratamiento distinto al universo de entidades que conforman la Administración Pública Paraestatal. Dependerá si se encuentran coordinadas para que su remisión sea a la coordinadora de sector, o no estando coordinadas se remita directamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- 20 de octubre.

Una vez que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estudió y analizó detenidamente los anteproyectos de presupuesto de egresos y que los regresó a las entidades, deben volver otra vez a la coordinadora de sector con los "ajustes" que haya realizado la Secretaría de Hacienda.

Artículo 29. Las entidades coordinadoras de sector recibirán de sus entidades coordinadas los anteproyectos de presupuesto ajustados; revisarán que se apeguen a la cifra definitiva comunicada por la Secretaría; analizarán la congruencia intersectorial de los mismos y se integrarán con su propio anteproyecto y una exposición de motivos sectorial para ser enviados nuevamente a la Secretaría, a más tardar el 20 de octubre de cada año.

Esto corrobora que si el órgano descentralizado o paraestatal no tiene adecuadamente regulada su autonomía, no le servirá para nada, pues seguirá sujeto a las disposiciones del poder central. Se observa claramente que las entidades coordinadas finalmente se sujetan a la Administración Pública Centralizada a través de los "ajustes" que finalmente haga la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y a la "congruencia intersectorial" que haga la coordinadora de sector.

- 15 de noviembre.

La fase de elaboración concluye con la presentación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, que realiza ante la Cámara de Diputados el Secretario de Hacienda y Crédito Público. Esta obligación de comparecer se encuentra establecida en el segundo párrafo de la fracción cuarta del artículo 74 de la Constitución Política.

Artículo 74. ...

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

El Proyecto de Presupuesto de Egresos implica estudios contables, actuariales, económicos, políticos, sociológicos, geográficos, etcétera, que no son objeto de este estudio pero que indudablemente lo afectan.

El siguiente punto de análisis es precisamente el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

### **III. Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.**

La única normatividad del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se encuentra en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal misma que establece lo que debe de contener.

Artículo 19. El proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se integra con los documentos que se refieran a:

- I. Descripción clara de los programas que sean la base del proyecto, en los que se señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, así como su valuación estimada por programa;
- II. Explicación y comentarios de los principales programas y en especial de aquellos que abarquen dos o más ejercicios fiscales;
- III. Estimación de ingresos y proposición de gastos del ejercicio fiscal para el que se propone, con la indicación de los empleos que incluye;
- IV. Ingresos y gastos reales del último ejercicio fiscal;

- V. Estimación de los ingresos y gastos del ejercicio fiscal en curso;
- VI. Situación de la deuda pública al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente;
- VII. Situación de la Tesorería al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente;
- VIII. Comentario sobre las condiciones económicas, financieras y hacendarias actuales y las que se prevén para el futuro;
- IX. En general, toda la información que se considere útil para mostrar la proposición en forma clara y completa.

Son solamente estos requisitos los que el Ejecutivo debe cumplir al presentar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Ahora, generalmente el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se integra de cinco tomos.

- 1) El primer tomo contiene a su vez dos partes. La primera consiste en la "Exposición de Motivos" que describe los objetivos, estrategias y metas que se prevén lograr con el proyecto tanto en términos generales como desde la perspectiva sectorial. También se contienen consideraciones con respecto a los proyectos elaborados por los poderes Legislativo y Judicial y organismos constitucionales autónomos. Con esto se da una visión global del proyecto de gasto público que se propone, destacando los elementos indicadores más relevantes. La segunda parte contiene la "Iniciativa de Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación", documento que el Ejecutivo Federal propone a la Cámara de Diputados para su aprobación y publicación. En éste se señalan los montos de gasto globales y normatividad para el ejercicio del gasto del próximo año.
- 2) El segundo tomo contiene además de la información de gasto, los programas, objetivos y metas a alcanzar para cada sector y dependencia del gobierno. Se compone de varios volúmenes que corresponden a los ramos del Presupuesto de Egresos.
- 3) El tercer tomo contiene el 'Presupuesto Analítico del Gobierno Federal' que presenta la información de los poderes y de los órganos constitucionales autónomos en su nivel más desagregado; es decir, a nivel de partida

presupuestaria, así como información de la situación de plazas que se solventan con el Presupuesto.

- 4) El cuarto tomo contiene la información de los 'organismos y empresas de control presupuestario directo' relativa a sus ingresos, gastos, programas y metas.
- 5) El quinto y último tomo contiene la información relativa a los 'organismos y empresas de control presupuestario indirecto' relativa a sus ingresos, gastos, programas y metas.

Lo importante es que contiene la normatividad más específica que va a regular las finanzas públicas. Destaca el segundo tomo pues contiene la relación gasto-programa que concretiza el sistema de planeación y el sistema presupuestario. Este tomo está compuesto de varios volúmenes que corresponden a cada ramo de gobierno. Es decir, existe un volumen para el Poder Legislativo, uno para el Judicial, y uno para cada órgano constitucional autónomo, y para cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Éste documento al ser aprobado norma los gastos de cada órgano en especial. De estos volúmenes quiero destacar dos aspectos: 1. Autorizan a nivel de partida las autorizaciones de gasto; y 2. Contienen los indicadores del Sistema de Evaluación del Desempeño.

#### **IV. Proceso Legislativo.**

Con el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y la iniciativa de la Ley de Ingresos comparece el Secretario de Hacienda y Crédito Público ante la Cámara de Diputados pues así lo dispone el segundo párrafo de la fracción cuarta del artículo 74 constitucional. Por otra parte, la fracción IX del artículo 6 del Reglamento Interior de dicha Secretaría le otorga facultades para dicha comparecencia.

Así, el 15 de noviembre de cada año comparece el Secretario de Hacienda y Crédito Público ante el Pleno de la Cámara de Diputados para exponer el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y la iniciativa de Ley de Ingresos. Una vez que se presentan al pleno, las propuestas se turnan a

Comisiones entendiendo por éstas lo siguiente según la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 39.

1. Las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales

La Comisión que estudia y dictamina el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación es la de Presupuesto y Cuenta Pública (mientras que la de Hacienda y Crédito Público examina la iniciativa de Ley de Ingresos) y elabora el "Dictamen de Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación" y el "Proyecto de Decreto Aprobatorio" que será sometido a la aprobación del Pleno de la Cámara.

Cabe mencionar que estas comisiones son ordinarias y se constituyen hasta de treinta diputados dirigidas por un presidente. Se busca que se estructuren con la proporcionalidad del Pleno de la Cámara. Es decir, la comisión se integrara con el numero de diputados de cada partido que en proporción a la totalidad del pleno representen, y buscando que en todas las comisiones se encuentren representantes de todos los partidos; excepción de los diputados sin partido o de los grupos parlamentarios que por su número no alcancen a cubrir todas las comisiones en lo cual se da preferencia a las que soliciten.

Es en la Comisión donde se da el análisis, estudio y discusión del Proyecto de Presupuesto y por su composición y representatividad, el acuerdo que se alcance en su interior y con la Secretaría tendrá un gran avance para su aprobación en Pleno. En sí, las finalidades de las Comisiones son la especialización de los diputados, y ser donde se logren los consensos para simplificar el trabajo legislativo.

Ya en el seno de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública los diputados y partidos políticos llevan a cabo las negociaciones y modificaciones que consideren oportunos al Presupuesto de Egresos.

Como vimos, la modificación no esta reconocida por la normatividad vigente pero en la practica siempre se ha reconocido y aceptado por la Secretaría hasta ciertos límites.

Así, la Cámara no puede negarse a aprobar y simplemente lo que hace es proponer modificaciones para que el Ejecutivo, si lo considera, las incorpore. Sin embargo, también cabe señalar, que la mayoría de las 'modificaciones' que introducen los diputados al Presupuesto de Egresos van principalmente al monto de las asignaciones, que como podemos entender, no es objeto de estudio de este trabajo, y no proponen en la mayoría de los años disposiciones que se dirijan al mejor desempeño o ejecución del Presupuesto de Egresos.

Esto que pareciera inaudito lo tenemos que contextualizar con dos datos: i.- la falta de preparación de los diputados en el tema; y ii.- que los diputados están mayormente interesados en el aspecto político del presupuesto que se concretiza en las asignaciones.

También cabria preguntarnos ¿a poco a los diputados les da tiempo de leer todo el Proyecto de Presupuesto de Egresos (con todo lo que contiene) del 15 de noviembre, fecha en que se entrega y comparece el Secretario de Hacienda al 15 de diciembre que es cuando termina el período ordinario de sesiones? O por otro lado, podemos ya considerar que el periodo extraordinario se sesiones ya no tiene nada de extraordinario, pues lo extra ya es regla general.

Una vez que se cuenta con el consenso de la mayoría se presenta al Pleno para su aprobación que será posterior a la de la Ley de Ingresos por así disponerlo el primer párrafo de la fracción cuarta del artículo 74 de la Constitución Federal.

La aprobación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se encuentra sujeto a una mayoría simple siempre y cuando se haya podido sesionar. El quórum requerido para que sesione la Cámara de Diputados está señalado en el artículo 63 de la Constitución Federal.

**Artículo 63.** Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del numero total de sus miembros;...

Con estos datos podemos concluir que para sesionar la Cámara de Diputados se requieren presentes como mínimo 251 diputados, y para la aprobación del Proyecto de Presupuesto de Egresos 126 votos a favor.

Una vez que el Proyecto de Egresos de la Federación (con todos sus anexos) haya sido aprobado con 126 votos como mínimo a favor se autoriza el Presupuesto de Egresos de la Federación con el 'Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación' que tiene que ser devuelto nuevamente al Poder Ejecutivo Federal para que la Secretaría de Gobernación ordene su publicación en el Diario Oficial de la Federación con los fundamentos que quedaron anotados.

### Capítulo Quinto. Fase de Ejecución.

En la fase de ejecución se desarrolla un estudio descriptivo de orden temporal en que se realiza el gasto público; esto comprende desde la determinación de los sujetos hasta el pago que resuelve la obligación del gobierno.

En la literatura jurídica nacional solamente Faya Viesca desarrolla el tema señalando que comprende cuatro fases: compromiso, liquidación, ordenamiento y pago.

Respecto a la ejecución señala que<sup>95</sup>: "...la ejecución del presupuesto es una de las tareas de mayor responsabilidad técnica y política del gobierno. La ejecución del gasto no es, como muchos equivocadamente lo han visto, una tarea meramente técnica y contable. Es, fundamentalmente, la radical conexión de la autorización política de los gastos por parte de la Cámara de Diputados, con la rigurosa responsabilidad ética y jurídica de la administración en el manejo técnico y financiero de los gastos públicos"

Así, podemos afirmar que la ejecución del presupuesto es un indicador que junto con otros, permiten evaluar el desempeño del gobierno en turno. Y estos indicadores no se restringe simplemente a calificar de eficaz o jurídica la actuación del gobierno, sino indudablemente también de moral, capaz y responsable. Considero que la distinción de Faya Viesca es ilustrativa y nos ayuda a entender el proceso de ejecución del gasto público. No obstante, para no complicar la exposición me limitare al proceso legal establecido para la ejecución del gasto público. Los temas que se requieren analizar son los siguientes.

- Quién gasta.
- En qué se gasta.
- Para qué se gasta.
- Cuánto se gasta.
- Cuándo se gasta.
- Cómo y con qué documentos se gasta.

---

<sup>95</sup> Jacinto Faya Viesca, *op. cit.* 72, p. 216.

Todos estos aspectos deben de estar regulados claramente en la normatividad para que impriman en la dinámica del gasto público seguridad tanto para la gobierno como para los gobernados.

En el gobierno es fundamental un marco jurídico adecuado para saber que su actuación al estar fundada en éste, no será susceptible de una valoración subjetiva en la etapa de fiscalización y en su caso, de alguna imputación sin los elementos idóneos para fincarla.

En los contribuyentes es fundamental un marco jurídico adecuado para contar con la certeza de que el gobierno aplica los recursos recaudados únicamente con la normatividad aprobada que previene y evita su utilización a otra finalidad por la que fue cobrada.

Para entender ésta fase es necesario asentar que el principio de autoelaboración presupuestaria tiene su correlativo en esta fase. Es decir, la normatividad establece el "Principio de Autoejecución Presupuestaria".

En la Ley de Presupuesto se establece en los siguientes artículos.

Artículo 7. Cada entidad contara con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público.

Artículo 26. ... Los pagos correspondientes a los Poderes Legislativo y Judicial se efectuaran por conducto de sus respectivas tesorerías. ... Las entidades citadas en las fracciones V a VIII del mismo artículo 2o., recibirán y manejaran sus fondos y harán sus pagos a través de sus propios órganos.

Y aunque los artículos se refieren al pago, éste acto no agota la fase de ejecución pues cada órgano es quien acepta el compromiso, autoriza el pago y lleva el control para efectos de la revisión.

No debemos confundir la función de la Tesorería de la Federación de concentración de valores y derivada de ésta, la de pago, con la de ejecución que corresponde en principio a cada órgano de gobierno.

Todos los parámetros que analizaremos son información útil y necesaria para la ejecución del gasto. Y es en la ejecución precisamente que se aplica su utilidad. Toda ésta información debe ser fácil y manejable, pero por su amplitud se necesita reducirla en campos de aplicación menores.

Es decir, cada uno de estos parámetros que tienen su utilidad en la información que proporcionan, obedecen a distintos objetos y por esto, a distintas reglas en su conformación. Sin embargo, la información que dan debe presentarse de una manera uniforme pues se aplicaran al mismo resultado. Éste resultado es que en cada gasto se identifique esta información. Y en cada gasto se identifica ésta información a través de la clave presupuestaria.

La clave presupuestaria esta integrada con ésta información y debe estar presente en cualquier documento que autorice un pago con cargo al presupuesto. Es por esto que estudiaremos cómo y con qué información se estructura cada parámetro para posteriormente integrarlos en la clave presupuestaria.

La exposición esta basada en la normatividad vigente, es decir, ya con los cambios introducidos por la Reforma al Sistema Presupuestario de 1998. Sería inútil hacer una exposición que ya no estuviera vigente. Con esto iniciamos el estudio del siguiente título que esta dedicado expresamente a la Reforma de 1998 en el cual analizamos a mayor profundidad sus alcances y diferencias con el sistema anterior. La ejecución del Presupuesto de Egresos es bastante compleja y justifica dedicar el presente capítulo.

## **I. Quién gasta.**

Éste parámetro identifica al sujeto que realiza la erogación y se denomina en la normatividad como 'clasificación administrativa' o 'componentes administrativos'. Es decir, la clasificación administrativa identifica al ejecutor. En el Presupuesto de Egresos de la Federación se pueden diferenciar dos grandes divisiones.

### **1. Ramos Administrativos y Ramos Generales.**

- Los Ramos Administrativos comprenden: los poderes Legislativo y Judicial, Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de Derechos Humanos, y a las Secretarías de Estado.
- Los Ramos Generales identifican las obligaciones de pago distintas de los programas de los poderes o de las Secretarías.

## 2. Administración Pública Paraestatal.

Para efectos del Presupuesto de Egresos el sector paraestatal se divide en dos regímenes.

- **Entidades de Control Presupuestario Directo.**

En la que se agrupa a las que tienen una relevancia estratégica por los niveles de ingreso y gasto, y que por esto se autorizan de manera específica en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

- **Entidades de Control Presupuestario Indirecto.**

En la que se agrupan a aquellas cuyos niveles de ingreso y gasto se encuentran incluidos en cada uno de los ramos administrativos en que se encuentran sectorizadas.

En la siguiente tabla se presenta la relación de esta clasificación subjetiva con su número de identificación establecido según el Manual de Normas Presupuestarias de la Administración Pública Federal por el catalogo correspondiente. Este catalogo es el Catalogo de Ramos, Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal cuya última edición es de enero del 2000. Para acabar de identificar la información de este parámetro hay que agregar el Catalogo de Unidades cuya última edición es de 1999.

Es decir, el Catalogo de Ramos, Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal identifica a los Ramos, Poderes, Órganos Constitucionales Autónomos, dependencias de la Administración Pública Centralizada con sus dependencias coordinadas sectorialmente y en capítulo aparte, las entidades paraestatales no coordinadas sectorialmente.

Por otra parte el Catalogo de Unidades Responsables identifica a los órganos internos de gobierno como: Comisiones, Comités, Contralorías, Coordinaciones, Delegaciones, Departamentos, Direcciones, Distribuidoras, Fondos, Gerencias, Institutos, Juntas, Oficialías, Oficinas, Procuradurías, Representaciones, Salas, Secciones, Servicios, Subsecretarías y Unidades; u otros como Bancos, Centros, Colegios, Compañías, Patronatos, Universidades, que tienen asignada ejecución de gasto público.

<b>RAMOS ADMINISTRATIVOS</b>	
<b>Poderes y Entes Públicos Federales</b>	
01.	Legislativo.
02.	Judicial.
22.	Instituto Federal Electoral.
35.	Comisión Nacional de Derechos Humanos.
<b>Administración Pública Centralizada</b>	
02.	Presidencia de la República
04.	Gobernación
05.	Relaciones Exteriores
06.	Hacienda y Crédito Público
07.	Defensa Nacional
08.	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
09.	Comunicaciones y Transportes
10.	Economía
11.	Educación Pública
12.	Salud
13.	Marina
14.	Trabajo y Previsión Social
15.	Reforma Agraria
16.	Medio Ambiente y Recursos Naturales
17.	Procuraduría General de la República
18.	Energía
20.	Desarrollo Social
21.	Turismo
27.	Contraloría y Desarrollo Administrativo.
31.	Tribunales Agrarios
32.	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
36.	Seguridad Pública
37.	Consejería Jurídica

<b>RAMOS GENERALES</b>	
1.	Aportaciones a Seguridad Social
23.	Provisiones Salariales y Económicas
24.	Deuda Pública
25.	Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal
28.	Participaciones a Entidades Federativas y Municipios
29.	Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero
30.	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores
33.	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios
34.	Erogaciones para los Programas de Apoyos a Ahorradores y Deudores de la Banca

<b>ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL</b>	
<b>Entidades de Control Presupuestario Directo</b>	
00637.	- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
00641.	- Instituto Mexicano del Seguro Social
06750.	- Lotería Nacional para la Asistencia Pública
09120.	- Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos
18164.	- Comisión Federal de Electricidad
18500.	- Luz y Fuerza del Centro
18572.	- Petróleos Mexicanos
<b>Entidades de Control Presupuestario Indirecto<sup>1</sup></b>	
Universidad Nacional Autónoma de México	
Liconsá, S.A. de C. V.	
Consejo Nacional de Fomento Educativo	
Instituto Nacional de Nutrición	
Desarrollo Integral de la Familia	
Procuraduría Federal de la Defensa al Consumidor	
Servicio Postal Mexicano	
Aeropuertos y Servicios Auxiliares	
<sup>1</sup> Agrupadas en los ramos administrativos en que están sectorizadas y por esto no se encuentran en el Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación.	

## II. En qué se gasta.

Éste parámetro identifica el tipo de bienes y servicios que se adquieren con los recursos asignados en el Presupuesto de Egresos.

Sin embargo, este parámetro es más amplio pues también identifica las erogaciones que realiza el gobierno federal para dar cumplimiento a otros compromisos como son las transferencias de recursos a entidades federativas y municipios, y el pago de intereses de deuda.

Ésta característica es importante pues el sujeto que ejecuta esta asignación ya no es el gobierno federal y por esto se desconoce su destino hasta la Cuenta Pública por la Auditoría Superior de la Federación, facultada según el párrafo segundo de la fracción primera del artículo 79 de la Constitución Federal.

Éste parámetro se identifica en la normatividad como 'clasificación económica' u 'objeto de gasto' y derivado de la característica anterior debemos reiterar que solo esta referida a una parte del gasto público.

Éste parámetro que identifica el destino del gasto se realiza a través de la clasificación del universo de rubros a que se aplica. Ésta clasificación está contenida en el Clasificador por Objeto de Gasto<sup>96</sup>.

Por Clasificador por Objeto de Gasto debemos entender lo siguiente.

Artículo 2. El *Clasificador por Objeto de Gasto* es el documento que ordena e identifica en forma genérica y homogénea y coherente, los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros, que requieren las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para cumplir con los objetivos y programas que se establecen en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La aplicación del Clasificador por Objeto de Gasto es de observancia obligatoria en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y puede ser utilizado por los poderes Legislativo y Judicial y las personas de derecho público de carácter federal con autonomía derivada de la Constitución previo acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Para entender el alcance del Clasificador por Objeto de Gasto es indispensable entender los siguientes conceptos.

Artículo 3. Para efectos del presente Clasificador por Objeto de Gasto se entenderá por:

- III. *Capítulo de Gasto*: el mayor nivel de agregación de éste Clasificador que identifica el conjunto homogéneo y ordenado de los bienes y servicios requeridos por el Gobierno Federal, para la consecución de sus objetivos y metas;
- IV. *Concepto de Gasto*: el nivel de agregación intermedio que identifica el conjunto homogéneo y ordenado de los bienes y servicios, producto de la desagregación de cada capítulo de gasto;
- V. *Partida de Gasto*: el nivel de agregación más específico de este Clasificador que describe los bienes o servicios de un mismo género, requeridos para la consecución de los programas y metas autorizados. *A este nivel de agregación se registra el ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación*;
- VI. *Subpartida de Gasto*: el nivel en que se desagregan las partidas de este Clasificador, que previamente aprueban los órganos de gobierno de las entidades; las subpartidas no requieren la autorización de la Secretaría de Hacienda y

---

<sup>96</sup> Ver el capítulo segundo de este título.

Crédito Público, y solo se comunicaran en los términos del artículo 5 fracción I de este Clasificador; ...

- XI. *Gasto Corriente*: las erogaciones en bienes y servicios destinados a la realización de actividades administrativas y de operación requeridas para el funcionamiento normal de las dependencias y entidades, cuya adquisición afecta las partidas de gasto de capítulos de servicios personales, materiales y suministros y servicios generales de este Clasificador, y los bienes y servicios corresponden al activo circulante de las mismas. ...
- XII. *Gasto de Capital*: las erogaciones de bienes y servicios, requeridos para la ejecución de obras de infraestructura, y demás gastos en programas y proyectos de inversión que contribuyen a incrementar activos fijos, necesarios para la prestación de los bienes y servicios públicos. El gasto de capital tiene el carácter de no regularizable y afecta las partidas de gasto de los capítulos de bienes muebles e inmuebles y obras públicas...

Otros conceptos que se aplican en ésta dimensión económica son los siguientes.

- Gasto No Programable es aquel que se destina al cumplimiento de obligaciones o apoyos que generalmente están establecidos por ley o compromisos contractuales.
- Gasto Programable es el que se destina al Gobierno Federal para proporcionar servicios que tiene encomendados.

El Clasificador por Objeto de Gasto contiene nueve Capítulos de Gasto.

<b>CAPÍTULOS DE GASTO</b>
1000 Servicios Personales
2000 Materiales y Suministros
3000 Servicios Generales
4000 Subsidios y Transferencias
5000 Bienes Muebles e Inmuebles
6000 Obras Públicas
7000 Inversión Financiera, Provisiones Económicas, Ayudas, Otras Erogaciones, y Pensiones, Jubilaciones y Otras
8000 Participaciones de Ingreso, Aportaciones Federales y Gasto Reasignado
9000 Deuda Pública, Pasivo Circulante y Otros.

Y cada capítulo de gasto contiene hasta un máximo de nueve Conceptos.

<b>Conceptos del Capítulo 1000 Servicios Personales</b>
1100 Remuneraciones al Personal de Carácter Permanente
1200 Remuneraciones al Personal de Carácter Transitorio
1300 Remuneraciones Adicionales y Especiales
1400 Erogaciones del Gobierno Federal por Concepto de Seguridad Social y Seguros
1500 Pagos por Otras Prestaciones Sociales y Económicas
1600 Impuesto Sobre Nominas
1700 Pago de Estímulos a Servidores públicos de Mando y Enlace
1800 Previsiones para Servicios Personales

<b>Conceptos del Capítulo 2000 Materiales y Suministros</b>
2100 Materiales y Útiles de Administración y de Enseñanza
2200 Productos Alimenticios
2300 Herramientas, Refacciones y Accesorios
2400 Materiales y Artículos de Construcción
2500 Materias Primas de Producción, Productos Químicos, Farmacéuticos y de Laboratorio
2600 Combustibles, Lubricantes y Aditivos
2700 Vestuario, Blancos, Prendas de Protección Personal y Artículos Deportivos
2800 Materiales, Suministros y Prendas de Protección para Seguridad Pública y Nacional
2900 Mercancías Diversas

<b>Conceptos del Capítulo 3000 Servicios Básicos</b>
3100 Servicios Básicos
3200 Servicios de Arrendamiento
3300 Servicios de Asesoría, Consultoría, Informáticos, Estudios e Investigaciones
3400 Servicios Comercial, Bancario, Financiero, Subcontratación de Servicios con Terceros y Gastos Inherentes
3500 Servicios de Mantenimiento y Conservación
3600 Servicios de Impresión, Publicación, Difusión e Información
3700 Servicios de Comunicación Social
3800 Servicios Oficiales
3900 Pérdidas del Erario y Gastos por Concepto de Responsabilidades

<b>Conceptos del Capítulo 4000 Subsidios y Transferencias</b>
4100 Subsidios
4200 Subsidios a las Entidades Federativas y Municipios
4300 Transferencia para Apoyo de Programas

<b>Conceptos del Capítulo 5000 Muebles e Inmuebles</b>
5100 Mobiliario y Equipo de Administración
5200 Maquinaria y Equipo Agropecuario, Industrial, de Comunicaciones y de Uso Informático
5300 Vehículos y Equipos de Transporte
5400 Equipo e Instrumental Médico y de Laboratorio
5500 Herramientas y Refacciones
5600 Animales de Trabajo y Reproducción
5700 Bienes Inmuebles
5800 Maquinaria y Equipo de Defensa y Seguridad Pública
5900 Otros Bienes Muebles e Inmuebles

<b>Conceptos del Capítulo 6000 Obras Públicas</b>
6100 Obras Públicas por Contrato
6200 Obras Públicas por Administración

<b>Conceptos del Capítulo 7000 Inversión Financiera, Provisiones Económicas, Ayudas, Otras Erogaciones, y Pensiones, Jubilaciones y Otras</b>
7100 Otorgamiento de Créditos
7200 Adquisición de Valores
7300 Erogaciones Contingentes
7400 Provisiones para Erogaciones Especiales
7500 Erogaciones para Apoyar a los Sectores Social y Privado en Actividades Culturales, Deportivas y de Ayuda Extraordinaria
7600 Otras Erogaciones
7700 Pago de Pensiones y Jubilaciones
7800 Aportaciones a Fideicomisos y Mandatos

<b>Conceptos del Capítulo 8000 Participaciones de Ingresos, Aportaciones Federales y Gasto Reasignado</b>
8100 Fondo General de Participaciones
8200 Fondo de Fomento Municipal
8300 Otros Conceptos Participes
8400 Aportaciones Federales a las Entidades Federativas y Municipios
8500 Gasto Federal Reasignado a las Entidades Federativas y Municipios

<b>Conceptos del Capítulo 9000 Deuda Pública, Pasivo Circulante y Otros</b>
9100 Amortización de la Deuda Pública
9200 Intereses de la Deuda Pública
9300 Comisiones de la Deuda Pública
9400 Gastos de la Deuda Pública
9500 Costo por Coberturas
9600 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores
9700 Apoyos Financieros

La Partida, como el nivel de agregación más específico, indica la aplicación del Concepto en los rubros en que se eroga el gasto público. La numeración de la Partida queda incluida en las decenas y centenas del Concepto y Capítulo en

que se encuentra de modo que siempre se respeta la identificación numérica de cuatro dígitos que es la longitud que la clave presupuestaria asigna a éste componente. Esto se aclarara con este ejemplo que utiliza el Concepto 1100.

<b>Partidas del Concepto 1100 Remuneraciones al Personal de carácter Permanente del Capítulo 1000 Servicios Personales</b>
1101 Dietas
1102 Haberes
1103 Sueldos Base
1104 Sueldos Base al Personal Obrero
1105 Sobrehaberes
1106 Asignaciones por Radicación en el Extranjero
1106 Gastos Contingentes para el Personal Radicado en el Extranjero

El Clasificador por Objeto de Gasto otorga la facultad a los órganos de gobierno de las entidades –Administración Pública Paraestatal– de crear las Subpartidas de Gasto que consideren adecuadas para su uso, las que no requieren de autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y solo se comunican en términos de la fracción I del artículo 5 del Clasificador que por cierto, está derogada desde el 7 de noviembre del 2001.

El Clasificador por Objeto de Gasto señala qué es lo que se debe entender por cada Capítulo, Concepto y Partida. Simplemente aquí se ejemplificara con la partida 1101 Dietas.

**Artículo 10.** El Clasificador por Objeto de Gasto se integra como sigue: ... Definición de los Capítulos.

**Servicios Personales:** Agrupa las asignaciones destinadas al pago de remuneraciones al personal civil y militar que presta sus servicios en las dependencias y entidades. ...

**Materiales y Suministros:** Agrupa las asignaciones destinadas a cubrir el costo de adquisición de toda clase de insumos requeridos por las dependencias y entidades, para el desempeño de las actividades administrativas y productivas, que se contraten con personas físicas y morales del sector privado y social o instituciones del propio sector público ...

**Servicios Generales:** Agrupa las asignaciones destinadas a cubrir el costo de todo tipo de servicios que contraten las dependencias y entidades con personas físicas o morales del sector privado y social o instituciones del propio sector público...

**Subsidios y Transferencias:** Agrupa las asignaciones que el Gobierno Federal destina en forma directa o indirecta, mediante el otorgamiento de subsidios aprobados en el

Presupuesto de Egresos a los sectores social y privado, a fideicomisos privados y estatales y a las entidades federativas como parte de la política económica de acuerdo con las estrategias y prioridades del desarrollo nacional.

**Bienes Muebles e Inmuebles:** Agrupa las asignaciones destinadas a cubrir el costo de toda clase de bienes muebles e inmuebles que las dependencias y entidades contraten con personas físicas y morales del sector privado y social, o instituciones del propio sector público, para el desempeño de las actividades administrativas y productivas.

**Obras Pública:** Agrupa las asignaciones destinadas a cubrir el costo de los servicios de las dependencias y entidades contraten con personas físicas o morales, necesarios para construir, instalar, ampliar, adecuar, remodelar, restaurar, conservar, mantener, modificar y demoler bienes inmuebles, así como el costo derivado de la realización de obras públicas por administración directa.

**Inversión Financiera, Provisiones Económicas, Ayudas, Otras Erogaciones, y Pensiones, Jubilaciones y Otras:** Agrupa las asignaciones destinadas a la realización de actividades financieras que las dependencias y entidades llevan a cabo con fines de fomento productivo o de regulación crediticia y monetaria mediante la adquisición de toda clase de valores y la concesión de créditos en general. Asimismo, agrupa el importe de la erogaciones comprendidas en la fracción IV del artículo 74 Constitucional, y las erogaciones especiales que por su carácter de imprevisibles no pueden ser identificadas conforme a las dimensiones funcional programática y económica del gasto.

**Participaciones de Ingresos, Aportaciones Federales y Gasto Reasignado:** Agrupa el importe de los recursos federales previstos en el Presupuesto de Egresos para cubrir las participaciones en ingresos federales a las entidades federativas y sus municipios conforme a la Ley de Coordinación Fiscal, así como las asignaciones destinadas a cubrir las aportaciones federales previstas en dicha ley a favor de las entidades federativas. ...

**Deuda Pública, Pasivo Circulante y Otros:** Agrupa las asignaciones destinadas a cubrir obligaciones del Gobierno Federal por concepto de sus deuda pública interna y externa, derivada de la contratación de empréstitos concertados a plazo, autorizados o ratificados por el Congreso de la Unión, así como los derivados de coberturas, proyectos de infraestructura de largo plazo y arrendamientos financieros especiales. Incluye los adeudos de ejercicios fiscales anteriores o pasivo circulante de las dependencias y órganos administrativos desconcentrados...

Definición de los conceptos y partidas 1000 Servicios Personales.  
Este capítulo comprende los conceptos:

1100 *Remuneraciones al Personal de carácter Permanente.*  
Asignaciones destinadas a cubrir las percepciones correspondientes al personal de carácter permanente, por servicios prestados en las dependencias y entidades. ...

Este concepto comprende las partidas:  
1101 *Dietas.* Asignaciones para el pago de remuneraciones a los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión. ...

### **III. Para qué se gasta.**

Este parámetro identifica la orientación y propósito en que se aplican los recursos públicos independientemente del sujeto que los ejerce. Éste parámetro se denomina en la normatividad como 'clasificación funcional-programática' o 'categorías programáticas'.

Para realizar esta identificación el sistema presupuestario emplea cinco componentes.

1. Función.
2. Subfunción.
3. Programa Sectorial.
4. Programa Especial.
5. Actividad Institucional.

Estos componentes conforman la dimensión funcional y es la modificación más importante de la Nueva Estructura Programática.

La Función y Subfunción identifican el campo de acción del sector público en el que se aplica la asignación presupuestaria y es una clasificación elaborada exclusivamente con criterios del Poder Ejecutivo Federal.

Los Programas Sectoriales y Especiales identifican y relacionan al gasto público con los programas derivados del Sistema de Planeación Democrática o incluso directamente con el Plan Nacional de Desarrollo.

La Actividad Institucional registra las operaciones que realizan las unidades responsables para dar cumplimiento a la misión que tiene encomendada y se elaboran exclusivamente con criterios del Poder Ejecutivo.

En el Proyecto se distinguen dos tipos. El Proyecto Institucional registra propuestas concretas para mejorar una actividad institucional, un producto o una prestación de servicio. El Proyectos de Inversión identifica las acciones de las unidades responsables que para aumentar y/o mejorar el flujo de productos y/o servicios incrementan el activo fijo del sector público.

Según la fracción III del numeral 8 del Manual de Normas Presupuestarias, la identificación de las categorías programáticas se ajustará a las claves que se acuerden en la etapa de concertación de estructuras programáticas y que se incorporen en el catalogo correspondiente.

Este catálogo es el Catalogo de Categorías Programáticas de la Administración Pública Federal cuya última edición fue del mes de marzo de 1999. En éste Catalogo se establecen 21 Funciones, 55 Subfunciones, 36 Programas Sectoriales, 26 Programas Especiales y 8 Actividades Institucionales.

A continuación se presenta según el Catálogo de Categorías Programáticas la relación de Funciones, las cuales se agrupan en dos. El primer grupo son erogaciones de gasto no programable en el que se incluyen tres especies: Funciones de Gestión Gubernamental, Funciones de Desarrollo Social y Funciones Productivas; el segundo grupo, son erogaciones de gasto programable. Para la relación de las categorías: Subfunción, Programas Sectoriales y Especiales, y Actividad Institucional, al final del trabajo se anexa un extracto del Catalogo de Categorías Programáticas. (Apéndice III, IV y V)

El componente proyecto no se encuentra relacionado en el Catálogo y se sujeta a lo dispuesto por el Manual de Normas como lo analizaremos en la clave presupuestaria.

FUNCIONES	
CLAVE	DENOMINACIÓN
<b>FUNCIONES DE GASTO PROGRAMABLE</b>	
<b>FUNCIONES DE GESTIÓN GUBERNAMENTAL</b>	
01	Legislación
02	Impartición de Justicia
03	Organización de Procesos Electorales
04	Procuración de Justicia
05	Soberanía del Territorio Nacional
06	Gobierno
14	Medio Ambiente y Recursos Naturales
<b>FUNCIONES DEL DESARROLLO SOCIAL</b>	
07	Educación
08	Salud
09	Seguridad Social
10	Laboral
11	Abasto y Asistencia Social
12	Desarrollo Regional y Urbano
13	Desarrollo Agropecuario
<b>FUNCIONES PRODUCTIVAS</b>	
15	Energía
16	Comunicación y Transportes
17	Otros Servicios y Actividades Económicas
<b>FUNCIONES DE GASTO NO PROGRAMABLE</b>	
18	Deuda Publica del Gobierno Federal
19	Participaciones y Aportaciones a Entidades Federativas y Municipios
20	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores
21	Sanearamiento del Sistema Financiero

#### IV. Cuándo se gasta.

Éste parámetro indica la fecha de erogación de los recursos autorizados por el Presupuesto de Egresos. Las fechas se determinan en los calendarios de gasto que realizan las Direcciones Generales de Programación, Organización y Presupuesto de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, y por los órganos competentes del Legislativo y Judicial, y entes públicos federales.

Son ocho los calendarios de gasto que se establecen en relación a los Capítulos de Gasto del Clasificador. Cada calendario se presenta de manera tabular en la

que horizontalmente se encuentran los últimos cuatro componentes de la clave presupuestaria:

1. Objeto de Gasto. En este se especifica la partida.
2. Tipo de Gasto. Que puede ser Gasto Corriente o de Capital, Obra Pública o Participaciones.
3. Gasto con Destino Específico. Que puede ser Gasto Operativo, Aportaciones de Seguridad Social, Previsiones para Servicios Personales, Erogaciones Sustantivas y Gastos Sujetos a Racionalidad Presupuestaria.
4. Fuente de Financiamiento. Que pueden ser Recursos Federales, del Banco Interamericano de Desarrollo -BID- o del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento -BIRF-.

Y verticalmente varía dependiendo según el Calendario.

Calendario 1. Servicios Personales y Paquete Salarial.

Calendario 2. Materiales y Suministros y Servicios Generales.

Calendario 3. Subsidios y Transferencias.

Calendario 4. Bienes Muebles e Inmuebles y Obras Públicas.

Calendario 5. Inversión Financiera, Provisiones Económicas, Ayudas, Otras Erogaciones y Pensiones, Jubilaciones y Otras.

Calendario 6. Participaciones de Ingresos, Aportaciones Federales y Gasto Reasignado.

Calendario 7. Deuda Pública, Pasivo Circulante y Otros.

Calendario 8. Poderes, Instituto Federal Electoral y Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Al final se anexan los calendarios detallándose en cada uno las partidas que deben incluirse. (Apéndice I)

## **V. Cómo y con qué documentos se gasta.**

El procedimiento de ejecución presupuestaria termina con el pago en el que participan las unidades administrativas que tengan encomendadas la autorización de pagos y las Tesorerías de la Federación, de las cámaras de Diputados y Senadores, del Poder Judicial de la Federación, del Instituto

Federal Electoral, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y las de la Administración Pública Paraestatal de control presupuestario indirecto.

El pago inicia con la autorización que cada dependencia y entidad realiza por los compromisos adquiridos con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación. Ésta autorización puede estar contenida en dos tipos de documentos. El primero y ordinario es la 'Cuenta por Liquidar Certificada' y el extraordinario es el 'Acuerdo de Ministración de Fondos'.

La Cuenta por Liquidar Certificada es<sup>97</sup>:

...el documento presupuestario mediante el cual las dependencias realizan el pago y registro de las operaciones presupuestarias con cargo al Presupuesto de Egresos.

Las cuentas por liquidar certificadas tienen las siguientes características.

- a. Son expedidas por cada dependencia que tenga asignación de recursos con cargo al Presupuesto a través de las unidades ejecutoras del gasto. -no.16 art. 3 del Manual de Normas Presupuestarias y art. 98 y 100 del Reglamento de la Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación--;
- b. Se emiten a favor del beneficiario directo, ya sea proveedor, contratista, prestador de servicios o persona física o moral beneficiaria de descuentos, retenciones, ayudas o subsidios o de sus apoderados legales acreditados. -no. 16 art. 3 del Manual de Normas Presupuestarias--;
- c. Deben contener firma autorizada, fecha de expedición, forma de pago y en su caso, código de la entidad bancaria.
- d. Deben consignar el importe del costo total de los bienes o servicios adquiridos incluidos el Impuesto al Valor Agregado. -fr. I no.18 art. 3 del Manual de Normas Presupuestarias--;
- e. Deben consignar el importe en moneda nacional y en compromisos que deban solventarse con moneda extranjera se consigna el importe equivalente en pesos de la divisa extranjera de que se trate al tipo de cambio a que se haya adquirido. -no.20 art. 3 del Manual de Normas Presupuestarias--;

---

<sup>97</sup> México, Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal. art. 3 núm. 15.

- f. Consignan el importe de los descuentos y retenciones a favor de terceros derivados de:
- Impuesto Sobre la Renta.
  - Aportaciones por la ejecución de obras públicas.
  - Aportaciones de Seguridad Social.
  - Prima de seguros de vida, de gastos médicos mayores, de separación individualizado y colectivo de retiro.
  - Pensiones alimenticias.
  - Cuotas y aportaciones a fondos de ahorro y sindicales.
  - Cuotas al Fondo de Garantía para Reintegros al Erario Federal.
  - Contribuciones, aportaciones, cuotas, primas y descuentos para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Aseguradora Hidalgo S.A., Banco Nacional del Ejercito, Fuerza Aérea y Armada S.N.C., Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, Fondo de Ahorro Capitalizable, Fondo de Garantía para Reintegros al Erario Federal, Impuesto Sobre Nominas y demás retenciones legales y contractuales derivadas de las relaciones laborales.-fr. II no. 18 y no. 59 del art. 3 del Manual de Normas Presupuestarias-
- g. Indicar si es para anticipos, para iniciar obras o adquirir bienes, o de estimaciones de avance de obras. -fr. III no.18 art. 3 del Manual de Normas Presupuestarias-; y
- h. Finalmente, las dependencias responsables de su expedición deben tener los documentos que justifiquen y comprueben la erogación respectiva como facturas, recibos, nóminas, estimaciones de avance de obras, listas de raya, entre otros que cumplan los requisitos de las disposiciones aplicables. -fr. IV no.18 art. 3 del Manual de Normas Presupuestarias-.

Las formas de pago de las cuentas por liquidar certificadas -que también es aplicable a los acuerdos de ministración- pueden ser según el artículo 96 del Reglamento de la Ley de los Servicios de la Tesorería a través de dos maneras.

- Pagos directos.

En los cuales encontramos los siguientes tres requisitos:

1. Que se efectúen por la Tesorería de la Federación;
2. Que sean por los conceptos establecidos en el art. 100 del Reglamento; y
3. Que sean por los medios establecidos en el artículo 101 de citado reglamento.

En éste caso la Tesorería realiza el cargo al presupuesto de la unidad administrativa correspondiente en la fecha en que deba efectuar el pago o cargar a la cuenta de administración respectiva.

- Pagos indirectos.

En los cuales encontramos los siguientes tres requisitos:

1. Que se efectúen por las unidades ejecutoras del gasto por sí o a través de las instituciones de crédito corresponsales del Banco de México o de la Tesorería;
2. Que se sujeten a lo dispuesto por el artículo 97; y
3. Que sean por los medios establecidos en el artículo 101 del Reglamento.

En éste caso la Tesorería realiza el cargo al presupuesto correspondiente al momento de radicar los fondos en la línea de crédito específica.

El artículo 97 del Reglamento establece el mecanismo en que las dependencias y entidades tienen a su disposición los montos de las autorizaciones presupuestarias que están sujetos a los calendarios de gasto.

El artículo dispone que la Tesorería establezca a través de líneas y sublíneas de crédito globales los montos mensuales de los recursos autorizados que las dependencias y entidades pueden disponer.

Estos montos autorizados guardan una relación directa con los calendarios de gasto anteriormente estudiados y con los proyectos de presupuesto de egresos que cada Secretaría elaboró.

El Manual de Normas Presupuestarias establece ocho líneas globales de gasto que corresponden con los ocho calendarios anteriormente expuestos. Esta relación se encuentra en la parte de anexos. (Apéndice II).

El artículo 100 del Reglamento señala los conceptos en los que únicamente la Tesorería efectuara directamente el pago.

Artículo 100. La Tesorería efectuara directamente el pago de los conceptos siguientes:

- I. Seguridad social;
- II. Apoyos, subsidios y transferencias;
- III. Los que deriven de avales o garantías otorgadas por el Gobierno Federal...
- IV. Los que se realicen mediante el Sistema de Compensación de Adeudos de la Tesorería;
- V. Los derivados de inversiones financieras del Gobierno Federal;
- VI. Erogaciones extraordinarias del Gobierno Federal;
- VII. Deuda pública;
- VIII. Participación de Ingresos federales a las entidades federativas y municipios de estas y al Distrito Federal;
- IX. Los pagos a que se refieren las fracciones I y II del artículo 96 del presente Reglamento.

Además de los conceptos señalados, la Tesorería pagara los que establezcan las disposiciones que emita la Secretaría, así como los que la propia Tesorería considere necesarios. ...

El artículo 101 establece las formas de pago.

Artículo 101. Los pagos que regula este Título se harán a través de las siguientes formas de pago, a elección de la Tesorería:

- I. Transferencia de fondos para acreditamiento en cuenta bancaria;
- II. Cheques a cargo de las instituciones de crédito en las que tenga cuentas abiertas para la atención del servicio de pagos;
- III. Giro o cheques bancarios expedidos por la Tesorería, con cargo a sus cuentas en Banco de México, o en las instituciones de crédito autorizadas;
- IV. Efectivo;
- V. Cheques de caja expedidos por las instituciones de crédito autorizadas;
- VI. Certificados especiales expedidos directamente por la Tesorería en los casos a que se refiere el artículo 20 de este reglamento, y
- VII. Cualquier otra forma de pago que autorice la Tesorería.

Otra precisión es respecto a quiénes son los facultados de firmar. Al respecto el Reglamento de la Ley del Servicio de la Tesorería señala lo siguiente.

Artículo 99. Las cuentas por liquidar certificadas cumplirán con los requisitos que establezcan las normas y procedimientos para el ejercicio presupuestario y solo podrán expedirse para cubrir compromisos efectivamente devengados y comprobados, salvo el caso de anticipos debidamente autorizados.

Las cuentas por liquidar certificadas se autorizarán bajo firma de:

- I. Los oficiales mayores de las dependencias o cargos equivalentes;
- II. Los tesoreros de los Poderes Legislativo y Judicial;
- III. Los secretarios de finanzas, tesoreros o funcionarios facultados en las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal;
- IV. En su caso, los servidores públicos en quienes deleguen expresamente la facultad los funcionarios mencionados en las fracciones anteriores. ...

Con los datos señalados las cuentas por liquidar certificadas se pagan con cargo a las líneas y sublíneas de crédito específicas y en concordancia con los calendarios de gasto según se encuentre en alguno de los ocho anteriormente mencionados. El segundo medio de autorización de gasto es el 'Acuerdo de Ministración' que se encuentra establecido en el Manual de Normas Presupuestarias.

Artículo 3. No 31. Los acuerdos de ministración son los documentos mediante los cuales la Secretaría, por conducto de la Subsecretaría de Egresos, autoriza a las dependencias el uso de recursos para atender contingencias o, en su caso, los gastos urgentes de operación a que se refieren los numerales 32 y 33 de este manual,...

Los acuerdos de ministración tienen las siguientes características<sup>98</sup>.

- 1) Las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto sectoriales serán las responsables de evaluar el monto máximo procedente;
- 2) Se otorgan a favor del Oficial Mayor o su equivalente;
- 3) Indican la fecha para la regularización de monto que se autorice, precisando si será con cargo al presupuesto de la dependencia o mediante ampliación líquida; y
- 4) Debe especificar el destino de los recursos autorizados.

Como anteriormente lo señalamos a los acuerdos de ministración son aplicables las reglas de las formas de pago de las cuentas por liquidar certificadas, al disponerlo así el artículo 96 del Reglamento de la Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación.

---

<sup>98</sup> Ibid. art 3 no. 31.

## **VI. Clave Presupuestaria.**

Como señalamos al principio, todos los datos, consideraciones, análisis, estudios, formas y características que hemos presentado nos pone en posibilidad de entender la clave presupuestaria.

La clave presupuestaria es el centro, fundamento, y donde se concretiza, toda la información y reglas del sistema presupuestario. A manera de símil, la clave presupuestaria es el código genético pues encontramos toda la información del sistema presupuestario; sintetiza todos los parámetros, principios y características de cualquier gasto que realice el gobierno. Y cualquier autorización de gasto debe contener la clave presupuestaria. Esto se consigue de la siguiente manera. Debemos empezar señalando que por clave presupuestaria, según el numeral 7 del Manual de Normas Presupuestarias, se entiende lo siguiente.

La *clave presupuestaria* sistematiza la información del Presupuesto de Egresos de acuerdo con las clasificaciones administrativa, funcional programática y económica; vincula las asignaciones con la ejecución del gasto; identifica el ejercicio fiscal, y constituye un instrumento de control para el seguimiento y la evaluación del gasto público.

Claramente observamos cinco características de la clave presupuestaria:

- 1) Sistematiza la información del presupuesto de egresos;
- 2) Emplea tres clasificaciones;
- 3) Vincula las asignaciones con la ejecución;
- 4) Identifica el ejercicio fiscal; y
- 5) Es un instrumento de control.

La clave presupuestaria es la agrupación de la información que hemos desarrollado y se realiza a través de asignarla a números o letras que identifican todas las clasificaciones estudiadas.

Las clasificaciones, parámetros o dimensiones son tres: administrativa, funcional programática y económica.

La mayor parte de esa identificación ya la expusimos en los apartados de cada parámetro. Haciendo uso y fundándose en éstos, la clave presupuestaria agrupa toda la información para una identificación rápida del gasto público.

Simplemente acabaremos de detallar la información que incluye la clave presupuestaria.

La clave presupuestaria se integra con las clasificaciones administrativa, funcional programática, y económica y les asigna posiciones que se identifican como "Componentes".

La categoría administrativa está integrada por los componentes: Ramo, Unidad Responsable y Unidad Ejecutora.

La asignación numérica de los componentes administrativos quedo identificada con los valores asignados por los Catálogos de Ramos, Dependencias y Entidades de la Administración Pública Paraestatal y de Unidades Responsables establecidos por la fracción segunda del numeral 8 del artículo 3 del Manual de Normas Presupuestarias.

La categoría programática está integrada por los siguientes componentes: Función, Subfunción, Programa Sectorial, Programa Especial, Actividad Institucional y Proyecto.

La fracción tercera del numeral 8 del Manual de Normas Presupuestarias establece que las categorías programáticas se ajustarán a las claves: "que se acuerden en la etapa de concertación de estructuras programáticas y que se incorporen en el catálogo correspondiente".

La identificación numérica de los componentes programáticos: Función, Subfunción, Programa Sectorial, Programa Especial y Actividad Institucional se establecen en el Catalogo de Categorías Programáticas de la Administración Pública Federal. El componente Proyecto es el que se acuerda en la etapa de concertación de estructuras programáticas con cada órgano de gobierno y se sujeta a otras disposiciones del Manual de Normas Presupuestarias.

La categoría económica está integrada con los componentes Objeto de Gasto, Tipo de Gasto, Gasto con Destino Específico y Fuente de Financiamiento.

La categoría económica identifica el tipo de bienes y servicios que se adquieren con los recursos públicos y se sujeta a la identificación del Clasificador por Objeto de Gasto y a otras disposiciones del Manual de Normas Presupuestarias que posteriormente analizaremos. Así, la clave presupuestaria se integra por catorce componentes y treinta y cuatro registros.

<b>CLAVE PRESUPUESTARIA</b>		
<b>COMPONENTE</b>	<b>ABREVIATURA</b>	<b>LONGITUD DE REGISTRO</b>
<b>AÑO.</b> Identifica el año calendario de vigencia del Presupuesto de Egresos.	<b>A</b>	<b>4</b>
<b>RAMO.</b> Registra el ramo administrativo o general en el que se autoriza y/o ejerce el Presupuesto de Egresos.	<b>RA</b>	<b>2</b>
<b>UNIDAD RESPONSABLE.</b> Establece la unidad administrativa perteneciente a la estructura orgánica básica de una dependencia responsable de ejercer las asignaciones presupuestarias correspondientes. En el caso de las asignaciones relacionadas con los subsidios y/o transferencias que otorga el Gobierno Federal a las entidades del sector paraestatal, este componente identifica a la entidad beneficiaria de los recursos.	<b>UR</b>	<b>3</b>
<b>UNIDAD EJECUTORA.</b> Son unidades subordinadas a la unidad responsable en las que se desconcentra una parte del ejercicio presupuestario por estar ubicadas en áreas geográficas distintas a ésta.	<b>UE</b>	<b>2</b>
<b>FUNCIÓN.</b> Identifica el campo de acción del sector público para el que se aplica la asignación presupuestaria correspondiente.	<b>F</b>	<b>2</b>
<b>SUBFUNCIÓN.</b> Establece un mayor detalle del campo de acción que se especifica en la función.	<b>SF</b>	<b>2</b>
<b>PROGRAMA SECTORIAL.</b> Relaciona la asignación presupuestaria con los programas sectoriales que establece el Plan Nacional de Desarrollo.	<b>PS</b>	<b>2</b>
<b>PROGRAMA ESPECIAL.</b> Identifica a un conjunto de actividades institucionales que se orientan de manera integral a resolver un problema específico, mejorar una situación y/o prevenir un acontecimiento, con el propósito de concretar y alcanzar los objetivos de los programas sectoriales.	<b>PE</b>	<b>3</b>
<b>ACTIVIDAD INSTITUCIONAL.</b> Registra las operaciones que realizan las unidades responsables del ejercicio presupuestario para dar cumplimiento a la misión que tiene encomendada.	<b>AI</b>	<b>3</b>
<b>PROYECTO.</b> En el caso de los proyectos institucionales, permite registrar propuestas concretas para mejorar una actividad institucional, un producto o una prestación de servicio. En el caso de proyectos de inversión identifica las acciones de las unidades responsables que para aumentar y/o mejorar el flujo de productos y/o servicios, incrementan el activo fijo del sector público.	<b>PY</b>	<b>4</b>
<b>OBJETO DE GASTO.</b> Identifica en los distintos niveles de agrupación (capítulo, concepto, partida), los insumos que adquieren las unidades responsables y/o las unidades ejecutoras para cumplir con la misión que tienen encomendadas.	<b>OG</b>	<b>4</b>
<b>TIPO DE GASTO.</b> Relaciona la adquisición de insumos con la naturaleza económica de las erogaciones.	<b>TG</b>	<b>1</b>
<b>GASTO CON DESTINO ESPECÍFICO.</b> Permite registrar el destino específico que tienen algunas asignaciones presupuestarias, el cual no se puede identificar a través de ningún otro componente de la clave presupuestaria.	<b>GE</b>	<b>1</b>
<b>FUENTE DE FINANCIAMIENTO.</b> Identifica el origen de los recursos con que se cubre la asignación presupuestaria respectiva.	<b>FF</b>	<b>1</b>
<b>TOTAL</b>	<b>14</b>	<b>34</b>

En el componente Proyecto es el mismo Manual de Normas Presupuestarias -fr. III no. 9 art. 3- quien asigna la información de la siguiente manera:

El componente proyecto identificarán tanto los proyectos institucionales como los proyectos de inversión que se acuerden en la etapa de concertación de estructuras programáticas, utilizando como primer dígito las siguientes claves:

I = Cuando se identifique un proyecto institucional.

K = Cuando se identifique un proyecto de inversión.

N = Cuando no se identifique un proyecto.

En el caso de los proyectos institucionales y de los proyectos de inversión, los siguientes tres dígitos del campo corresponden al número consecutivo entre 001 y 999, y cuando no se identifiquen un proyecto los tres siguientes dígitos serán invariablemente 000.

Finalmente, quedan por identificar los componentes Tipo de Gasto, Gasto con Destino Específico y Fuente de Financiamiento.

El componente Objeto de Gasto queda identificado con los valores asignados a través de cada Capítulo, Concepto y Partida del Clasificador por Objeto de Gasto. Y para los últimos tres componentes de la clasificación económica, el numeral nueve del Manual de Normas establece lo siguiente:

Para identificar el detalle de las operaciones presupuestarias de los componentes tipo de gasto, gasto con destino específico y fuente de financiamiento...se deberán aplicar las siguientes claves y lineamientos específicos:

- I. El *tipo de gasto* registrará la naturaleza económica de las asignaciones de acuerdo con las siguientes claves:
  - 1 = Gasto corriente.
  - 2 = Gasto de capital diferente de obra pública.
  - 3 = Gasto de obra pública.
  - 4 = Participaciones;
- II. El componente *gasto con destino específico*, identificará las asignaciones presupuestarias asociadas a propósitos específicos, de acuerdo con las siguientes claves:
  - 0 = Gasto operativo.
  - 1 = Aportaciones de seguridad social.
  - 2 = Erogaciones sustantivas.
  - 3 = Gasto sujeto a racionalidad presupuestaria.
  - 7 = Previsiones para servicios personales;
- III. El componente *fuente de financiamiento* identificará el origen de los recursos que financian la asignación y/o el ejercicio presupuestario, conforme a las siguientes claves:
  - 1 = Recursos fiscales.
  - 2 = Gasto financiado con los recursos del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Internacional de

Reconstrucción y Fomento (BID-BIRF), así como otros  
financiamientos externos.

3 = Contraparte nacional.

Como vemos, la clave presupuestaria agrupa, identifica y resume toda la información del gasto público y su importancia en la práctica radica en que cualquier autorización de recursos públicos debe contenerla. Así se establece en la fracción X del numeral 3 del artículo tercero del Manual de Normas Presupuestarias:

En el ejercicio de sus presupuestos, los titulares de las dependencias, órganos administrativos desconcentrados y entidades, a través de los Oficiales Mayores o Directores Generales de Programación, Organización y Presupuesto, o sus equivalentes, así como los servidores públicos autorizados para ejercer recursos públicos, serán responsables de: ...

X. Consignar en los documentos presupuestarios reconocidos por la Secretaría, los elementos de la clave presupuestaria que corresponde a cada operación, así como remitir dichos documentos a la Secretaría, en los plazos y términos establecidos en este Manual y en las demás disposiciones generales que emita la misma, para efectos de su gestión, autorización y registro presupuestario correspondiente; ...

Así tenemos que cualquier documento que autorice la erogación de recursos públicos -cuenta por liquidar certificada o acuerdo de ministración- deberá contener la clave presupuestaria. Y esto es de suma importancia pues la imputación de responsabilidades por actos ilícitos que afecten el patrimonio público y la revisión del ejercicio del gasto estarán necesariamente vinculados con los documentos que aprobaron dichas erogaciones.

Hasta aquí la fase de ejecución del proceso presupuestario pues considero que están tratados los temas necesarios para entenderla. Aun así, quedan figuras presupuestarias sin desarrollar, como son, por ejemplo: reintegros, recortes, adecuaciones presupuestarias, excedentes de ingresos, ahorros, economías, adeudos de ejercicios fiscales anteriores, transferencias presupuestarias, subsidios y transferencias, convenios de desempeño, modificaciones a estructuras orgánicas, ocupacionales y plantillas de personal público, entre otros.

## Capítulo Sexto. Fase de Control y Fiscalización.

### I. Consideraciones Generales.

El final del proceso presupuestario es la fase de control y fiscalización. Considero que cabe ésta distinción con las últimas reformas y se dirige en el sentido de que el control es por el ejecutor, y la fiscalización es por el órgano de revisión.

La ejecución puede estar sujeta a varios tipos de control. Sin embargo, la que determine si dicha ejecución fue correcta o no, será la que evalúe el cumplimiento de las leyes y disposiciones aplicables, y es que como lo señalamos, todos los aspectos del presupuesto deben estar regulados en ley para dar seguridad de su correcta ejecución.

Jacinto Faya Viesca<sup>99</sup> señala que, según la doctrina austriaca, el control debe analizar los siguientes puntos:

1. ¿Quién ejerce el control? –órgano de control–
2. ¿Qué se controla? –objeto de control–
3. ¿Basado en qué? –criterios de control–
4. ¿Cuándo? –plazo del control–
5. ¿Cómo? –intensidad y frecuencia del control–
6. ¿Mediante qué? –técnica del control–
7. ¿Con qué efecto? –efecto del control–
8. ¿Quién ejerce el control? –órgano de control–

Y respecto a estos elementos expone lo siguiente.

1. ¿Quién ejerce el control? –órgano del control–. Hay que distinguir:
  - a. Control interno (control) de la administración por órganos de la propia administración que investigan o comprueban la legalidad y eficacia de sus actuaciones.
  - b. Control externo (fiscalización) de la administración por órganos que no dependen de ella (tribunales administrativos, entidades fiscalizadoras).
2. ¿Qué se controla? –objeto del control–. Que comprende:

---

<sup>99</sup> Jacinto Faya Viesca, *op. cit.* 72, p. 233.

- a. La rendición de cuentas: comprobar la coincidencia del contenido de los libros con el justificante.
  - b. El rendimiento de la administración: evaluación de las circunstancias comprobadas y contabilizadas según los criterios de eficiencia.
  - c. La trascendencia económica de las actuaciones estatales.
3. ¿Basado en qué? –criterios de control–. Se aplican:
- a. Corrección en sentido numérico y de cálculo, así como el cumplimiento de la normatividad.
  - b. Rentabilidad.
  - c. Previsión ante posibles conflictos de objetivos, es decir, cuando una acción legal es antieconómica o una actividad económica es ilegal.
4. ¿Cuándo? –plazo del control–. Que se pueden efectuar:
- a. Previamente. Antes de terminar la realización previniendo acciones ilegales o antieconómicas.
  - b. Posteriormente. Después de llevar a cabo las gestiones y para la eventual indemnización o imposición de sanciones.
5. ¿Cómo? –intensidad y frecuencia del control–. Que puede haber:
- a. Controles completos. Abarcan toda y cada una de las operaciones integradas de la ejecución del presupuesto.
  - b. Controles por muestreo. Abarcan solo a algunas operaciones escogidas según determinados criterios de selección. Y por su frecuencia:
    - a. Regularmente.
    - b. Ocasionalmente.
6. ¿Mediante qué? –técnica del control–. La verificación se hace mediante:
- a. Petición de datos.
  - b. Envío de documentos.
  - c. Inspección en el lugar de los hechos.
7. ¿Con qué efecto? –efecto del control–. Que pueden ser:
- a. Sistemas de control cerrados en los que la verificación de cuentas conlleva automáticamente el enjuiciamiento de los responsables.
  - b. Sistemas de control abiertos en los que se emiten recomendaciones a la administración.

Éste esquema resume adecuadamente los datos que se deben analizar en el control pero en aras de centrarnos en el tema lo desarrollaremos con el análisis de la legislación vigente.

## **II. Análisis Subjetivo.**

Para empezar debemos señalar a los sujetos encargados del control de la ejecución del Presupuesto de Egresos. Y siguiendo el esquema anterior empezaremos con los órganos de control de la Administración.

En primer lugar tenemos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en términos del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Artículo 31. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos: ...

XVII. Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos; ...

XVIII. Formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal; ...

También tenemos a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en términos de la fracción primera del artículo 37 de la referida Ley Orgánica.

Artículo 37. A la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

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

Para efectos internos de cada Secretaría tenemos que en el caso de Hacienda y Crédito Público serán las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto, de Servicios Agropecuarios, Abasto, Desarrollo Social y Recursos

Naturales; de Salud, Educación y Laboral, así como la de Energía e Infraestructura las competentes para el control de la ejecución presupuestaria de sus respectivas áreas, pues así lo dispone la fracción segunda del artículo 65 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda.

Artículo 65. Compete a las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto de Servicios; Agropecuario, Abasto, Desarrollo Social y Recursos Naturales; de Salud, Educación y Laboral; así como a la de Energía e Infraestructura, con referencia a los sectores que les corresponde: ...

II. Asesorar y apoyar, conjuntamente con la Unidad de Política Presupuestal, a las dependencias y entidades en la formulación, instrumentación, control y evaluación de sus programas y presupuestos; ...

En el caso de la Secretaría de la Contraloría tenemos que en función del artículo 16 de su Reglamento Interior es la Unidad de Auditoría Gubernamental la encargada de realizar auditorías para el control presupuestario.

Artículo 16. La Unidad de Auditoría Gubernamental tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Proponer a la superioridad las bases para la realización de auditorías de tipo contable, financiero, legal, operacional, y de cualquier otra naturaleza, fijando los programas generales de dichas auditorías;
- II. Realizar en forma directa, por iniciativa de la propia Secretaría, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de las coordinadoras sectoriales correspondientes, las auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República, a fin de promover la eficacia en su gestión, propiciar la consecución de los objetivos contenidos en sus programas, y a efecto de:
  1. Verificar que sus actos, tanto sustantivos como de apoyo, se sujeten a lo establecido en las disposiciones legales aplicables en el despacho de sus respectivas competencias;
  2. Verificar en el ámbito de su competencia, el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas en materia de sistemas de registro y contabilidad; contratación y remuneraciones al personal; contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución o supervisión de obra pública; conservación, uso destino, afectación, enajenación, almacenamiento en su caso, y baja de bienes muebles e inmuebles, derechos y demás activos y recursos materiales, exceptuándose las

- verificaciones que competan a otros órganos de la Secretaría, por razón de la materia a su cargo; ...
5. Verificar que sus operaciones sean congruentes con procesos aprobados de planeación, programación y presupuestación.

La regla para la fase de control sigue el esquema de que cada órgano sea el encargado de dicha actividad, configurándose el "Principio de Autocontrol Presupuestario". Así se establece en el artículo séptimo de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal:

Artículo 7. Cada entidad contará con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, *controlar* y evaluar sus actividades respecto al gasto público.

Es decir, el principio se anima con la intención de que el mismo sujeto que está ejerciendo el gasto público sea quién determine si su actuación es conforme a los requerimientos aplicables y esto le servirá también para rendir el informe de revisión.

Este principio se observa aun respecto a los órganos descentralizados de la Administración Pública Federal en los que, si son de control presupuestario indirecto, será la Secretaría coordinadora de sector la que lo realice, mientras que si se encuentran en control presupuestario directo, serán ellos mismos quienes controlen su ejecución presupuestaria.

Así, el control corresponde en primer término a cada entidad ejecutora del gasto y por otra parte tendremos a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo desempeñando la función especializada de inspeccionar el ejercicio del gasto público permanentemente para efectos internos de la Administración Pública Federal por medio de las auditorías con los lineamientos y alcances señalados en el artículo 16 de su Reglamento Interior.

Los sujetos que son objeto de fiscalización son los Poderes de la Unión, los entes públicos federales y por regla general todo aquel órgano que reciba recursos provenientes del Presupuesto de Egresos de la Federación.

### **III. Auditorías.**

Encontramos mayor regulación en el Reglamento de la Ley de Presupuesto, pues conceptualiza a las auditorías como un mecanismo coadyuvante para controlar y evaluar las operaciones que realicen las entidades que regula dicha ley.

Artículo 135. Las auditorías al gasto público federal tendrán por objeto examinar las operaciones, cualesquiera que sea su naturaleza, de las entidades de la administración pública federal, con el propósito de verificar si los estados financieros presentan razonablemente la situación financiera, si la utilización de los recursos se ha realizado en forma eficiente, si los objetivos y metas se lograron de manera eficaz y congruente y si en el desarrollo de las actividades se ha cumplido con las disposiciones legales vigentes.

Los tipos de auditorías según el artículo podrán ser de tipo:

- 1) Financiero;
- 2) Operacional;
- 3) De resultado;
- 4) De programas; y
- 5) De legalidad.

Art. 136. ... Las cuales deberán ser efectuadas, en lo interno, por el personal facultado de las propias entidades y, en lo externo, por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y los auditores que esta designe. Estas auditorías se realizarán de conformidad con las normas, lineamientos y demás disposiciones que dicte la Secretaría.

El articulado del Reglamento establece los requisitos, alcances, objetos de verificación y documentos en que se realiza la auditoría por los órganos de auditoría interna de cada una de las entidades. Establece también con fundamento en el artículo sexto de la Ley de Presupuesto la facultad de las coordinadoras de sector para realizar auditorías a sus entidades coordinadas.

Aparte de este autocontrol en cada entidad, encontramos a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo como la especializada en auditorías de revisión del gasto público. Estas auditorías las realiza con fundamento en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el

Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, con el objeto de vigilar el adecuado cumplimiento de las normas presupuestarias por cualquier órgano que efectúe gasto público.

Finalmente encontrarnos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como la encargada -art. 31 fr. XVIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal- de reunir y presentar dichos informes ante la Cámara de Diputados que es la competente para la revisión del proceso presupuestario como lo sanciona el cuarto párrafo de la fracción cuarta del artículo 74 constitucional.

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

...

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

#### **IV. Documentos.**

Para la rendición de estos informes el Poder Ejecutivo Federal hace uso de dos instrumentos. El primero y más relevante, y contemplado en la Constitución es la Cuenta Pública; el segundo es el Informe de Avance de Gestión Financiera.

La Cuenta Pública es:

"El informe que los Poderes de la Unión y los entes federales rinden de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal comprendido del 1o. de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados..."<sup>100</sup>

El Informe de Avance de Gestión Financiera es:

"El informe, que como parte integrante de la Cuenta Pública, rinden los Poderes de la Unión y los entes públicos federales de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara sobre los avances físicos y financieros de los programas federales

---

<sup>100</sup> México, Ley de Fiscalización Superior de la Federación, art. 2 fr. VIII

aprobados, a fin de que la Auditoría Superior de la Federación fiscalice en forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes, los ingresos y los egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de sus fondos y recursos, así como el grado de cumplimiento de los objetivos contenidos en dichos programas...<sup>101</sup>

Resalta notar el alcance la Cuenta Pública, debido a que la última reforma a la Constitución amplió su objeto a la recaudación y administración de los ingresos federales. La elaboración de la Cuenta Pública se encuentra regulada por el Capítulo III "De la Información y la Formulación de la Cuenta Pública". del Título IV "De la Contabilidad", del Reglamento de la Ley de Presupuesto.

Los elementos que componen la Cuenta Pública están señalados en el artículo séptimo de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Artículo 7. Para los efectos de esta ley, la Cuenta Pública estará constituida por:

- a) Los estados Contables, Financieros, Presupuestarios, Económicos y Programáticos;
- b) La información que muestre el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de la Ley de Ingresos y del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación;
- c) Los efectos o consecuencias de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de la Hacienda Pública Federal y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y la aplicación de los recursos; y
- d) El resultados de las operaciones de los Poderes de la Unión y entes públicos federales, además de los estados detallados de la Deuda Pública Federal.

Es decir, la información que presenta la Cuenta Pública es cualitativa y cuantitativa. Cualitativamente pues se describen y analizan las políticas aplicadas en la ejecución del gasto en materia de finanzas públicas, los objetivos perseguidos, las acciones realizadas y los logros alcanzados. La información cuantitativa la podemos distinguir en tres vertientes:

- Financiera. Constituida por los informes que presentan la relación entre los derechos y obligaciones del sector público, así como la composición y variación en el patrimonio al término del ejercicio fiscal.

---

<sup>101</sup> *Ibid.* fr. IX.

- Presupuestaria. Que contiene las estimaciones originales de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos y los resultados de las operaciones de recaudación y gasto permitiendo evaluar si se ajustaron a los lineamientos señalados en los mismos.
- Programática. Consistente en la información relativa al cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, institucionales o anuales.

En la práctica, encontramos que la Cuenta Pública se estructura de dos partes: Resultados Generales y Banco de Información.

- ◆ En el tomo de Resultados Generales se contiene la información más relevante del ejercicio presupuestario y se compone de tres apartados generales.

- Análisis de Resultados Generales

Que a su vez se desglosa temáticamente en los siguientes cuatro conceptos:

a) Panorama Económico y Resultado de Finanzas Públicas.

En éste apartado se describen los objetivos y las estrategias económicas propuestas para el año y se analizan los resultados alcanzados, con base en las medidas adoptadas y considerando la evolución de las principales variables. También se analizan los resultados generales de las finanzas públicas, tomando como fundamento las metas establecidas para el balance presupuestario y los Criterios Generales de Política económica de ese año. Las estrategias económicas se encuentran establecidas por cada administración, pero encontramos reiteradamente por ejemplo el promover el crecimiento del ingreso empleo, reducir la inflación y en términos generales fortalecer la economía nacional. El análisis de resultados contiene las apreciaciones del Ejecutivo Federal de los logros obtenidos en ese año. En esta sección encontramos las siguientes cinco partes:

1. Sector Real que refleja los logros obtenidos en materia de producción, empleos y salarios e inflación y abasto;

2. Financiamiento del Desarrollo que analiza principalmente el ahorro interno y externo y las reformas al sistema financiero;
3. Política Monetaria y Cambiaria;
4. Variables Financieras centrándose principalmente en las tasas de interés, el ahorro financiero y el funcionamiento de la banca comercial y del sector privado; y
5. El sector externo y el cambio estructural.

b) Política de Ingreso.

Contiene el análisis de las estrategias y medidas adoptadas en materia tributaria y de precios y tarifas del sector público.

c) Política de Gasto

En este apartado se expone a través de tres partes las estrategias generales que muestran el ejercicio del presupuesto consolidado. La segunda comenta las estrategias específicas en la que se exponen los alcances logrados por los programas en vigencia, y en la tercera parte se expone un análisis funcional de los recursos ejercidos.

d) Política de Deuda.

En la que se expone la política de deuda pública, el endeudamiento neto y el costo financiero de la misma.

▪ Estados Financieros y Presupuestarios

Aquí se presentan los informes que muestran los resultados del ejercicio del sector público a través de:

a) Estados Financieros Consolidados

Que desarrollan las siguientes materias:

- Situación financiera comparativa del sector público presupuestario;
- Modificaciones en la hacienda pública federal del sector público;
- Situación financiera comparativa de organismos y empresas de control presupuestario directo;
- Resultados comparativos de organismos y empresas de control presupuestario indirecto; y
- Notas de los estados financieros consolidados.

**b) Estados Presupuestarios y Económicos Consolidados**

Que desarrollan las siguientes materias:

- Ingresos presupuestales del sector público;
- Egresos presupuestales del sector público;
- Clasificación económica de los Poderes de la Unión y entes públicos federales;
- Ejercicio del presupuesto por capítulos;
- Pagos de adeudos de ejercicios fiscales anteriores y gasto devengado pendiente de pago; y
- Resumen económico funcional del gobierno federal.

▪ **Apéndice Estadístico**

Organizándose para efectos de presentar la información en los siguientes apartados:

- a) **Resultados Presupuestarios;**
  - b) **Ingresos Presupuestarios;**
  - c) **Gastos Presupuestarios;**
  - d) **Deuda Pública;**
  - e) **Clasificación Funcional del Gasto;**
  - f) **Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo; y**
  - g) **Conciliación de Cifras de Resultados Generales de Estados Presupuestarios Básicos**
- ◆ **Banco de Información.**

Es la información presentada electrónicamente de los estados Financieros y Presupuestarios. Se estructura a través de tres grandes apartados:

1. **Información Consolidada;**
2. **Información Institucional del Gobierno Federal; y**
3. **Información Institucional del Sector Paraestatal de Control Presupuestario Directo**

Por otra parte el Informe de Avance de Gestión Financiera se refiere a los programas a cargo de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales

para conocer el grado de cumplimiento de sus objetivos y contiene lo siguiente.

Artículo 11. ...

- I. El flujo contable de ingresos y egresos al 30 de junio del año en que se ejerza el presupuesto;
- II. El avance de cumplimiento de los programas con base en los indicadores estratégicos aprobados en el presupuesto; y
- III. Los procesos concluidos.

Esto nos servirá de pauta para señalar las fechas de presentación de estos documentos. Para la Cuenta Pública se establece en el artículo 8 de la referida Ley de Fiscalización que sea dentro de los diez primeros días del mes de junio que obviamente será del año posterior al del ejercicio que se fiscalizara. Para el Informe de Avance de Gestión Financiera se establece que se entregara a más tardar el 31 de agosto del año en que se ejerza el presupuesto respectivo según el mismo artículo anteriormente anotado.

Es importante precisar que este Informe de Avance de la Gestión Financiera únicamente comprenderá los resultados físicos y financieros del periodo comprendido entre el primero de enero al 30 de junio que serán, del año fiscal en curso.

Una vez que la Auditoría realiza las funciones de verificación, fiscalización y auditoría debe rendir su informe (el cual tendrá el carácter de público) el 31 de marzo del año siguiente a aquel que se examina, pues así lo dispone el artículo 30 de la referida Ley de Fiscalización.

Con respecto a las observaciones que se formulen al Informe de Avance de la Gestión Financiera, deberán ser notificadas a los Poderes de la Unión y entes públicos federales a más tardar el 31 de enero del año siguiente de la presentación del informe, como lo establece el artículo 18 de la Ley de Fiscalización.

Es importante distinguir que la revisión de la Cuenta Pública está a cargo de la Cámara de Diputados, pero que para tales efectos se apoya en la Auditoría Superior de la Federación, entidad que tiene a su cargo la fiscalización, y que para ello goza de autonomía técnica y de gestión otorgada en el artículo tercero de la Ley de Fiscalización para efectos de su organización interna, funcionamiento y resoluciones.

**V. Análisis Temporal.**

La fiscalización, por así disponerlo el artículo quinto de la citada ley, se ejercerá por principio de manera posterior a la gestión financiera. Se puede desprender de la simple lectura de los artículos anteriormente referidos con respecto al contenido de la Cuenta Pública.

Para el caso del Informe de Avance de la Gestión Financiera, solamente se contendrán los procesos concluidos, entendiéndose por estos los que los mismos Poderes de la Unión y entes públicos federales reporten como tales, según la fracción décima del artículo segundo de la citada Ley de Fiscalización.

**VI. Comprobantes, Responsabilidades, Procedimiento y Estructura de la Auditoría Superior de la Federación.**

Para acabar de presentar el esquema general de ésta fase, cabe destacar la regulación que hace el nuevo ordenamiento con respecto a documentos comprobatorios, los que estarán sujetos a las normas que al efecto expidan la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su destrucción, guarda o custodia, conservación o procesamiento electrónico o de filmación en términos del artículo 12.

La legislación acertó en otorgar competencia a la Auditoría Superior de la Federación para la fiscalización de los recursos federales ejercidos por las entidades federativas y municipios a través de su Título Tercero.

Establece que se celebrarán convenios con las entidades federativas y municipios que establezcan los procedimientos de control para la verificación de la correcta aplicación de los recursos federales, que incluso alcanza a los recursos federales que reciban los particulares en concepto de subsidios.

Las acciones que realice la Auditoría Superior de la Federación en revisión de la Cuenta Pública tienen los siguientes alcances.

**Artículo 14.** La revisión y fiscalización de la Cuenta Pública tienen por objeto determinar:

- I. Si los programas y su ejecución se ajustan a los términos y montos aprobados;

- II. Si las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, se ajustan o corresponden a los conceptos y a las partidas respectivas;
- III. El desempeño, eficiencia, eficacia y economía, en el cumplimiento de los programas con base en los indicadores aprobados en el presupuesto;
- IV. Si los recursos provenientes de financiamiento se obtuvieron en los términos autorizados y se aplicaron con la periodicidad y forma establecidos por las leyes y demás disposiciones aplicables, y si se cumplieron los compromisos adquiridos en los actos respectivos;
- V. En forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes, el resultado de la gestión financiera de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales;
- VI. Si en la gestión financiera se cumple con leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental; contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles; almacenes y demás activos y recursos materiales;
- VII. Si la recaudación, administración, manejo y aplicación de recursos federales, y si los actos, contratos, convenios, concesiones u operaciones que las entidades fiscalizadas celebren o realicen, se ajustan a la legalidad, y si no han causado daños o perjuicios en contra del Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales;
- VIII. Las responsabilidades a que haya lugar, y
- IX. La imposición de las sanciones correspondientes en los términos de esta ley.

Todas las acciones que realice la Auditoría Superior de la Federación en cumplimiento de la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública tienen su fundamento en el artículo 16 de la citada ley.

Artículo 16. Para la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, la Auditoría Superior de la Federación tendrá las atribuciones siguientes:

- I. Establecer los criterios para las auditorías, procedimientos, métodos y sistemas necesarios para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública y del Informe de Avance de Gestión Financiera, verificando que ambos sean presentados, en los términos de esta Ley y de conformidad con los principios de contabilidad aplicables al Sector Público;
- II. Establecer las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y de archivo, de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público, así como todos

aquellos elementos que permitan la práctica idónea de las auditorías y revisiones, de conformidad con las propuestas que formulen los Poderes de la Unión y los entes públicos federales y las características propias de su operación;

III. Evaluar el Informe de Avance de Gestión Financiera respecto de los avances físico y financiero de los programas autorizados y sobre procesos concluidos;

IV. Evaluar el cumplimiento final de los objetivos y metas fijadas en los programas federales, conforme a los indicadores estratégicos aprobados en el presupuesto, a efecto de verificar el desempeño de los mismos y la legalidad en el uso de los recursos públicos;

V. *Verificar* que las entidades fiscalizadas que hubieren recaudado, manejado, administrado o ejercido recursos públicos, lo hayan realizado conforme a los programas aprobados y montos autorizados, así como, en el caso de los egresos, con cargo a las partidas correspondientes, además con *apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables*;

VI. Verificar que las operaciones que realicen los Poderes de la Unión y los entes públicos federales sean acordes con la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación y se efectúen con apego a las disposiciones respectivas del Código Fiscal de la Federación y leyes fiscales sustantivas; las leyes General de Deuda Pública; de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; orgánicas del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de la Administración Pública Federal, del Poder Judicial de la Federación y demás disposiciones legales y administrativas aplicables a estas materias;

VII. Verificar obras, bienes adquiridos y servicios contratados, para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a los Poderes de la Unión y entes públicos federales se han aplicado legal y eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas aprobados; ...

IX. Requerir, en su caso, a terceros que hubieran contratado, bienes o servicios mediante cualquier título legal con los Poderes de la Unión y entes públicos federales y, en general, a cualquier entidad o persona pública o privada que haya ejercido recursos públicos, la información relacionada con la documentación justificativa y comprobatoria de la Cuenta Pública a efecto de realizar las compulsas correspondientes;

X. Solicitar y obtener toda la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones. Por lo que hace a la información relativa a las operaciones de cualquier tipo proporcionada por las instituciones de crédito, les será aplicable a todos los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, así como a los profesionales contratados para la práctica de auditorías, la obligación de guardar la reserva a que aluden los artículos 27 y

28 y la prohibición a que se refiere la fracción III del artículo 80 de esta Ley.

La Auditoría Superior de la Federación sólo tendrá acceso a la información que las disposiciones legales consideren como de carácter reservado o que deba mantenerse en secreto, cuando esté relacionada con la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales, y tendrá la obligación de mantener la misma reserva o secrecía hasta en tanto no se derive de su revisión el fincamiento de responsabilidades o el señalamiento de las observaciones que correspondan en el Informe del Resultado.

XI. Fiscalizar los subsidios que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, hayan otorgado con cargo a su presupuesto, a entidades federativas, particulares y, en general, a cualquier entidad pública o privada, cualesquiera que sean sus fines y destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado;

XII. Investigar, en el ámbito de su competencia, los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales;

XIII. Efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos;

XIV. Formular pliegos de observaciones, en los términos de esta Ley;

XV. Determinar los daños y perjuicios que afecten al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes;

XVI. Fincar las responsabilidades e imponer las sanciones correspondientes a los responsables, por el incumplimiento a sus requerimientos de información en el caso de las revisiones que haya ordenado tratándose de las situaciones excepcionales que determina esta Ley;

XVII. Conocer y resolver sobre el recurso de reconsideración que se interponga en contra de las resoluciones y sanciones que aplique, así como condonar total o parcialmente las multas impuestas;

XVIII. Concertar y celebrar convenios con las entidades federativas, con el propósito de dar cumplimiento al objeto de esta Ley; ...

XXI. Las demás que le sean conferidas por esta Ley o cualquier otro ordenamiento.

La última parte a tratar son las penalidades y sanciones por uso incorrecto de los recursos públicos. Al respecto la Ley de Fiscalización establece el alcance de las facultades de la Auditoría en el siguiente artículo.

Artículo 45. Si de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, aparecieran irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan daños o perjuicios al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, la Auditoría Superior de la Federación procederá a:

- I. Determinar los daños y perjuicios correspondientes y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias respectivas;
- II. Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades;
- III. Promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- IV. Presentar las denuncias y querellas penales, a que haya lugar, y
- V. Coadyuvar con el Ministerio Público en los procesos penales investigatorios y judiciales correspondientes. En estos casos, el Ministerio Público recabará previamente la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto de las resoluciones que dicte sobre el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal.

Los sujetos susceptibles de incurrir en responsabilidad están señalados en el artículo 46 de la Ley de Fiscalización, incluyéndose a los servidores públicos y a los particulares, ya sean personas físicas o jurídicas. La responsabilidad se dirige en el siguiente sentido:

Artículo 47. Las responsabilidades que conforme a esta Ley se finquen, *tienen por objeto resarcir* al Estado y a los entes públicos federales, *el monto de los daños y perjuicios* estimables en dinero que se hayan causado, respectivamente, a su Hacienda Pública Federal y a su patrimonio.

El orden de la responsabilidad se establece en el artículo 48. Los responsables son en primer término los servidores públicos o personas físicas o morales que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las hayan originado; subsidiariamente, al servidor público jerárquicamente inmediato que por la índole de sus funciones, hayan omitido la revisión o autorizado tales actos, por causas que impliquen dolo, culpa o

negligencia por parte de los mismos. Hay que aclarar que esta responsabilidad es independiente de las que procedan con fundamento en cualquier otra normatividad y las de carácter penal que imponga la autoridad.

El fincamiento de responsabilidades está sujeto al procedimiento establecido en el artículo 53, que en síntesis se inicia con una citación personal al presunto o presuntos responsables a una audiencia, haciéndoles saber los hechos que se les imputan, citación que contendrá el lugar, día y hora en que tendrá verificativo. Se establece el derecho a ofrecer pruebas y alegar en la audiencia por sí o por medio de un defensor; perdiendo el derecho para ofrecer pruebas o formular alegatos en caso de no comparecer sin justa causa y resolviéndose con los elementos que obren en el expediente respectivo. A la audiencia puede asistir el representante de los Poderes de la Unión o de los entes públicos federales que para tal efecto designen. Entre la fecha de citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles. Una vez desahogadas las pruebas, si se ofrecieron la Auditoría resolverá dentro de los sesenta días hábiles siguientes sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad y fincará, en su caso, el pliego definitivo de responsabilidades en el que se determine la indemnización correspondiente, a él o los sujetos responsables, y notificará a éstos dicho pliego, remitiendo un tanto autógrafo del mismo a la Tesorería de la Federación, para el efecto de que si en un plazo de quince días naturales contados a partir de la notificación, no esté cubierto, se haga efectivo en términos de ley, mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

Cuando los responsables son servidores públicos, dicho pliego será notificado al representante de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, según corresponda y al órgano de control interno respectivo. La indemnización invariablemente deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados. En los casos en que no se encuentren elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad a cargo del presunto o presuntos responsables o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otras audiencias.

Finalmente, considero conveniente exponer brevemente la organización interna de la Auditoría Superior de la Federación, para lo cual empezaremos con lo establecido por el artículo 79 de la Constitución Federal.

Artículo 79. ... La Cámara de Diputados designará al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.

Para ser titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Artículo 95. Para ser electo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:

- I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- II.- Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;
- IV.- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena, y
- V.- Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y
- VI.- No haber sido secretario de estado, jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

El procedimiento para el nombramiento del Auditor empieza con la convocatoria que al efecto expida la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados otorgando un plazo de diez días para recepción de solicitudes. En los cinco días siguientes se analizan las propuestas y dentro de

los cinco siguientes se entrevistan a los candidatos que se consideren idóneos. Solamente tres de los candidatos podrán ser propuestos por la Comisión al Pleno de la Cámara de Diputados para su aprobación en términos del artículo 79 de la Constitución. El Auditor dura en su encargo ocho años y es removable únicamente en términos del Título Cuarto "De las Responsabilidades de los Servidores públicos" -artículos 108 a 114- de la Constitución Federal. El auditor tiene la representación de la Auditoría y sus atribuciones están señaladas en el artículo 74 de la Ley de Fiscalización. La Ley de Fiscalización establece que la Auditoría contara con tres Auditores Especiales, Unidad de Asuntos Jurídicos, Unidad General de Administración, cuya distribución de competencias remite al Reglamento Interior que, como anteriormente anotamos, es ratificado por la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados en términos de la fracción V del artículo 74 de la Ley de Fiscalización.

El Reglamento Interior de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación establece en su artículo segundo que la Auditoría contará con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas:

1. Auditor Superior de la Federación;
2. Auditor Especial de Cumplimiento Financiero;
3. Auditor Especial de Desempeño;
4. Auditor Especial de Planeación e Información;
5. Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos;
6. Titular de la Unidad General de Administración;

y los jefes de departamento, auditores, direcciones generales y subdirecciones que en el mismo se indican. Especifica más aún las atribuciones del Auditor y de los Auditores Especiales y de los titulares y órganos internos que componen la Auditoría. Asimismo, el Reglamento regula la suplencia en los casos de ausencias temporales y falta definitiva de los servidores anteriormente referidos.

# TÍTULO TERCERO REFORMA AL SISTEMA PRESUPUESTARIO E INICIATIVAS CONSTITUCIONALES

---

Artículo 14. Los ciudadanos tienen derecho a verificar por sí mismos o a través de sus representantes la necesidad de la contribución pública, de consentirla libremente, de controlar su empleo y determinar las cuotas, la base tributaria, la recaudación y la duración de dicha contribución.

— Declaración de los Derechos del  
Hombre y del Ciudadano. <sup>102</sup>

---

## Capítulo Primero. Introducción y Fundamentos.

La Reforma al Sistema Presupuestario (RSP) es:

Una iniciativa del Gobierno Federal para modernizar el quehacer de la administración pública a través de la mejora continua del sistema presupuestario y consiste en utilizar al presupuesto como el medio para la obtención de resultados, en términos de calidad, costo, eficiencia, equidad y oportunidad. <sup>103</sup>

Cabe precisar que el término podría ser más preciso, pues el sistema presupuestario comprende todas las fases que expusimos<sup>104</sup>. Sin embargo, se identifica a esta reforma como el programa institucional denominado "Reforma al Sistema Presupuestario", implementado por el Poder Ejecutivo Federal. Y

---

<sup>102</sup> Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano 27 de agosto de 1789, art. 14.

<sup>103</sup> México, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Política y Control Presupuestal, Reforma al Sistema Presupuestario en la Administración Pública Federal, p. 38

<sup>104</sup> Elaboración, aprobación, ejecución, control y fiscalización.

cabe la precisión: la reforma al sistema presupuestario también puede incluir cualquiera de las fases del sistema.

Este programa se denomina así por desarrollarse en la esfera administrativa del Ejecutivo Federal, en el cual se encuentran las fases de mayor duración del proceso presupuestario. Debemos recordar que incluso la iniciativa de reforma a la fase de fiscalización, que concluyó con la Auditoría Superior de la Federación, se presentó también por el Ejecutivo Federal.

Los antecedentes de la Reforma son los que a continuación enumeramos y cuyo contenido posteriormente expondremos:

- I. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND);
- II. Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP);
- III. Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo 1997-200 (PRONAFIDE); y
- IV. Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998.

## **I. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.**

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 contiene antecedentes de la Reforma al Sistema Presupuestario y se encuentran también aquellos que dieron origen a la Auditoría Superior de la Federación.

En la segunda parte "Por un Estado de Derecho y un País de Leyes", en su sección tercera "Estrategias y Líneas de Acción", inciso cuarto, encontramos lo siguiente:

2.3.4 Probidad y Rendición de Cuentas en el Servicio Público.  
En congruencia con las opiniones vertidas en la consulta popular, se promoverá el desarrollo de una auténtica instancia de fiscalización superior, ya sea a partir de la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados o mediante la conformación de un nuevo ente profesional y autónomo de los Poderes. A la luz de la experiencia de México y de otros países deberá determinarse cual es el modelo de fiscalización superior que conviene a nuestro país y que garantice mejor la probidad y transparencia en el uso de los recursos públicos. En todo caso, esa entidad deberá estar dotada de las siguientes características:

- Independencia respecto al ente fiscalizado, autonomía en el desempeño de su función y protección jurídica frente a eventuales interferencias.
- Sujeción del órgano a la Constitución y a la ley y no a orientaciones políticas o partidistas que condicionen o limiten el ejercicio de sus atribuciones.
- Oportunidad en su función fiscalizadora y atribuciones que faciliten y fortalezcan la contraloría o auditoría y el fincamiento de responsabilidades.
- Independencia, imparcialidad y prestigio profesional de sus integrantes; proceso transparente para la selección y designación de su titular e inamovilidad durante el término de su gestión.
- Capacidad técnica y un estricto código de comportamiento ético del personal al servicio del organismo.

Paralelamente, *el sistema de control interno del Poder Ejecutivo será reestructurado. Se aprovecharán todos los recursos asignados a las contralorías internas, a las que se dotará de la autonomía necesaria para el mejor desarrollo de su función.* Por su parte, la dependencia encargada del control interno global se transformará en órgano de promoción de la modernización y desarrollo de la administración pública. Se dará al autocontrol un enfoque moderno, que fortalezca las acciones preventivas, el seguimiento de programas y la *evaluación del desempeño*. Estas funciones, por su naturaleza, formarán parte de una estrategia global orientada a la promoción y desarrollo de la administración pública, lo que constituye un elemento esencial en el proceso de reforma del Estado. De manera congruente con las reformas en los órganos externo e interno de control, se revisará el marco jurídico para actualizar el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, adecuar la función de las entidades de fiscalización y establecer procedimientos más eficientes de sanción.

Aquí, encontramos los antecedentes de planeación de la entidad de fiscalización superior que se concretaría hasta el último año del sexenio con la reforma al artículo 79 constitucional. Es relevante analizar las seis características que se le atribuyen en el Plan, pues finalmente se plasmaron en la Auditoría Superior de la Federación.

Después encontramos la intención de dirigir la función autocontroladora con criterios "modernos" que permita la evaluación del desempeño.

En la tercera parte "Desarrollo Democrático", sección novena "Reforma de Gobierno y Modernización de la Administración Pública", encontramos lo siguiente:

### 3.9.3 Sistemas de Control y Rendición de Cuentas.

Es indispensable dar a los órganos encargados de evaluar y fiscalizar la *gestión pública* y el ejercicio del gasto, la independencia, la capacidad técnica, y la credibilidad necesarias. Esto implicará una *reforma estructural profunda de las actuales instituciones y mecanismos de control interno y externo de la gestión pública*, y adecuar el marco jurídico a las necesidades de rendición puntual de cuentas a la ciudadanía. En congruencia con las demandas planteadas durante la consulta popular, se apoyará la reestructuración de los actuales órganos de control de la *gestión pública* para fortalecer la independencia, autonomía técnica, oportunidad y capacidad de la acción que requiere el órgano externo, a fin de constituirlo en un auténtico y moderno órgano superior de fiscalización. Complementariamente, se *reorganizarán los actuales métodos de control interno del Poder Ejecutivo* para lograr un sistema más eficiente de auto evaluación, con un fuerte enfoque preventivo, vinculado al *desarrollo administrativo de la gestión pública*.

Continúa y relaciona la necesidad de contar con la entidad superior de fiscalización para evaluar y fiscalizar la "gestión pública". También, señala que se iniciará una reorganización a los métodos de control interno del Poder Ejecutivo, lo que es uno de los objetivos del programa de Reforma al Sistema Presupuestario.

Las iniciativas propuestas se dirigen y encuentran su razón en el mejor desempeño del gobierno. Este punto se desarrolla de la siguiente manera:

### 3.9.4 Modernización de la Gestión Pública.

El sector público requiere una renovación que revitalice sus esquemas de trabajo, reoriente sus incentivos, *simplifique sus procedimientos y modernice sus métodos de gestión*. Es importante *superar el funcionamiento organizativo altamente vertical que fragmenta la responsabilidad a lo largo de los procesos productivos y de servicio*, y que repercute en la dispersión y evasión de responsabilidades. Ello permitirá superar la concentración de decisiones y la dilación en las respuestas para *avanzar hacia esquemas más flexibles y transparentes*, que respondan con agilidad a las necesidades y particularidades de la población.

Este Plan propone desarrollar *criterios nuevos y más pertinentes para la medición del desempeño*, con objeto de contar con elementos que *evalúen la calidad del servicio*, la opinión razonada de la población y la capacidad de respuesta de cada dependencia para atender satisfactoriamente los requerimientos de la ciudadanía.

Los objetivos son claros: simplificación de los procedimientos y superar el funcionamiento organizativo vertical. También figura la elaboración de criterios nuevos y más pertinentes para la medición del desempeño. Es decir, son tres propuestas del gobierno gerencial que abordamos al inicio de la tesis.

## **II. Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.**

El Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) deriva del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y de la Ley de Planeación.

Este programa desarrolla los lineamientos y directrices en que se dirigirá el gobierno en materia de Administración Pública. Respecto al sistema presupuestario encontramos en el apartado de diagnóstico lo siguiente.

Deficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño en el gobierno.

*Tradicionalmente, la actuación y el desempeño de las dependencias y entidades de la administración pública se han evaluado con base en los niveles de gasto autorizados, así como en función de su respectiva asignación a programas y a rubros presupuestarios. Sin embargo, por lo general se ha omitido medir la contribución del gasto público al logro de los objetivos a que éste se destina. Lo anterior se debe a que el planteamiento programático-presupuestal vigente ha tenido como prioridad la disciplina fiscal, sin incorporar criterios de eficiencia y efectividad para cumplir con las expectativas de la población a la que se pretende servir.*

*Paralelamente, un elemento que disminuye la atención sobre los resultados es el sistema de vigilancia y control, el cual se orienta principalmente a verificar que se dé cabal cumplimiento al marco jurídico administrativo que rige la actividad de la administración pública, así como a detectar irregularidades o ilícitos, y únicamente de manera eventual pedir cuentas sobre los logros alcanzados, la eficiencia en el manejo de los recursos y la efectividad de los programas.*

*Conforme al funcionamiento del actual sistema de autorización y vigilancia presupuestaria, parecería que el apego a la normatividad jurídica es condición no sólo necesaria, sino suficiente para alcanzar un desempeño satisfactorio en el servicio público, y en complemento de la misma podría considerarse de mayor importancia para los administradores, utilizar en su totalidad los recursos autorizados, que cumplir eficazmente con los objetivos institucionales, ya que a falta de elementos de*

*soporte, con frecuencia la justificación del presupuesto solicitado para el siguiente ejercicio fiscal depende, en gran medida, del monto ejercido en el año inmediato anterior.*

*Por otro lado, las asignaciones presupuestarias, una vez autorizadas, quedan estrictamente etiquetadas para ser utilizadas sólo en el rubro de gasto correspondiente, y la mayor parte de las transferencias, sujetas a autorización previa. Esta política restrictiva, al sumarse a otras medidas relativas al uso de los recursos, elevan los costos para la sociedad por inflexibilidad y lenta capacidad de respuesta de las instituciones oficiales. Si bien es cierto que el proceso vigente para la autorización y registro de operaciones presupuestarias tiene por objeto ser un mecanismo eficaz de control y de acopio de información, también lo es, que el empleo cada vez mayor de los avances tecnológicos permitirán sustituir el exceso de controles por un eficiente seguimiento electrónico que propicie una asignación y uso de recursos públicos racional, así como de un adecuado control de estos últimos.*

*Otro factor que ha dificultado una administración orientada hacia los objetivos y a la evaluación de resultados de las dependencias y entidades, lo constituye precisamente: la uniformidad del conjunto de las reglas internas antes referidas relativas a la administración de recursos humanos, materiales y financieros, que parecen razonables en lo general, pero que impide adaptarse a la diversidad de circunstancias a la que se enfrenta la administración pública para otorgar una gran variedad de servicios y cumplir con una multiplicidad de tareas económicas, sociales y culturales, tan distintas entre sí.*

*En estas condiciones tampoco existen verdaderos incentivos para que las dependencias y entidades ofrezcan bienes y servicios diferenciados acordes a la estructura de las poblaciones que constituyen su objetivo, ya que los ingresos "extrafiscales" que puede generar la prestación de servicios segmentados quedarían incorporados a la corriente general de ingresos federales y en última instancia, se diluirían en el conjunto de organismos gubernamentales.*

*Destaca la ausencia de un acuerdo o consenso respecto a las obligaciones y compromisos de las instituciones gubernamentales en cuanto a los estándares de calidad de los servicios que deben ofrecer a sus usuarios. Tampoco se usan de forma sistemática o generalizada parámetros de desempeño o rendimiento relevantes para evaluar su gestión, o la eficacia de las acciones que deben realizar atendiendo a la naturaleza de sus actividades. Es común el uso de unidades de medida poco significativas que se refieren a los medios utilizados, los cuales no son necesariamente representativos de los objetivos que se persiguen.*

*En este sentido el proceso de evaluación integral del gobierno se ha visto limitado por la falta de sistemas de información electrónicos que concentren la evolución cuantitativa y cualitativa*

de la gestión gubernamental, no sólo en materia de gasto, sino también en lo referente a su efectividad y eficiencia. Se han hecho esfuerzos considerables a través del Sistema Integral de Información para conformar un mecanismo ágil en la captación y procesamiento de datos, sin embargo éste no ha sido incluyente ni exhaustivo, motivo por el cual su alcance se ha visto limitado, máxime que no todas las dependencias y entidades han tenido un empleo homogéneo de la informática, así como una capacitación sistemática de los recursos humanos que desempeñan funciones de administración propiamente dicha.

Esta deficiencia de un mecanismo sistematizado de información ha restringido, por ejemplo, que se favorezca la determinación y difusión de los costos unitarios por centro o unidades de responsabilidad, producto o servicio, así como los parámetros representativos que reflejen el grado de satisfacción de los usuarios con los resultados de las instituciones gubernamentales, en lo que a la calidad y oportunidad de dichos resultados respecta.

Por otro lado, *el proceso de rendición de cuentas ha sido incapaz de satisfacer a plenitud las expectativas de información que necesita la opinión pública, para formular juicios objetivos, ya que se realiza en los más de los casos por medio de documentos que se presentan a órganos de gobierno, o a las unidades administrativas de jerarquía superior, o son de circulación relativamente restringida, sin que dichos órganos de gobierno cuenten con herramientas que los auxilien en la verificación de información oportuna y veraz. Parte de esta realidad, constituye el hecho de que sólo de manera eventual se llega a requerir la comparecencia de algunos titulares de dependencias y entidades ante los órganos legislativos, sin que exista una interacción directa entre el gobierno y los ciudadanos para evaluar y discutir abiertamente el cumplimiento de los objetivos y las tareas encomendados a las instituciones públicas.*

La importancia del diagnóstico es que a partir de estas consideraciones y evaluando los errores o deficiencias del sistema presupuestario fue que se inició la reforma al sistema presupuestario.

Si comparamos este análisis con el realizado por el gobierno gerencial observaremos una gran similitud. Sólo destaco que los dos diagnósticos exponen la falta de indicadores del desempeño y el incentivo que otorga el sistema al gasto total de los recursos.

Para la implementación del Programa de Modernización de la Administración Pública se elaboraron cuatro subprogramas:

1. Participación y Atención Ciudadana.

2. Descentralización y/o Desconcentración Administrativa.
3. Medición y Evaluación de la Gestión Pública.
4. Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público.

Y con respecto al sistema presupuestario importan las acciones que a continuación se presentan.

En el Subprograma Participación y Atención Ciudadana se contiene las siguientes Líneas de Acción.

Otros Mecanismos para Mejorar la Atención al Público.  
Revisión y Simplificación del Marco Normativo Actual.

- Las dependencias y entidades deberán analizar durante 1996 las normas que regulen sus funciones, e *identificar aquéllas que sean susceptibles de eliminarse o simplificarse, y promover los cambios indispensables al marco jurídico administrativo aplicable*, con objeto de eficientar la actuación del servidor público, sin que ello implique discrecionalidad o ineficiencia en el cumplimiento de sus responsabilidades.

Estándares de Calidad.

- Las *entidades y dependencias* que presten servicios directos al público *deberán definir*, durante 1996 y 1997, *estándares realistas y transparentes de calidad* de los servicios, que permitan a la población formarse expectativas claras sobre la atención que tienen derecho a exigir, y contar con referencias objetivas para evaluarlos, tales como los tiempos máximos de espera en la resolución por parte de la autoridad. Dichos estándares deberán ser revisados de manera periódica, mediante la participación de los recursos humanos vinculados con la prestación del servicio, y las opiniones de los usuarios, con la finalidad de detectar puntos deficientes y oportunidades de mejora. Asimismo, deberá informarse a la población, sobre la evolución observada en estos estándares y las medidas adoptadas para mejorarlos.

Del Subprograma Descentralización y/o Desconcentración Administrativa se derivan las siguientes Líneas de Acción.

Acciones.

Simplificación de Trámites para el Ejercicio Presupuestario.

- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público continuará el estudio y revisión del sistema presupuestario, con el fin de *proponer, antes de que finalice 1996, la transición a prácticas presupuestarias que alienten la efectividad, eficiencia y economía* en la prestación de los servicios y programas públicos, así como el equilibrio entre el control global del

presupuesto y la flexibilidad que requieren los administradores encargados de ejercerlo, para incrementar su capacidad de respuesta y el logro de objetivos institucionales que tienen asignados.

*Este sistema deberá dar a los administradores públicos control integral en la selección de sus insumos, en la programación de sus gastos y en la reasignación de recursos presupuestarios entre sus distintos programas y actividades, así como la flexibilidad de utilizar total o parcialmente, en la propia unidad administrativa, los ahorros o ingresos que generen en un ejercicio fiscal. Ello, a cambio de establecer compromisos claros para obtener mejores y mayores*

Del Subprograma Medición y Evaluación de la Gestión Pública derivan las siguientes Líneas de Acción.

El control presupuestario vigente debe complementarse con una *evaluación integral que mida los resultados de la gestión pública*, expresados en factores tales como la pertinencia y calidad de los servicios, su orientación efectiva a las poblaciones objetivo, y su vinculación con las demandas y necesidades de la población.

Objetivos.

- *Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas mediante el desarrollo de esquemas modernos de medición y evaluación del desempeño* y de los resultados de sistemas integrales de control, que permitan a los administradores públicos mayor flexibilidad en la operación y garanticen los principios de probidad, honestidad y transparencia en el uso de los recursos públicos.
- Lograr que la población confíe en que los recursos públicos se utilicen con honestidad, eficiencia y eficacia. ...

Líneas de Acción.

Objetivos Claros y Metas Cuantificables.

- Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de acuerdo a los criterios establecidos por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y Contraloría y Desarrollo Administrativo, deberán establecer a partir de 1996 objetivos claros a nivel institucional, y a nivel intermedio, que se vinculen a programas, acciones o servicios concretos, con metas significativas y cuantificables en términos de resultados. En este aspecto, *es preciso cambiar el enfoque hacia el impacto esperado de dichos programas en la sociedad, en vez de centrarse en indicadores del volumen del trabajo o de los recursos a utilizar.*

Creación de Indicadores de Desempeño.

- A partir de 1997, *las dependencias y entidades deberán presentar* y acordar con las Secretarías de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y Hacienda y Crédito Público un

*conjunto selecto de indicadores de desempeño*, que permita a cada dependencia o entidad: evaluar los resultados de su gestión en términos de la calidad, costos unitarios y pertinencia de sus servicios; medir los efectos que sus acciones estén teniendo en la sociedad o en los beneficiarios a los que se orientan sus programas; y asegurar que se dé cumplimiento a los objetivos institucionales propuestos.

Las áreas normativas de las *dependencias coordinadoras de sector que corresponda establecerán, para aquellas entidades paraestatales que ofrecen bienes o servicios, indicadores sobre productividad y estándares de calidad de entidades del sector público* dedicadas a actividades similares, o del sector privado cuando ello sea posible, o bien de organismos similares a nivel internacional con el propósito de inducir mecanismos indirectos de competencia. ...

#### Sistema Integral de Información

- Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en el curso de 1997, profundizarán en la revisión y adaptación del Sistema Integral de Información para incrementar su utilidad y aplicación en el ámbito federal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público contribuirá con las previsiones presupuestarias necesarias que permitan la interconexión informática de todas las dependencias y entidades, en congruencia con el Programa de Desarrollo Informático 1995-2000.

#### Fortalecimiento de los Órganos Internos de Control.

- En las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deberá darse a partir de 1996 mayor fortaleza e independencia a los órganos internos de control, para que puedan desempeñar su labor de control preventivo y correctivo con la autonomía e imparcialidad que su función requiere. Su labor no deberá limitarse a detectar y a sancionar a los eventuales infractores, sino también a promover la instrumentación del Programa de Modernización de la Administración Pública en el ámbito de su competencia, y con ello, coadyuvar al logro de una administración honesta y eficiente de los recursos públicos.

Es decir, a partir del Programa de Modernización Administrativa se realizarán acciones en materia de:

- Transparencia
- Simplificación del marco normativo
- Estándares de calidad
- Simplificación de tramites del ejercicio presupuestario
- Creación de indicadores del desempeño
- Información

que se reflejarán e integrarán en la Reforma al Sistema Presupuestario.

### III. Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000.

El Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) sigue los criterios señalados de la siguiente manera. En la tercera parte del Programa "Política y Estrategias de Financiamiento del Desarrollo", Segunda Estrategia "Consolidar el Ahorro Público", inciso dos y tres, encontramos lo siguiente.

#### 3.4.2. Política de Gasto Público.

Para contribuir al financiamiento del desarrollo económico, la política de gasto público se orientará, durante 1997-2000, a los siguientes objetivos:

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

Elevar la calidad y la cantidad de los bienes y servicios públicos utilizando el mismo nivel de recursos presupuestarios es una creciente demanda de la sociedad. Para ello, se requiere transformar a las dependencias y entidades gubernamentales en organizaciones eficientes y eficaces, y contar con servidores públicos con vocación de servicio. Modernizar la gestión pública también implica cambios graduales en la cultura organizacional, orientados a obtener resultados, un esquema de incentivos, estímulos y sanciones.

El uso eficiente y eficaz de los recursos presupuestarios contribuirá a ampliar la cobertura y a mejorar la calidad de los bienes y servicios públicos, así como la oferta de los mismos. Para el periódico 1997- 2000, se continuara con el propósito de hacer más, con mayor calidad y con menos recursos. Por ello, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público adoptara las siguientes acciones:

- Crear una Nueva Estructura Programática (NEP) y diseñar e implantar indicadores estratégicos.
  - Enfocar las auditorías del gasto a los resultados.
  - Incrementar la calidad del capital humano en el sector público.
  - Descentralizar programas y responsabilidades hacia gobiernos estatales y municipales.
  - Racionalizar subsidios y transferencias.
- a) Nueva Estructura Programática e Indicadores Estratégicos. Para alcanzar los objetivos de la política de gasto público y contribuir con ello al sano financiamiento del desarrollo económico, la Administración Pública Federal requiere desempeñarse de manera eficiente, eficaz y orientada hacia la calidad.

Para ello, es indispensable contar con un sistema de planeación estratégico que brinde claridad y unidad a los propósitos gubernamentales, permita realizarlos y sirva como un marco de referencia en la toma de decisiones. Asimismo, la Administración Pública Federal necesita mostrar ante la ciudadanía que los recursos que se destinan a las prioridades nacionales, se aplican con la mayor eficiencia.

Por lo anterior, se ha iniciado una reforma presupuestaria que se centra en dos innovaciones: un replanteamiento integral de la estructura programática y la introducción de indicadores estratégicos para evaluar y monitorear los programas y las principales actividades gubernamentales. Ambas innovaciones tienen como propósito promover una administración enfocada a los resultados, que permita dejar atrás la rigidez de los proyectos administrativos como uno de los instrumentos del control presupuestario.

Una parte del cambio se concentra en reformar la estructura programática, a fin de vincular de forma directa y sencilla los propósitos de las políticas públicas, la misión de las dependencias y entidades, y el quehacer cotidiano de las unidades responsables, ejecutoras directas de los recursos públicos. Dicha reforma facilitará el costeo de los programas y las políticas de gobierno, por lo que será una hermanita muy útil el desempeño de los programas y sus ejecutores a estos últimos les será de una gran ayuda para mejorarla toma de decisiones.

El espíritu de la reforma presupuestaria es crear un sistema de planeación, programación y presupuesto ágil, transparente y útil que permita al sector público Federal elevar el valor agregado de los recursos fiscales, para obtener los resultados comprometidos ante la sociedad. Para ello, se propone alcanzar los siguientes objetivos:

- Mejorar la asignación de los recursos públicos para elevar la eficiencia, efectividad y calidad en la producción de bienes y en la prestación de servicios.
- Costear políticas públicas, programas y actividades gubernamentales, para realizar proyecciones de gastos multianuales (nivel de gasto), así como conocer las implicaciones presupuestarias de una decisión de política pública.
- Crear auténticos administradores en las unidades responsables, comprometidos con la obtención de productos y volúmenes que contribuyan a los resultados propuestos por las políticas públicas, y que sustituyan paulatinamente al personal que se indica solamente a realizar trámites administrativos.
- Simplificar el proceso integral del presupuesto y el ejercicio de gasto.
- Establecer claramente los recursos necesarios para la

realización de las políticas, las estrategias, las acciones, los programas especiales y los proyectos gubernamentales. De esta manera, se pueden identificar las implicaciones del costo presente y futuro que tienen los programas, vinculándose a los resultados que se pretenden obtener. Esto facilita que lo que se hace y lo que se busca vayan en la misma dirección, y estén acordes con la disponibilidad de recursos.

- Simplificar, dar claridad y homogeneizar el lenguaje programático presupuestario, para hacerlo de uso común entre los ejecutores.
- Facilitar el surtimiento de la relación entre el gasto con el logro de resultados y el impacto de las políticas públicas y sus programas. Es importante orientar la gestión pública hacia la obtención de resultados. Por ello es fundamental introducir indicadores estratégicos que midan el avance de lo que se logra y así identificar el avance de las áreas responsables en la administración de recursos y en la ejecución de los mismos.

#### b) Auditorías del Gasto a los Resultados.

Con la Nueva Estructura Programática se aportaran elementos para que las auditorías del gasto complementen su alcance contable financiero con un enfoque basado en el logro de resultados.

Tradicionalmente, las auditorías se realizan a los estados contables de las dependencias y/o entidades, sin importar el logro de los objetivos. Con la Nueva Estructura Programática, se podrá vincular el gasto realizado con los resultados obtenidos, lo que conllevará a la evaluación más integral de las instituciones públicas, ya que los ciudadanos no sólo les interesa que el gasto se realice de manera clara y transparente, sino que se describan los logros obtenidos con sus contribuciones al erario federal.

#### 3.4.3 Sistema Integral de Administración Financiera Federal

Con el propósito de que las finanzas públicas contribuyan a alcanzar y mantener una estabilidad macroeconomía permanente y, con ello, se ofrezca la certidumbre necesaria para promover un crecimiento económico sostenido, es indispensable que el nivel de los egresos guarden correspondencia con los ingresos tributarios y no tributarios que recibe el sector público, tanto en su perspectiva anual como en la propia evolución de la recaudación y la ejecución del gasto.

Por ello además de contar con una política tributaria que fortalezca la recaudación y se oriente a estimular el ahorro, la inversión productiva y el empleo, y de que la política de gasto público promueva el cumplimiento de los objetivos del desarrollo nacional en el cumplimiento de una estricta disciplina fiscal, es

preciso establecer instrumentos que permitan optimizar la asignación y el uso de los recursos públicos.

Con esta finalidad, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público promoverá la implementación del Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF) que se caracteriza por ser un sistema ágil y oportuno de seguimiento y control de los egresos, que simplifiquen el presupuesto presupuestario, facilite la toma de decisiones en la autorización y ejecución presupuestaria, así como en las operaciones de tesorería y permita a las autoridades y al público en general conocer continuamente la evolución de las finanzas públicas.

En este sentido, la implementación y el desarrollo del Sistema Integral de Administración Financiera Federal deberá orientarse a:

- Registrar e integrar oportunamente la información de los ingresos y los egresos del Gobierno Federal.
- Simplificar y mejorar el control sobre las operaciones presupuestarias y financieras
- Dar certeza a los ejecutores del gasto sobre el presupuesto y el calendario que tienen autorizado
- Optimizar el registro de las distintas fases del gasto
- Relacionar la ejecución presupuestaria con la evolución de la recaudación
- Optimizar el manejo de la Tesorería de la Federación
- Asegurar la radicación y el pago oportuno de los compromisos
- Proporcionar información precisa y oportuna sobre el avance en el uso de los recursos aplicados a programas gubernamentales y
- Reducir el tiempo de presentación en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. De esta forma, el Sistema Integral de Administración Financiera Federal promoverá una aplicación eficiente y eficaz de los recursos públicos, al minimizar la acumulación de recursos ociosos que generan un alto costo financiero al Gobierno Federal. Esto permitirá a su vez liberar recursos que se destinan al servicio de la deuda para aplicarlos en gasto prioritario. Asimismo, el Sistema Integral de Administración Financiera Federal permitirá alimentar con información precisa y oportuna el proceso de planeación, programación y presupuesto del Gobierno Federal.

Todos estos precedentes son fundamento de la Reforma al Sistema Presupuestario cuya primera referencia oficial la encontramos en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1998.

Es en este Proyecto donde encontramos la exposición de la Reforma que se implementó principalmente a través de reformas al Manual de Normas

Presupuestarias (y sus derivados, como son los Catálogos y el Clasificador por Objeto de Gasto), así como en el Acuerdo que establece el Sistema Integral de Administración Financiera Federal.

El Proyecto de Presupuesto de Egresos de 1998 dedica especialmente a la Reforma al Sistema Presupuestario su capítulo VII "Modernización del Sistema Presupuestario en el Sector Público", que exponen los objetivos, metas y componentes de la Reforma.

Claramente observamos a través de esta exposición una perspectiva gerencialista del quehacer gubernamental, dirigiéndose a la "obtención de resultados" y a elevar el desempeño con criterios de eficacia y eficiencia desde una perspectiva "estratégica e integral".

Señala que el propósito de la reforma es: "ir más allá del énfasis que se da actualmente a los procedimientos, para concentrar la atención en los resultados".

Según la exposición de motivos, la Reforma al Sistema Presupuestario se ha fijado:

- Vincular la asignación de los recursos públicos a la eficiencia, la efectividad y la calidad de los bienes y los servicios públicos producidos;
- Relacionar el ejercicio del gasto con el logro de los resultados de las políticas públicas y de sus programas;
- Desarrollar herramientas y técnicas administrativas que ayuden a conocer el costo de los programas y de las políticas gubernamentales que sirvan para disponer proyecciones multianuales de gasto, y que mejoren el control del gasto desde una perspectiva estratégica;
- Estimular la formación de auténticos administradores en las unidades responsables cuya prioridad sea la obtención de resultados lo más eficientemente posible;
- Simplificar el proceso de administración del ejercicio del gasto; y
- Alinear los esfuerzos de las instituciones gubernamentales con los propósitos y los objetivos de las políticas públicas.

La Reforma al Sistema Presupuestario quedó conformada, según la Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal de 1998<sup>105</sup>, con los siguientes componentes:

- Nueva Estructura Programática.
- Sistema de Evaluación del Desempeño.
- Sistema Integral de Administración Financiera Federal.

Estos componentes afectaron todo la fase de ejecución del gasto, sin embargo, el núcleo es la Nueva Estructura Programática. A partir de ésta se establecen el Sistema de Evaluación del Desempeño y el Sistema Integral de Administración Financiera Federal. El análisis de la ejecución presupuestaria se basó en la normatividad vigente, es decir, con los elementos de la Reforma al Sistema Presupuestario de 1998. Por esto, nos remitimos a esa exposición, a la cual anexamos las siguientes consideraciones.

---

<sup>105</sup> México, Poder Ejecutivo Federal, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Exposición de Motivos, p. 1692.

## Capítulo Segundo. Nueva Estructura Programática.

En el documento expedido por la Unidad de Política y Control Presupuestal, dependiente de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en julio del 2000 y que fue denominado "Nueva Estructura Programática"<sup>106</sup>, encontramos la siguiente definición:

La Nueva Estructura Programática se define como el instrumento de la programación presupuestaria que, mediante categorías y elementos programáticos, ordena las acciones de la gestión gubernamental, así como sus resultados, permitiendo evaluar el impacto de estos en los ámbitos social y productivo.

La estructura anterior de la clave presupuestaria se establecía en el Manual de Normas para el Ejercicio del Gasto en la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1996. Su numeral primero señala lo siguiente:

1. La clave presupuestaria es un instrumento que permite el control, la descripción e identificación del gasto realizado por las dependencias y entidades de la administración pública federal. La estructura de la clave está compuesta de la manera siguiente.

La conformación de ésta clave presupuestaria era más limitada, tanto en su integración como en información. Incluso podemos observar inconsistencia en su formación pues en partes separadas contiene los mismos parámetros de información, por ejemplo la dependencia y la unidad responsable.

Respecto al dígito verificador que reflejaba la naturaleza económica del gasto, solamente se especificaba en los numerales con que se identificaría ya fuera el gasto corriente, el gasto de capital y el gasto de obra pública, sin determinar con precisión qué es lo que se debía entender por cada uno de estos conceptos.

Tampoco se encuentra en este manual una adecuada regulación respecto al Tipo de Pago y al Dígito Verificador, lo que dificultó el uso de la

---

<sup>106</sup> México, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Política y Control Presupuestal, Nueva Estructura Programática, julio del 2000, p. 4.

clave presupuestaria. Este Manual desarrolló a través de dos tablas la clave presupuestaria, pero al unirlos obtenemos la siguiente.

<b>CLAVE PRESUPUESTARIA</b>				
<b>ELEMENTOS</b>	<b>ABREVIATURA</b>	<b>DÍGITOS</b>	<b>NATURALEZA</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>
Año	A	1	Numérico	Ultimo número del año calendario
Dependencia o Ramo	D	5	Numérico	Dependencia o Ramo que ejecuta el gasto
Programa	P	2	Alfanumérico	Tercera y cuarta categorías programáticas, de conformidad con el Catalogo de Programas y Metas del Servicio Público Federal
Subprograma	SP	2	Numérico	Proyecto que va a realizar la dependencia. Los dígitos se anotarán en orden progresivo comenzando por el 01 para los proyectos prioritarios o estratégicos
Proyecto	PY	2	Numérico	Proyecto que va a realizar la dependencia. Los dígitos se anotarán en orden progresivo, comenzando por el 01 para los proyectos prioritarios o estratégicos
Unidad Responsable	U	3	Alfanumérico	Area administrativa responsable de la ejecución. Este elemento se determina por la Dirección General de Política Presupuestal
Concepto o Partida	CPTO o PDA	4	Numérico	Capítulo, concepto y partida específica, de acuerdo con la clasificación por Objeto de Gasto
Dígito Identificador	DI	2	Numérico	Naturaleza económica del gasto: corriente, de capital y de obra pública
Tipo de Pago	TP	1	Numérico	Sublínea de crédito global a utilizar
Dígito Verificador	DV	1	Alfanumérico	Permite verificar la estructura de la clave para garantizar que la afectación de esta sea confiable
<b>Total de dígitos</b>		<b>22</b>		

A partir de esta estructura básica, el Manual especificaba particularidades de cada elemento de la clave presupuestaria sin mayor alcance.

Tampoco encontramos ninguna regulación de los documentos de afectación presupuestaria, reconociéndose a través del *Manual...* los siguientes documentos, a los cuales no se señalan ni contenidos, características o requisitos:

1. Cuenta por Liquidar Certificada;
2. Oficio de Afectación Presupuestaria;
3. Oficio de Autorización de Inversión;
4. Aviso de Reintegro; y
5. Documento Múltiple.

Finalmente, el citado Manual manejaba diferentes integraciones de la clave presupuestaria, dependiendo del documento de pago. Para el presupuesto original (sic), el Oficio de Afectación Presupuestaria y el Oficio de Autorización de Inversión, la clave se integraba con 22 dígitos. En la Cuenta por Liquidar Certificada y el Aviso de Reintegro establecía su integración con 21 dígitos.

Este esquema era caótico para los ejecutores del gasto y para los ciudadanos. La falta de claridad se resolvió con soluciones discrecionales que el encargado administrativo aplicaba. Pero más allá de ello, está la imposibilidad real de cubrir los requerimientos de todas las dependencias y entidades ejecutoras del gasto. La reforma de la Nueva Estructura Programática introdujo mayor organización en la clave presupuestaria. Los cambios introducidos se implementaron a través de la expedición del Manual de Normas para el Ejercicio del Gasto en la Administración Pública Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 1998. El acierto de la Nueva Estructura Programática radica en poner la información en su lugar a través de las clasificaciones --administrativa, económica y funcional.

La exposición del capítulo se funda en el Manual de Normas vigente (Diario Oficial de la Federación del 4 de mayo del 2000) y aunque no es el que

introdujo la Nueva Estructura Programática, no ha sufrido modificaciones sustantivas.

La única modificación a la clave presupuestaria fue la introducida por el Oficio Circular publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de marzo del 2000, que contiene las Modificaciones al Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal.

Este Oficio Circular reformó el primer campo de la clave presupuestaria que identifica el año para ampliarlo a cuatro registros, pues con anterioridad únicamente se registraba el último dígito del año. También aumentó a dos registros el componente Gasto con Destino Específico, pero el Manual vigente volvió a los lineamientos del Manual de 1998, por lo que regresó a un dígito.

#### **I. Clasificación Administrativa.**

La categoría administrativa identifica a los ejecutores del gasto y se integra con los componentes Ramo, Unidad Responsable y Unidad Ejecutora.

##### **▪ Ramo.**

Este componente registra al ejecutor en el que se autoriza y/o ejerce el Presupuesto de Egresos. El Presupuesto de Egresos de la Federación clasifica el universo de ejecutores en dos grupos: Ramos Administrativos y Ramos Generales.

##### **1. Ramos Administrativos y Ramos Generales.**

Los Ramos Administrativos comprenden: Poder Legislativo y Poder Judicial, Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de Derechos Humanos y Secretarías de Estado del Poder Ejecutivo. Los Ramos Generales identifican las obligaciones de pago distintas de los programas de los poderes o de las Secretarías.

##### **2. Administración Pública Paraestatal.**

Para efectos del Presupuesto de Egresos de la Federación la Administración Pública Paraestatal se distinguen dos regímenes.

a) Entidades de Control Presupuestario Directo.

Que agrupa las que tienen una relevancia estratégica por los niveles de ingreso y gasto, que de manera específica se autorizan en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

b) Entidades de Control Presupuestario Indirecto.

Que agrupa aquellas cuyos niveles de ingreso y gasto se encuentran incluidos en cada una de los ramos administrativos en que se están sectorizados.

Este componente se identifica con la abreviatura (RA) y tiene asignados dos registros en la clave presupuestaria.

La identificación de los ejecutores del gasto se encuentra señalada en el Catálogo de Ramos, Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, expedido por la Unidad de Política y Control Presupuestal de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La última edición es de enero del 2000 en las que aún no se encuentran las últimas reformas de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

▪ Unidad Responsable.

La Unidad Responsable identifica a la unidad administrativa perteneciente a la estructura orgánica de una dependencia responsable de ejercer las asignaciones presupuestarias correspondientes.

En el caso de las asignaciones relacionadas con los subsidios y/o transferencias que otorga el Gobierno Federal a las entidades del sector paraestatal, éste componente identifica la entidad beneficiaria de los recursos.

Es decir, la Unidad Responsable es la unidad interna de una dependencia o entidad responsable de ejercer la asignación presupuestaria que le corresponda. Este componente se identifica con la abreviatura (UR) y tiene asignados tres registros en la clave presupuestaria.

La identificación de las Unidades Responsables se encuentra señalada en el Catálogo de Unidades Responsables expedido por la Unidad de Política y Control Presupuestal de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La última edición es de 1999 en las que aun no se

encuentran las últimas reformas de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

- Unidad Ejecutora.

Las Unidades Ejecutoras son unidades subordinadas a la Unidad Responsable, en las que se desconcentra una parte del ejercicio presupuestario, por estar ubicadas en áreas geográficas distintas.

Este componente se identifica con la abreviatura (UE) y tiene asignados dos registros en la clave presupuestaria.

La Nueva Estructura Programática precisó y amplió la información de la clave presupuestaria en el ejecutor del gasto. La precisó, pues solamente emplea la expresión "ramo", señalando lo que debemos entender como tal, y determina con mayor alcance quiénes son las unidades responsables.

La Nueva Estructura Programática también amplía los componentes al incluir a la Unidad Ejecutora, cuya razón se encuentra en determinar con exactitud y mayor alcance a los ejecutores del gasto.

Esta distinción a nivel federal no resulta ociosa y sí en cambio bastante necesaria, pues por la naturaleza del gobierno federal, y por la organización de las dependencias y entidades federales, su cobertura se extiende a todo el territorio nacional y para un funcionamiento correcto y adecuado es necesaria la existencia de unidades *in situ* suficientemente facultadas al respecto.

Por dar un ejemplo concreto, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales despliega actividades en todo el territorio nacional, a través de diferentes órganos. Entre ellos, la Comisión Nacional de Agua realiza también funciones en todas las entidades federativas y no maneja para todo el país solamente un distrito de riego, sino que al contrario, tiene ininidad diseminados por todo el territorio nacional. Así, la unidad responsable identificará en este caso al distrito de riego de Morelos, al del Distrito Federal, o al que sea. Y ello ocurre en todas las Secretarías, como Comunicaciones y Transportes o Relaciones Exteriores.

La clasificación administrativa es correcta, al identificar casuísticamente cada dependencia, pero esto implica una pluralidad de catálogos que dificultan

su conocimiento. Estos catálogos no se encuentran publicados en el Diario Oficial de la Federación y solamente se encuentran "difundidos" por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esta situación aleja a los ciudadanos y a los diputados de la certeza que debe imperar en la materia, pues su modificación será libre o en ocasiones caprichosamente realizada, abriéndose la posibilidad de encubrir actos delictivos. La publicación de estos Catálogos es necesaria para una mejor regulación de la clave presupuestaria.

## **II. Clasificación Económica.**

Esta clasificación identifica el tipo de bienes y servicios que se adquieren con los recursos asignados en el Presupuesto de Egresos.

Sin embargo este parámetro es más amplio, ya que también identifica las erogaciones que realiza el gobierno federal para dar cumplimiento a otros compromisos, como son las transferencias de recursos a entidades federativas y municipios.

La Nueva Estructura Programática acertó en organizar la información económica que debe contenerse en la clave presupuestaria. Asimismo, precisa y amplía los componentes económicos. La anterior clave presupuestaria identificaba este componente como 'concepto o partida' y la Nueva Estructura solamente aplica 'objeto de gasto'.

Los componentes que conforman la Clasificación Económica son:

1. Objeto de Gasto que se identifica con la abreviatura (OG) y tiene asignados en la clave presupuestaria cuatro dígitos;
2. Tipo de Gasto que se identifica con la abreviatura (TG) y tiene un dígito;
3. Gasto con Destino Específico que se identifica con la abreviatura (GE) y tiene un dígito; y
4. Fuente de Financiamiento que se identifica con la abreviatura (FF) y tiene un dígito.

El Objeto de Gasto identifica en los distintos niveles de agrupación (capítulo, concepto, partida) del Clasificador por Objeto de Gasto, los insumos que adquieren las unidades responsables y/o las unidades ejecutoras.

En la Nueva Estructura se ampliaron los componentes de la Clasificación Económica, al incorporar otros tres que la anterior normatividad no reconocía. Introdujo los componentes Tipo de Gasto, Gasto con Destino Específico y Fuente de Financiamiento.

El Tipo de Gasto relaciona la adquisición de Insumos con la naturaleza económica de las erogaciones que pueden ser de gasto corriente (1), gasto de capital diferente de obra pública (2), gasto de obra pública (3) y participaciones (4), según el numeral 9 del Manual.

Gasto con Destino Específico permite registrar la aplicación específica que tienen asociadas algunas asignaciones presupuestarias que no se pueden identificar a través de ningún otro componente. Estos destinos son los siguientes, según el numeral 9 del Manual: gasto operativo (0), aportaciones a seguridad social (1), erogaciones sustantivas (2), gasto sujeto a racionalidad presupuestaria (3) y provisiones para servicios personales (4).

Fuente de Financiamiento identifica el origen de los recursos con que se cubre la asignación presupuestaria que pueden ser recursos fiscales (1), Gastos financiados con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BID-BIRF) así como otros financiamientos externos (2) y contraparte nacional (3).

Las modificaciones que introdujo la Nueva Estructura Programática en el parámetro económico no son de fondo sino de cobertura, pues sigue el eje central del Clasificador por Objeto de Gasto aunando los parámetros referidos, siendo correcta su inclusión en la clave presupuestaria.

### **III. Clasificación Funcional-Programática.**

Esta clasificación identifica la orientación y permite conocer el fin de los recursos públicos, independientemente de quien los ejerce. Este parámetro se denomina en el Manual como 'Dimensión Funcional'. Aquí tenemos al mayor cambio introducido por la Nueva Estructura Programática.

Esta categoría da fundamento a los elementos programáticos que servirán para establecer las bases, fundamentos y modo de operación del Sistema de Evaluación del Desempeño.

▪ **Función.**

Es el primer componente de la clasificación programática y se le identifica con la abreviatura (F), asignándosele 2 registros en la clave presupuestaria. Identifica el campo de acción o el ámbito de competencia del sector público para el que se aplica la asignación presupuestaria. La función representa las atribuciones que el marco jurídico establece al sector público, y corresponde al nivel de mayor agregación del destino de los recursos públicos, siendo determinada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Según la fracción III del numeral 8 del Manual de Normas, la función se ajusta al catálogo correspondiente, el Catálogo de Categorías Programáticas de la Administración Pública Federal, difundido por la Secretaría.

De este Catálogo encontramos dos ediciones, la primera del año 1998 en el que se contemplaban 20 funciones y el segundo del año 1999, en que se añadió el último, es decir, el identificado con el número 21. De las 21 funciones, 17 son de gasto programable y cuatro de gasto no programable.

▪ **Subfunción.**

Es el segundo componente de la clasificación programática y se identifica con la abreviatura (SF). asignándosele 2 registros en la clave presupuestaria. Establece en mayor detalle el campo de acción que se especifica en la función. Se abre una subfunción para identificar de manera más específica la participación del sector público.

La subfunción se determina por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y según la fracción III del numeral 8 del Manual de Normas se ajusta al catálogo correspondiente, el Catálogo de Categorías Programáticas de la Administración Pública Federal, difundido por la Secretaría.

De este Catálogo encontramos dos ediciones, la primera del año 1998 y la segunda del año 1999, ambos contemplando 55 subfunciones. Como las

actividades de la unidades responsables pueden atender simultáneamente a varias subfunciones se creó la 'Subfunción de Servicios Compartidos' identificándose con los dígitos "00". Las subfunciones se identifican con la relación que se anexa al final, tomada del Catálogo de Categorías Programáticas.

▪ Programa Sectorial.

Éste es el tercer componente de la categoría funcional programática y se identifica con la abreviatura (PS), asignándosele 2 registros en la clave presupuestaria. Relaciona la asignación presupuestaria con los programas sectoriales que derivan del Plan Nacional de Desarrollo establecido por la Ley de Planeación.

Los programas sectoriales comprenden los aspectos relativos a un área de la economía o de la sociedad que es atendido por una dependencia. Estos programas están sujetos a las previsiones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo; especifican los objetivos, prioridades, políticas e instrumentos; definen las estimaciones de recursos por aplicar, así como los responsables de la ejecución.

A través de los programas sectoriales que siempre son de mediano plazo (pues no puede extenderse más de seis años), presentan los lineamientos que habrán de seguir las dependencias y entidades para alcanzar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Por ello, se parte del hecho de que todo lo que realiza el sector público debe estar comprometido dentro de un programa sectorial.

La identificación del programa sectorial se determina por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y según la fracción III del numeral 8 del Manual de Normas se ajusta al catálogo correspondiente, que es el Catálogo de Categorías Programáticas de la Administración Pública Federal, difundido por la Secretaría.

De éste Catalogo encontramos dos ediciones, la primera del año 1998 y la segunda del año 1999, ambos contemplando 36 programas especiales. De estos, 35 corresponden al gasto programable, 32 de los cuales --del 4 al 35--

se encuentran enunciados en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Se asimilan a programas sectoriales los del Poder Legislativo y Judicial y los de las dependencias que no participan en algún programa sectorial --Presidencia de la República, Relaciones Exteriores, Defensa y Marina--; sus programas especiales se vinculan al Plan Nacional de Desarrollo, el cual para efectos es considerado como un programa sectorial.

▪ Programa Especial.

Es el cuarto componente de la categoría funcional programática y su abreviatura es (PE), asignándosele 3 registros en la clave presupuestaria. Identifica un conjunto de actividades institucionales que se orientan de manera integral para resolver un problema específico, mejorar una situación y/o prevenir un acontecimiento, con el propósito de concretar y alcanzar los objetivos de los programas sectoriales.

El programa especial representa el esfuerzo de concretar los propósitos y lograr los objetivos del programa sectorial, por lo que su duración será de mediano plazo.

Los programas especiales se refieren a un planteamiento específico para resolver:

- i. Un problema que se ha definido;
- ii. Mejorar una situación que se ha identificado; y/o
- iii. Prever un acontecimiento.

Se consideran programas especiales aquellos que cumplen lo siguiente:

- Tener claramente identificada la problemática a resolver, la situación a mejorar y/o el acontecimiento a prevenir;
- Identificar con claridad su propósito institucional; objetivos; los indicadores estratégicos que se consideren pertinentes para una evaluación y seguimiento objetivo; a su vez deberán establecerse metas para los indicadores seleccionados y estimar el costo que representa alcanzar estas metas;
- Definir claramente la población objetivo a atender;
- Alinear el propósito institucional a los objetivos de la política pública establecida;
- Establecer las actividades y proyectos a realizar;
- Considerar aquellos eventos que favorecen o perjudican la relación del programa y tener ordenadas de manera cronológica las actividades y/o proyectos, así como su interrelación, si son simultáneas o secuenciales;

- Determinar claramente la temporalidad del programa, aun cuando pueda extenderse más allá del periodo de una administración gubernamental;
- Contener una evaluación ex-ante de los costos y beneficios que implican su realización; y
- Tener un responsable para integrar y coordinar el programa especial en caso de rebasar la esfera de competencia de una Secretaría. En tal circunstancia, entre los responsables estarán las Comisiones Intersecretariales o Gabinetes Especializados respectivos.<sup>107</sup>

Por sus características, un programa especial puede formar parte de una o varias funciones. El programa especial siempre forma parte de un programa sectorial y su temporalidad se deriva del hecho de que todo programa especial debe estar sujeto al ciclo: concepción del programa, puesta en marcha, desenvolvimiento y evaluación, y fin del programa.

El programa especial se ajusta según la fracción III del numeral 8 del Manual de Normas, correspondiente al Catálogo de Categorías Programáticas de la Administración Pública Federal, difundido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Y en este caso es el propio ejecutor del gasto, a través de la unidad responsable, quien los propone y concerta con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De este Catálogo encontramos dos ediciones, la primera del año 1998 en el que se contemplaban 25 programas especiales; y el segundo del año 1999 en que se incrementó a 26 por la inclusión del programa identificado con el número "023", que es el "Programa de Apoyo a Ahorradores". También incluye el programa especial "000", con la denominación de Programa Normal de Operación que se utiliza cuando las dependencias, entidades y unidades responsables, llevan a cabo actividades institucionales que no están asociadas directamente al cumplimiento de un programa especial.

La evaluación de éste programa especial se hace sobre los indicadores que están vinculados directamente a los resultados de la dependencia y/o entidad en su conjunto. De los 26 programas especiales, 17 corresponden a Ramos Administrativos y 9 a Ramos Generales.

▪ **Actividad Institucional.**

Éste es el quinto componente de la categoría funcional-programática, identificándose con la abreviatura (AI) y tiene 3 registros en la calve presupuestaria. Registra las operaciones que realizan las unidades responsables del ejercicio de los recursos presupuestarios para dar cumplimiento a la misión que tiene encomendada.

Esta categoría programática es la que conduce directamente y refleja en forma concreta la producción de un bien o a la prestación de un servicio para atender a un "cliente" o a un usuario plenamente identificado.

Toda actividad esta asociada a una unidad responsable y aquí también es el propio ejecutor del gasto a través de la unidad responsable quien los propone y concerta con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Un programa especial estará conformado por un conjunto de actividades. De la misma manera, los proyectos institucionales y de inversión podrán tener actividades institucionales. Sin embargo, no todas las actividades institucionales que desarrolla una unidad responsable formarán parte de un programa especial.

Derivado de lo anterior, sólo las actividades institucionales que no forman parte de un programa especial tendrán indicadores estratégicos y sus metas correspondientes. Como toda unidad responsable tiene que llevar a cabo una actividad institucional para explicar y justificar su existencia, los indicadores estratégicos del programa especial serán suficientes cuando la actividad institucional forme parte de este programa especial. Con ello, la unidad responsable y las actividades institucionales que participan en un programa especial tendrán indirectamente un conjunto de indicadores.

Cuando una unidad responsable participa en una actividad que se contempla dentro de dos o más actividades institucionales del sector público y no le es posible presupuestar sus recursos en las dos o más actividades, deberá plasmar sus requerimientos en la que mayor preponderancia tenga.

La actividad institucional se ajusta según la fracción III del numeral 8 del Manual de Normas al catálogo correspondiente, el Catálogo de Categorías Programáticas de la Administración Pública Federal, difundido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De este Catálogo se encuentran dos ediciones, la primera del año 1998 y la segunda del año 1999, ambos contemplando nueve de actividades institucionales.

▪ Proyecto.

Éste es el sexto componente de la categoría funcional-programática, identificándose con la abreviatura (PY), y se le asignan 4 registros en la calve presupuestaria.

El Manual de Normas diferencia dos tipos de proyectos: institucionales y de inversión.

Los proyectos institucionales permiten registrar propuestas concretas para mejorar una actividad institucional, un producto o una prestación de servicio.

Los proyectos de inversión identifican las acciones de las unidades responsables que para aumentar y/o mejorar el flujo de productos y/o servicios, incrementan el activo fijo del sector público.

El proyecto corresponde al nivel de mayor desagregación del destino de los recursos públicos y se determina por el ejecutor del gasto a través de la unidad responsable, quien los propone y concerta con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pues así lo dispone la fracción III del numeral 8 del Manual de Normas.

El proyecto institucional es una propuesta específica de una o varias unidades ejecutoras de una misma dependencia para mejorar un producto o la prestación de un servicio. También representa una forma específica de concretar a nivel de detalle la estrategia de ejecución de un programa sectorial y/o programa especial.

Las características de los proyectos institucionales, según indica el Catálogo de Categorías Programáticas, son las siguientes.

- El horizonte de ejecución de sus etapas es menor de 24 meses;
- Siempre deben estar asociados a una unidad responsable;
- Identifican con claridad y precisión el propósito institucional; objetivos; los indicadores estratégicos que se consideren pertinentes para una evaluación y seguimiento objetivo; a su vez deberán establecerse metas para los indicadores seleccionados y estimar el costo que representa alcanzar estas metas;
- Pueden contener gasto corriente y de inversión, pero no incrementan necesariamente el activo fijo del sector público;
- En caso de estar asociados a gasto de inversión, se llevan a cabo para mejorar, conservar y mantener un activo; y
- Debe contener una evaluación ex-ante de los costos y beneficios que implica su realización.<sup>108</sup>

En el caso de que un proyecto institucional esté asociado a un programa especial, bastarán los indicadores y metas que se definan para ese programa especial. Los proyectos de inversión corresponden a todo aquello que emprende el sector público para incrementar sus activos fijos. Por lo tanto, estos proyectos se asocian directamente a la obra pública y deben precederse por una evaluación. Estos proyectos surgen como resultado de las siguientes etapas:

- Propuesta para incrementar la producción de bienes y/o prestación de servicios;
- Un primer análisis sobre beneficios y costos que implica la realización del proyecto;
- Estudio de prefactibilidad y factibilidad;
- Valuación de los costos de operación, conservación y mantenimiento de la obra concluida; y
- Proyecto Ejecutivo.<sup>109</sup>

Una vez realizado lo anterior puede iniciarse la ejecución del proyecto. De manera transitoria a la entrada de la reforma se consideraron los proyectos de inversión en proceso, así como los proyectos que se pretendían incorporar a partir de 1998, los cuales debieron contar con el dictamen favorable de la Unidad de Inversiones y de Desincorporación de Entidades Paraestatales.

El componente Proyecto se ajusta según la fracción III del numeral 8 del Manual de Normas al catálogo correspondiente, que es el Catálogo de

---

<sup>108</sup> *Ibid.* p. 26.

<sup>109</sup> *Ibid.* p. 27.

Categorías Programáticas de la Administración Pública Federal, difundido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Y en este caso, es el propio ejecutor del gasto, a través de la unidad responsable, quien los propone y concerta con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. De este Catálogo de Categorías Programáticas se encuentran dos ediciones, la primera del año 1998 y la segunda del año 1999, siendo que ninguno de los dos contiene alguna relación o apartado al respecto.

Por la abundancia de proyectos que realizan todos los órganos de gobierno sería inútil presentar la relación sin mayores datos. No es sino hasta el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que se relacionan los proyectos. Como se expuso, el Proyecto se integra de varias partes pero es en el tomo segundo que se expone la relación programa-presupuesto, y en ella encontramos a los proyectos: los programas se desarrollan a través de proyectos.

El segundo tomo se compone por los volúmenes de cada ramo. Cada volumen se integra de las siguientes seis partes:

1. Estrategia Programática;
2. Resumen Programático Económico Financiero;
3. Presupuesto Económico;
4. Análisis Programático (Programa Especial);
5. Análisis Programático (Actividad Institucional); y
6. Resumen Administrativo de Subsidios y Transferencias.

En estos documentos se puede apreciar la utilidad de saber cuál es el proyecto, al ser aquí donde se aplican los indicadores del desempeño del Sistema de Evaluación del Desempeño de la Reforma al Sistema Presupuestario.

### **Capítulo Tercero. Sistema de Evaluación del Desempeño.**

En el documento expedido por la Unidad de Política y Control Presupuestal de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público denominado "Reforma al Sistema Presupuestario"<sup>110</sup> encontramos la siguiente definición.

El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) es un proceso que permite medir el desempeño gubernamental mediante la articulación de:

- Sistema de Indicadores;
- Sistemas de Información; y
- Sistemas de Seguimiento y Monitoreo

que permite definir acciones correctivas de corto plazo en el cumplimiento de metas y realimentar a las dependencias y entidades en la planeación y programación.

El Sistema de Evaluación del Desempeño se funda en las Categorías Programáticas para establecer los Elementos Programáticos que son los que evalúan el desempeño. La información de los Elementos Programáticos es esencialmente cualitativa, sin embargo, también generan información cuantitativa de lo que se pretende lograr con los recursos públicos. Los Elementos Programáticos introducen al proceso de planeación, programación y presupuesto, conceptos de planeación estratégica como: misión institucional de la dependencia, entidad o unidad responsable, propósito institucional, actividades institucionales, evaluación, objetivos e indicadores estratégicos.

#### **I. Elementos Programáticos.**

La exposición de los Elementos Programáticos del Sistema de Evaluación del Desempeño se fundará en lo dispuesto por el Catálogo de Categorías Programáticas de la Administración Pública Federal, el Boletín de Difusión de la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes de la Gestión Pública "Contabilidad Gubernamental" y el documento "Nueva Estructura Programática", expedido por la Unidad de Política y Control Presupuestal.

<sup>110</sup> Unidad de Política y Control Presupuestal, *op. cit.* 103, p. 82.

El Sistema de Evaluación del Desempeño se integra con los siguientes Elementos Programáticos.

- Misión.
- Propósito institucional.
- Objetivo.
- Indicador del desempeño.
- Meta del indicador.

Estos elementos son los que sirven para evaluar el desempeño de los órganos de gobierno y a continuación desarrollamos su funcionamiento, contenido, alcance, utilidad e implementación.

- Misión. (MS)

La Misión es el elemento programático que representa e identifica el encargo que da la sociedad a una dependencia, entidad o unidad responsable; es decir, la razón que justifica la existencia de las mismas, que le da sentido a la organización y describe su propósito fundamental.

Según el Catálogo de Categorías Programáticas, la Misión se describe como un enunciado breve o una declaración que refleja las siguientes características.

- Explica la razón de existir de una dependencia, entidad y/o unidad ejecutora de recursos públicos.
- Explica la razón de ser de una dependencia, entidad y/o unidad ejecutora de recursos públicos.
- Muestra el beneficio que se pretende dar a la sociedad con la prestación de un servicio y/o la producción de un bien; integra esfuerzos en la organización para lograr un objetivo común.
- Define el campo de especialidad.
- Delimita fronteras de responsabilidad.
- Genera motivación y compromiso entre los integrantes de la dependencia y/o entidad.
- Captura la esencia y expresa el concepto unificador de la dependencia o entidad.<sup>111</sup>

La elaboración del elemento programático Misión se realiza a través de responder las siguientes preguntas:

---

<sup>111</sup> Catálogo de Categorías Programáticas, p. 29.

- ¿Qué hace la dependencia, entidad o unidad responsable? – compromiso-
- ¿Para qué lo hace? –objetivo a cumplir-
- ¿A través de qué lo hace? –principal medio-
- ¿A quién se dirige, atiende o sirve? –población objetivo-<sup>112</sup>

Y el marco de referencia para determinarlo según la Unidad de Política y Control Presupuestal es el siguiente:

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Reglamento Interior de cada dependencia.
- Manual de Organización de cada dependencia.
- Leyes y Reglamentos específicos.
- Función y Subfunción.

Cada dependencia, entidad y unidad responsable es la que determina su misión. El término de Misión se utiliza para las dependencias y entidades, así como para las unidades responsables que las integran.

▪ **Propósito Institucional. (PIN)**

Es el equivalente para un programa especial, una actividad institucional o un proyecto a la misión de las dependencias, entidades, y unidades responsables, ya que constituye su justificación y muestra el objeto o fin último que éstas categorías deben alcanzar.

El Propósito Institucional se define con el mismo procedimiento de la Misión pero apoyándose y enfocándose a las categorías programáticas que se vincula. Misión y Propósito Institucional pueden considerarse como sinónimos, pero son elementos programáticos diferentes. Mientras la Misión se refiere a la razón de ser de una organización (ente administrativo), el Propósito Institucional establece la razón de ser de la Categoría Programática.

▪ **Objetivo. (OBJ)**

Éste elemento programático es el enunciado que define, identifica y expresa cualitativamente las finalidades hacia las cuales se dirigen los recursos y los esfuerzos de una dependencia y/o entidad para dar cumplimiento, dentro de

---

<sup>112</sup> Unidad de Política y Control Presupuestal, *op. cit.* 103, p. 13

sus ámbito de competencia y nivel de participación a los propósitos, programas y actividades.

Un Objetivo se caracteriza por una descripción cualitativa y específica de lo que la organización o programa pretende alcanzar. Los objetivos deberán expresarse de manera concisa y su contenido deberá ser preciso.

El objetivo se construye respondiendo a las siguientes preguntas<sup>113</sup>.

- ¿Qué debe lograr la dependencia para asegurar su participación y contribución en el cumplimiento de los compromisos del sector?
- ¿Qué debe lograr la dependencia para cumplir su Misión?

La importancia del Objetivo radica en que relaciona directamente todos los elementos programáticos con las categorías programáticas, es decir, es la conexión entre la clave presupuestaria y la evaluación del desempeño. Por esta relación, el Objetivo lo encontramos en relación directa a los programas de cada órgano de gobierno y se determina hasta los volúmenes del Presupuesto de cada ramo.

Las características del Objetivo son las siguientes:

- Ser de corto plazo –anual–
- Ser una descripción concreta, cualitativa y clara de resultados
- Comenzar siempre con una acción<sup>114</sup>

El Objetivo es definido por el propio ejecutor del gasto y debe guardar congruencia con las categorías programáticas. En caso de que una unidad responsable no participe en un programa especial, los objetivos serán los planteados para la actividad institucional correspondiente. Cuando la Unidad Responsable realice actividades para el desarrollo de un programa especial, sus objetivos serán los mismos que el programa.

- Indicadores de Desempeño o Estratégicos. (IE)

Este elemento es la aportación más importante del Sistema de Evaluación del Desempeño pues lleva a cabo precisamente la medición del desempeño.

Todos los elementos anteriores sirven y dan las bases necesarias para elaborar los Indicadores del Desempeño.

---

<sup>113</sup> *Ibid.* p. 14.

<sup>114</sup> *Idem.*

El Indicador del Desempeño es un parámetro de medición que permite dar seguimiento y evaluar el cumplimiento de los objetivos. Se expresa como una relación que en conjunto describe la acción más importante de la Categoría Programática a la que está asociado el Objetivo, es decir, el Programa Sectorial o Especial, Actividad Institucional o Proyecto Institucional o de Inversión.

La magnitud utilizada para medir o comparar los resultados obtenidos en una dependencia, entidad o unidad responsable se expresan como un coeficiente que debe reflejar el ámbito de los alcances de las acciones específicas, respecto al universo global de éstas. Por esto existen diversos tipos de indicadores, como son los de gestión, de cobertura y de eficiencia.

Desde la perspectiva presupuestaria, para la evaluación del desempeño interesan aquellos que reflejan la relación entre el gasto público y el logro de los objetivos; sin embargo, los indicadores tienen una utilidad de mayor alcance en los niveles más altos de responsabilidad, que es la de proporcionar los medios para evaluar el cumplimiento de las políticas públicas. Es decir, para determinar el desempeño gubernamental.

Por esto la determinación de las categorías de tipo y cantidad de los indicadores está en función de la ubicación de la unidad responsable dentro de la organización. En los niveles básicos predominarían los de gestión y cobertura, pero conforme se avanza en la estructura, se van definiendo los estratégicos, que son los directamente relacionados con las políticas públicas; es decir, con los compromisos que el gobierno tiene con la sociedad.

Los indicadores reflejan los aspectos relevantes de los Programas Especiales aportando datos determinantes para las decisiones de asignación presupuestaria y sirviendo también para la valoración del cumplimiento de los objetivos.

Los indicadores estratégicos sirven para los siguientes propósitos:

- Proporcionar información objetiva sobre los resultados de los programas especiales, actividades institucionales, proyectos institucionales y proyectos de inversión que permiten evaluar si se están alcanzando los objetivos planteados.
- Medir la eficiencia, la eficacia, la calidad, la cobertura, el

resultado, el impacto, y la costo-efectividad de las tareas gubernamentales en la consecución de los objetivos propuestos.

- Dar seguimiento al ejercicio de los recursos públicos y así obtener una aproximación objetiva al cumplimiento de los propósitos de las políticas públicas.
- Aportar información para la toma de decisiones y así corregir el rumbo, implementar nuevas estrategias y/o reorientar los recursos.<sup>115</sup>

Con estas características se distinguen dos tipos de Indicadores: de Desempeño General y Estratégicos.

Los Indicadores del Desempeño General están asociados a la producción de un bien o a la prestación de un servicio y por lo tanto es determinante so pueden ser costeados. Aquellos que midan procesos o actividades intermedias, no necesariamente deben tener asociados recursos públicos. Por ello se establece la referencia con el monto asignado a la Actividad Institucional.

Los Indicadores del Desempeño Estratégico no tienen asociados recursos públicos y basta con su referencia al monto total asignado al Programa Especial. En este tipo de indicadores, pueden existir algunos que reflejen acciones intermedias y no la meta última a lograr, debido a que están involucradas dos o más unidades responsables en el cumplimiento de los objetivos establecidos.

El indicador del desempeño se establece como un parámetro a través del cual se va a medir y evaluar el comportamiento de una unidad responsable, por lo que ésta debe establecer la base adecuada de los mismos, con la finalidad de que sean ellas mismas las que proporcionen los argumentos adecuados para el seguimiento del ejercicio del gasto.

En la construcción de los indicadores se tendrá como referencia dos factores: 1. Objetivos a cumplir en el Programa Especial o en la Actividad Institucional; y 2. Avances alcanzados en ejercicios anteriores.

Para ello, se impone necesario determinar los siguientes dos aspectos:

1. El qué y el cómo se va a medir; y
  2. La población objetivo, el cliente o usuario a atender.
-

Establecido lo anterior, al indicador se le asocia la meta a alcanzar durante un periodo indicado que generalmente es anual.

Durante la ejecución del gasto público se da seguimiento al indicador, verificando el cumplimiento de su meta, y al fin del ejercicio se evalúan los resultados alcanzados.

Las características que debe tener un Indicador del Desempeño son las siguientes:

- Permitir la medición de la gestión general de una unidad responsable por lo que pueden ser de: gestión, servicios, productos, procesos, proyectos o de resultados.
- Reflejar el cumplimiento de un objetivo para lo cual se recomienda que su número sea reducido.
- Expresar la comparación de dos variables, por lo que es necesario tener el soporte documental e informativo de las mismas.
- Especificar la(s) unidad(es) de medida(s) correspondientes y bajo ninguna circunstancia se deberá escribir solo un valor numérico.
- Reflejar el valor cuantitativo deseado por los objetivos previstos, así como contemplar el universo de comparación o a cubrir. <sup>116</sup>

Aquí se entiende por "Universo de Comparación" o "Universo a Cubrir":

Ámbito de acción global nacional o sectorial de los compromisos gubernamentales que la dependencia, entidad o unidad responsable tiene que atender, conforme a su misión y a lo establecido en las categorías que reflejan el Programa de Gobierno en que participan o al que contribuyen. <sup>117</sup>

Dependerá de la circunstancia de cada dependencia y unidad responsable que el universo a cubrir sea algún promedio nacional o internacional, o en algunos casos el punto de partida o la situación actual que se busca mejorar. Por ejemplo:

- ✓ Tasa de mortalidad infantil en México para el año anterior.
- ✓ Tasa de crecimiento de la población del año anterior.

---

<sup>115</sup> *Ibid.* p. 16.

<sup>116</sup> *Ibid.* p. 17.

<sup>117</sup> *Ibid.* p. 18.

- ✓ Tasa de recaudación o monto recaudado del año anterior.
- ✓ Promedio de visitas post parto al médico en México, el parámetro internacional o el de los socios comerciales.

▪ Meta del Indicador.(MI)

La Meta del Indicador siempre se presenta como una expresión numérica de lo que se pretende alcanzar durante un periodo determinado --generalmente un año-- y se puede expresar tanto en una cantidad como en un porcentaje.

En los casos en que la meta corresponda a una expresión porcentual, su resultado se obtiene<sup>118</sup> relacionando la capacidad disponible y/o de realización para el logro de los resultados --numerador-- con la información registrada en el Universo de Cobertura --denominador-- y multiplicando este factor por cien.

Con estos datos la formula general es la siguiente.

$$Id = \frac{p}{q}$$

Donde:

Id = Indicador de Desempeño.

p = casos favorables --capacidad de realización en el periodo--.

q = casos totales --universo de cobertura total--.

La Unidad de Política y Control Presupuestal señala<sup>119</sup> que para un periodo determinado --por lo regular un año--, el resultado nunca deberá ser igual a cien por ciento, ya que esto indica que hay un error en la determinación de la meta del indicador o del Universo de Comparación o a Cubrir por la unidad responsable, dado que es difícil que en un ejercicio se cubra a toda la población o universo objetivo.

En casos de que la unidad de la Meta del Indicador --numerador-- sea la relación de dos variables diferentes --p. ej. barriles/días--, el Universo de Comparación o a Cubrir --denominador-- deberá expresarse en éstas mismas

---

<sup>118</sup> *Idem.*

<sup>119</sup> *Idem.*

unidades –en el ejemplo también de barriles/días– y se manejará como en el caso anterior.

En los caso de la Meta del Indicador se refiera al incremento o decremento de una situación de partida la meta se construye multiplicando el valor del indicador de la situación de partida por un factor de acuerdo a la siguiente ecuación.

$$Id2 = Id1 \times f$$

Donde:

Id1 = Indicador de desempeño de inicio

Id2 = Indicador de desempeño deseado

f = Factor deseado de variación.

Como ejemplos, el Catálogo nos ofrece los siguientes casos:

Ejemplo 1. La meta buscada es abatir en 10% el costo por alumno actual:

$$[(80)/\text{alumno}] \times [1-(10/100)] = (\$80/\text{alumno}) \times (0.90) = \$72/\text{alumno}.$$

Ejemplo 2. La meta planteada es incrementar en 20% la tasa de vacunación actual.

$$[(70,000\text{vacuna})/\text{año}] \times [1+(20/100)] = (70,000\text{vacunas}/\text{año}) \times (1.20) = 84.000\text{vacunas}/\text{año}$$

La meta se refiere al valor numérico de un indicador cuya medición se ha establecido con especificaciones precisas, para mostrar de manera objetiva el cumplimiento de los propósitos de las políticas públicas.

Para acabar de entender la injerencia y aplicación de los elementos programáticos del Sistema de Evaluación de Desempeño, es necesario abordar cómo se relacionan entre sí y con los componentes de la categoría funcional-programática de la clave presupuestaria.

## **II. Niveles de Aplicación y Marcos de Ejecución.**

Para la aplicación de los elementos programáticos es necesario exponer sus relaciones con las Categorías Programáticas, para lo cual se distinguen tres niveles de aplicación: Papel del Estado; Programa de Gobierno; y Operación Cotidiana de los Ejecutores. Y dos Marcos de Ejecución del Gasto: General y Particular.

- **Papel del Estado.**

Éste nivel de aplicación identifica las atribuciones que son competencia del sector público federal y corresponden al campo de acción donde ejerce el sector gubernamental, dentro del cual orienta sus esfuerzos para atender las demandas de la sociedad que se traducen en políticas públicas.

Las categorías programáticas que definen este ámbito son la Función y la Subfunción que representan los grandes campos de acción del sector público y de aplicación de los recursos fiscales.

- **Programa de Gobierno.**

Éste nivel de aplicación identifica los objetivos nacionales así como las directrices y líneas de acción que el sector público define para cumplir con su función, es decir, para cumplir su ámbito de competencia.

El Programa de Gobierno especifica a través de planteamientos concretos la política pública a seguir, por lo que es el marco de referencia donde se emana la explicación, justificación, guía y perfil del curso a observar en una administración federal.

Las categorías programáticas que identifican el Programa de Gobierno son el Programa Sectorial y el Programa Especial pues definen aspectos más concretos de la acción del sector público, es decir, son la traducción de las problemáticas específicas a resolver.

- **Operación Cotidiana de los Ejecutores del Gasto.**

Éste nivel de aplicación identifica las acciones cotidianas de las Unidades Responsables.

Son aquellas operaciones que se realizan para cumplir las atribuciones y responsabilidades y, que con base en las directrices y objetivos establecidos en el Programa de Gobierno, orientan sus esfuerzos para atender las funciones que son de su competencia y de ésta forma, cubrir en la atención del Papel que le corresponde al Estado.

Las categorías programáticas que identifican las acciones específicas que realizan las Unidades Responsables son la Actividad Institucional y el Proyecto. También, a las categorías programáticas se les aplica una distinción respecto a la ejecución, distinguiéndose dos tipos: Marco General y Particular del Gasto Público. Así, se vincula el ámbito de competencia del sector público y los objetivos nacionales establecidos con la operación diaria de los ejecutores de gasto.

- Marco General del Gasto Público.

En éste marco se identifica el gran campo de acción del sector gubernamental dentro del cual orienta sus esfuerzos para dar cumplimiento a las directrices globales del Plan Nacional.

Las categorías programáticas que conforman éste marco son: la Función, Subfunción y el Programa Sectorial. Las cuales, una vez definidas solo podrán modificarse mediante reformas al marco jurídico y a la planeación establecida.

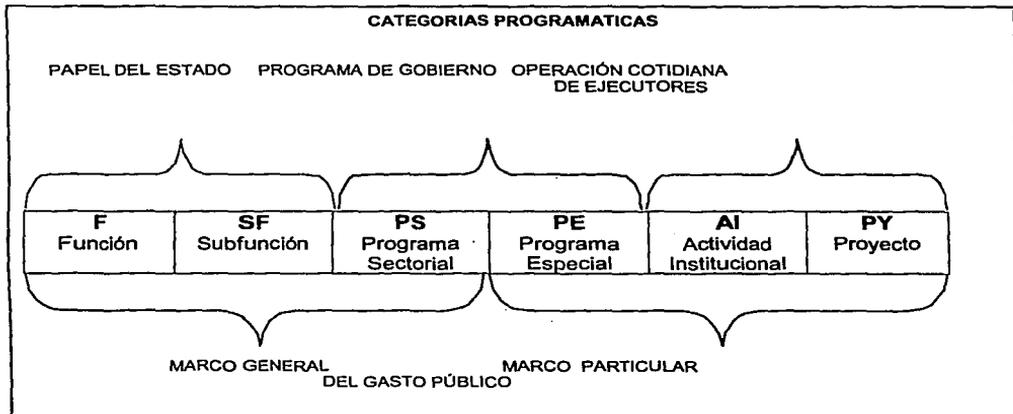
- Marco Particular del Gasto Público.

En éste marco se identifica el quehacer cotidiano de las Unidades Responsables, es decir, lo constituye todas aquellas operaciones que realizan los ejecutores de los recursos públicos. Las categorías programáticas que conforman éste marco son: el Programa Especial, la Actividad Institucional y el Proyecto.

La congruencia y relación entre las dos categorías del Programa de Gobierno --Programa Sectorial y Programa Especial-- establecen la vinculación entre el Marco General y el Marco Particular del gasto público.

El Programa Especial es la categoría programática que establece dicha vinculación al plasmar las acciones concretas que las dependencias y entidades llevarán a cabo para contribuir al logro de los objetivos del Programa Sectorial y así atender el ámbito de su competencia.

En el siguiente esquema presentamos gráficamente dichas relaciones.



Establecidos los conceptos necesarios que debemos aplicar a las categorías programáticas, para entender su vinculación con los elementos programáticos debemos distinguir que guardan diferentes circunstancias entre sus integrantes, estableciéndose dos tipos de correspondencias.

### III. Prelaciones y Relaciones.

La prelación solo se establece para las Categorías Programáticas y nos permite identificar dos datos: su nivel de agregación y el orden jerárquico del quehacer gubernamental. En otras palabras, una Categoría Programática debe estar asociada, derivarse, guardar congruencia y tener como marco de referencia a la categoría inmediata de orden jerárquico superior, pero cada una de las categorías programáticas se explican por sí mismas y el marco conceptual aun

referido y sintetizando información de otra índole estrictamente a la presupuestaria, no necesita de ningún otro referente debido a que su utilidad opera indistintamente a los marcos que utiliza.

Por ejemplo, el Programa Especial debe estar alineado siempre a un Programa Sectorial, lo mismo pasa con una Actividad Institucional, la cual siempre debe corresponder a un Programa Especial. En éste contexto, se entiende que la función es la máxima agregación del gasto público. Y así, cada una de las Categorías Programáticas, tienen y gozan de su lógica, mecánica y configuración propia distintas a cualquier otra clasificación –administrativa o económica– o a los mismos elementos programáticos.

Las Relaciones corresponden al vínculo que debe existir entre las Categorías y los Elementos Programáticos, es decir, los Elementos Programáticos están en línea y se fundamentan en las Categorías Programáticas. Asimismo, las relaciones que se dan entre los Elementos Programáticos, la determinación o definición de un elemento, esta supeditada o fundamentada en otro; es decir, un elemento programático depende de la determinación de su predecesor para su definición.

Derivado de que los Elementos Programáticos son elaborados por la unidad responsable y le permiten programar y evaluar su desempeño, estos se relacionan directamente con las Categorías Programáticas del Marco Particular del Gasto Público. En otros términos, los Elementos Programáticos Objetivo, Indicador del Desempeño, y la Meta del Indicador se deberán asociar directamente a un Programa Especial, a una Actividad Institucional o a un Proyecto.

Asimismo, dichos elementos deberán estar alineados a partir de la definición del Objetivo.

Bajo este contexto, cuando estos elementos estén relacionados a un Proyecto, automáticamente se asocian a la Actividad Institucional y Programa Especial correspondientes. Si los elementos se relacionan con la Actividad Institucional, también lo están haciendo con el Programa Especial.

Sin embargo, esto no imposibilita que los Elementos se conecten de manera directa con el Programa Especial; no hay que olvidar que ésta

Categoría Programática es el marco de referencia principal para la determinación de los elementos.

A continuación, se detalla la alineación que debe darse entre los elementos y las categorías programáticas.

▪ Misión.

El Elemento Programático Misión debe estar alineado a la Categorías Programáticas que reflejan el Papel del Estado --Función y Subfunción-- y con ello se esta delimitando el ámbito de competencia de la Unidad Responsable, de conformidad con su razón de ser y con el marco normativo que lo regula.

La Misión se convierte, para los demás elementos, en la base sobre la cual deben estar alineados, es decir, la determinación de los siguientes elementos deben ser congruentes y consistentes con la Misión definida.

▪ Objetivo.

El objetivo está relacionado con las categorías vinculadas con el Programa de Gobierno --Programa Sectorial y Programa Especial--. De esta manera se busca vincular los propósitos de la acción de gobierno a través de las políticas públicas con la operación cotidiana de las unidades responsables; por ello es importante que estas delimiten bien su contribución a dichos Programas.

Con esto el Objetivo se convierte en la base para determinar el siguiente Elemento Programático. Es pertinente señalar que, puede darse el caso en que el Objetivo no este vinculado a los programas sino a cualquiera de las subsecuentes categorías programáticas. No obstante, siempre será la base para la definición del siguiente elemento --los indicadores--.

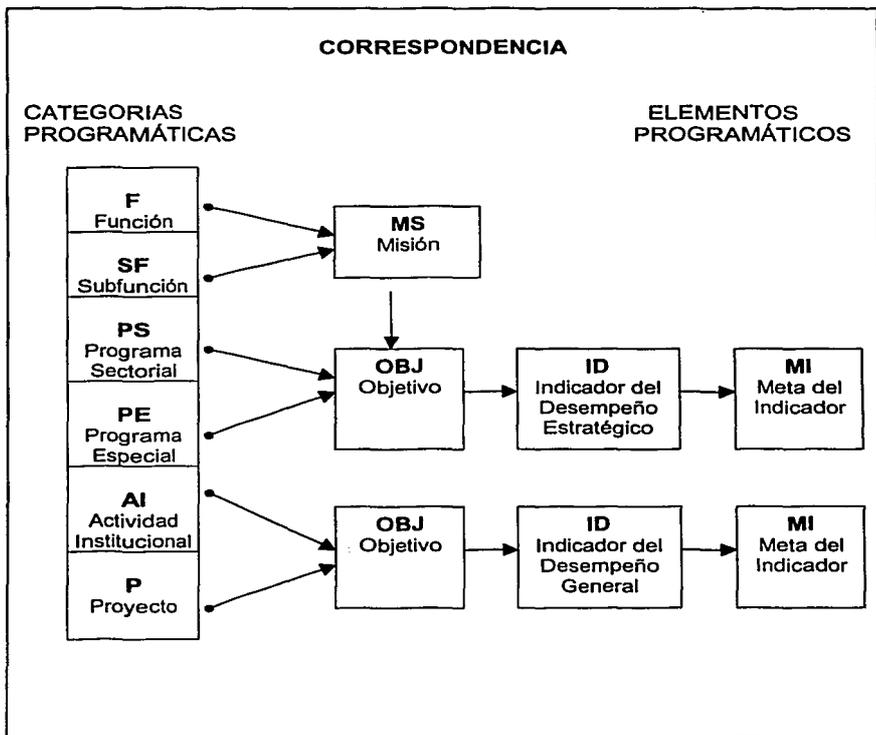
▪ Indicador del Desempeño y Meta del Indicador.

Una vez determinados los Objetivos se tienen los argumentos y condiciones necesarios para definir y elaborar los Indicadores del Desempeño y determinar la Meta a lograr en un año. El Indicador del Desempeño y la Meta del Indicador extienden el alcance del Objetivo a la determinación del desempeño y a la meta previsible para la unidad responsable. Y como el Objetivo se encuentra

en Relación con las categorías que presentan el Programa de Gobierno se convierten en el mecanismo para evaluar los avances de este último.

Siguiendo el esquema anterior, y estando el Objetivo en Relación con los Programas, necesariamente lo estará con la Actividad Institucional y con el Proyecto, por lo que también deben considerar como marco de referencia a las categorías programáticas de la Operación Cotidiana de los Ejecutores.

De esta manera, la justificación principal del Indicador del Desempeño la encontramos en el Objetivo y la Meta está en función del resultado que se pretende alcanzar a lo largo de un ejercicio fiscal.



No está por de más aclarar que los elementos programáticos son parte del Sistema de Evaluación del Desempeño y no de la estructura de la clave presupuestaria. Por esto, será en los volúmenes de cada ramo del segundo tomo del Presupuesto que encontremos los Elementos Programáticos.

De las cinco partes que componen estos volúmenes es en los Análisis Programáticos (Programa Especial y Actividad Institucional) que apreciamos la relación de los elementos programáticos. A través de tablas, en los Análisis se asocian las categorías programáticas con los elementos programáticos.

En el caso de las categorías programáticas aparecen los componentes función, subfunción, programa sectorial, programa especial, actividad institucional, proyecto y unidad responsable. Como lo señalamos, de los elementos programáticos solo aparecen los tres últimos elementos, es decir, objetivos, indicadores del desempeño y meta del indicador.

En los indicadores se especifica el nombre, la formula, el universo de cobertura y la meta.

Finalmente las tablas se asocian toda ésta información con la asignación económica que se autoriza para cada programa o actividad que realiza el gobierno.

Para entender mejor el Sistema de Evaluación del Desempeño en los anexos se exponen estas tablas que unen a las categorías programáticas con los elementos programáticos. (Apéndice VII)

## **Capítulo Cuarto. Sistema Integral de Administración Financiera Federal.**

### **I. Consideraciones Generales.**

El fundamento de este elemento de la Reforma al Sistema Presupuestario es el Acuerdo que Establece el Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 1998.

El Sistema Integral de Administración Financiera Federal concentra y proporciona todos los datos referidos a la administración de los recursos financieros, siendo la única fuente de información sobre la evolución de las finanzas gubernamentales.

Es la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes Sobre la Gestión Pública, la encargada de establecer las normas, técnicas y criterios metodológicos que rigen el registro contable de las operaciones realizadas por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, teniendo bajo su responsabilidad específica la determinación del modelo contable que servirá de base para la operación del sistema.

El antecedente del Sistema Integral de Administración Pública Federal es el Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental (SICG). Se busca que el nuevo Sistema contenga la totalidad de las operaciones relacionadas con los ingresos y gastos presupuestales o extrapresupuestales y que afecten el patrimonio del gobierno.

Los procedimientos para incorporar dichas operaciones se basan en el esquema de contabilidad gubernamental, es decir, solo a través de registros contables; por ello la contabilidad se concibe como el núcleo del sistema.

En el Sistema Integral de Administración Financiera Federal deben realizarse todas las erogaciones relacionadas con el ingreso o gasto del Gobierno Federal y los registros en el nuevo modelo contable se realizan en el

momento en que suceden las operaciones. Es decir, es una contabilidad en tiempo real y se abandona la contabilidad histórica del Sistema anterior.

El nuevo Sistema es totalmente integrado, pues ya no utiliza las figuras de subsistemas y cuentas de enlace.

Las órganos responsables de la recaudación de los ingresos y de ejecutar gasto son los encargados de registrar sus operaciones en el sistema; ésta información queda incorporada en una base de datos única, a la que tienen acceso todos los involucrados en la administración de los recursos financieros. Lo anterior requiere que las unidades administrativas participantes se basen en un catálogo de cuentas único, que permita que los registros contables se realicen al nivel de detalle requerido por cada una de dichas áreas.

El Sistema se sustenta en una contabilidad analítica, mediante la cual los registros se llevarán exclusivamente a nivel de unidad responsable o unidad ejecutora, atendiendo a un mismo catálogo de cuentas y a un marco normativo común. De esta manera se puede obtener los reportes o estados consolidados que se requieren para los informes, mismo que serán entregados en la fase de revisión del sistema presupuestario.

## **II. Cobertura.**

Para determinar la cobertura del Sistema Integral de Administración Financiera Federal se tienen que analizar dos aspectos:

1. El Universo de Hechos a Registrar; y
2. Ámbito Institucional

Por ello, a continuación analizaremos las operaciones que deben ser contabilizadas e incorporadas al sistema y el grupo de sujetos que deben estar incluidos.

### **1. Universo de Hechos a Registrar.**

Conforme a los objetivos del Sistema, deben registrarse contablemente todos los hechos necesarios para una adecuada administración de los recursos

públicos que sean factibles de cuantificarse. Es decir, el modelo contable debe incluir el registro de:

- La totalidad las operaciones que impliquen movimientos de caja.
- Todas las operaciones de carácter presupuestal.
- El total de los hechos que si bien no afectan presupuesto, ni implican un movimiento de fondos, sí tienen una incidencia en el patrimonio o hacienda pública.
- Todos aquellos hechos relevantes, que van más allá de la contabilidad tradicional, pero que son necesarios para llevar un adecuado control de la administración de los recursos públicos.

## 2. Ámbito Institucional.

Respecto al ámbito institucional, el modelo contable del Sistema Integral de Administración Financiera Federal debe cubrir la totalidad de los sujetos que reciben recursos con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación.

Es decir, debe incluir a todos aquellos sujetos que estudiamos en la clasificación administrativa del gasto que como vimos, para efectos del Presupuesto de Egresos se catalogan con Ramos ya sean Administrativos o Generales y a la Administración Pública Paraestatal.

## **III. Instrumentos Técnicos.**

Los instrumentos técnicos que utiliza el Sistema Integral de Administración Financiera Federal son: el Catálogo de Cuentas y la Tabla de Eventos. La importancia del primero radica en ser el mecanismo que otorga orden, estructura y lógica al universo de registros contables que incorpora el sistema, permitiendo obtener información con las características requeridas para la administración de los recursos públicos.

La Tabla de Eventos es uno de los elementos distintivos del nuevo modelo. A través de éste instrumento la incidencia contable de todas las operaciones incorporadas al sistema se obtiene de manera automática.

- Catálogo de Cuentas

El Catálogo de Cuentas está representado por el conjunto de conceptos organizados, pormenorizados y codificados que permiten sistematizar y uniformar el registro contable de las operaciones realizadas y obtener información confiable, clara y precisa sobre la situación financiera y patrimonial del Gobierno Federal.

El nuevo catálogo se estructura en ocho grupos o géneros de cuentas, mismos que se identifican por un código de nueve dígitos, estructurados de la manera siguiente:

xxxxx, xx, xx
---------------

El primer dígito identifica los principales conceptos genéricos, estructurados de tal manera que los dígitos pares corresponden con las cuentas acreedoras y los nones identifiquen las deudoras. De esta manera tenemos la siguiente tabla:

1. Activo	2. Pasivo y Hacienda Pública
3. Gastos	4. Ingresos
5. Resultados que Disminuyen la Hacienda Pública	6. Resultados que Aumentan la Hacienda Pública
7. Cuentas de Control Deudoras	8. Cuentas de Control Acreedoras

Así, los dígitos 1 y 2 corresponderán a las cuentas de balance; los 3 y 4 a las cuentas de gastos e ingresos presupuestarias; 5 y 6 a las de resultados; y 7 y 8 a las de control.

- Cuentas de Activo (1) y Pasivo (2).

En el caso de las cuentas activas y pasivas se desagregarán, en lo posible, de manera uniforme en los niveles disponibles conforme a los siguientes criterios.

El primer nivel se refiere siempre al grupo genérico y el segundo identifica el grado de disponibilidad o exigibilidad, el tercero se orienta por un criterio de origen-control, permitiendo detectar el origen de las operaciones en cuentas del Erario o de Administración y por otro facilita un mejor control de

los Inmuebles o Inventarios. A partir del cuarto nivel se identifica el tipo activo o instrumento financiero –básico, genérico y específico-.

La aplicación de estos criterios se observa en el cuadro de Activos y Pasivos y Hacienda Pública anexados al final. (Apéndice VII)

- Cuentas de Gastos (3) e Ingresos (4).

Respecto a las cuentas de gastos e ingresos presupuestarios, que se identificarán con los dígitos 3 y 4 respectivamente, se desagregarán conforme a los siguientes criterios.

El primer nivel corresponde a la determinación del grupo genérico, el segundo permite identificar el origen de la operación y los niveles tres y cuatro se desagregan conforme a la naturaleza económica de los ingresos y egresos públicos, con lo cual se puede obtener los insumos básicos para la determinación de los agregados económicos del Sector Central. Esto se ejemplifica en la tabla de Egresos e Ingresos anexa al final del presente trabajo. (Apéndice VII)

- Cuentas de Resultados que Disminuyen (5) y Aumentan (6) la Hacienda Pública.

En las cuentas de resultados, los que constituyen una disminución a la hacienda pública quedan en el grupo 5, y el 6 será reservado para los resultados que representen aumentos patrimoniales.

Se desagregan con base en los siguientes criterios: el primer nivel corresponde al grupo genérico, el segundo permite identificar el impacto de los resultados financieros en las cuentas de activo y pasivo, el tercero indica si el origen es presupuestario o extrapresupuestario, del cuarto nivel en adelante el desglose permitirá detectar el tipo de operación financiera o física.

Lo anterior se ejemplifica en la tabla de Resultados que Disminuyen y Aumentan la Hacienda Pública anexa al final del trabajo. (Apéndice VII)

- Cuentas de Control Deudoras (7) y Acreedoras (8).

Las cuentas de control dan seguimiento a todas las operaciones que requieren un control específico. Las de tipo deudor quedarán en el grupo 7 y en el 8 las acreedoras. Se integrarán en estos grupos las cuentas correspondientes a cada una de las fases de presupuestación, y ejercicio del ingreso y gasto público, así como la programación de los derechos y obligaciones financieras.

La Tabla de Cuentas de Control Acreedoras y Deudoras se anexa al final. (Apéndice VII).

▪ **Tabla de Eventos.**

El propósito central de este instrumento es la obtención de manera instantánea y automática el efecto contable de cada operación efectuada. El sistema denomina evento a todo hecho o acto administrativo sujeto a registro contable.

Por lo anterior, la Tabla de Eventos puede definirse como la relación del universo de hechos y actos administrativos que incorpora al sistema, clasificados y codificados, identificando para cada caso la ruta contable correspondiente conforme a la normatividad establecida.

La tabla permite que el operador del sistema al incorporar un registro solo tiene que digitar un número reducido de información para que se afecten automáticamente cada una de las cuentas que el evento en cuestión debe afectar, ya sea de la unidad administrativa que ejecuta el registro o las cuentas de las unidades involucradas con el hecho de referencia.

El cuadro de Tabla de Eventos se encuentra anexo al final. (Apéndice VII) .

#### **IV. Criterios de Registro**

Todos los sistemas contables están regulados por una normatividad específica para el registro de cada operación, misma que a su vez se deriva, en este caso, de los Principios Básicos de Contabilidad Gubernamental establecidos por la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes de la Gestión Pública.

Así, es necesario establecer una serie de lineamientos necesarios para la adecuada operación del mismo.

Los criterios catalogados como básicos para la operación del Sistema Integral de Administración Financiera Federal son:

- 1) Las operaciones que afectan a dos o más unidades serán registradas por aquélla que determine la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes de la Gestión Pública, teniendo en consideración quién conoce primero la operación y quién dispone de los documentos oficiales de respaldo.
- 2) Los registros contables deben efectuarse garantizando el equilibrio contable (partida doble) de todas las unidades involucradas.
- 3) Los asientos contables deberán afectar siempre a cuentas del mismo tipo.
- 4) No se permitirá alterar el contenido de los registros.
- 5) Registro de las fases presupuestarias.

Para el Sistema las etapas son las siguientes:

- Presupuesto Original.- Es el autorizado anualmente por el Congreso.
- Presupuesto Calendarizado.- Es aquel que muestra la distribución mensual del presupuesto de egresos anual, indicando el nivel de disponibilidad financiera que requerirán mensualmente las unidades responsables o ejecutoras de cada dependencia.
- Presupuesto Modificado.- Se entiende aquel que integra los cambios o adecuaciones autorizadas al presupuesto original, como son las reducciones y ampliaciones, líquidas o compensadas, entre otros.
- Presupuesto Comprometido.- Se refiere a aquellas operaciones de gasto que han sido comprometidas de manera formal mediante documentos, contratos, convenios, etc., para ser devengadas a futuro.
- Presupuesto Devengado.- Son aquellos gastos de los cuales ya existe la obligación de pagarse por haberse recibido el bien o servicio, que están debidamente documentados por el proveedor o prestador de servicios, y cuya aceptación de pago haya sido debidamente formalizada por la Federación mediante la emisión del documento base de pago.
- Presupuesto Pagado.- Es el gasto ejercido cuyo cobro haya sido efectuado por parte del proveedor o prestador de servicios.

**Capítulo Quinto. Iniciativas Constitucionales en la LVIII Legislatura del Congreso de la Unión en Materia Presupuestaria. 2000-2002.**

El Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo han reconocido la necesidad de modificar el esquema presupuestario. En la quincuagésimo octava legislatura, que entro en funciones el primero de septiembre del 2000, se han presentado hasta la fecha trece iniciativas en materia presupuestaria. De las trece iniciativas, tres son del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional –PAN–, tres del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional –PRI–, y seis del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática –PRD–; y una del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

En orden cronológico, las propuestas son las siguientes.

1. Del 12 de octubre de 2000, publicada en la Gaceta Parlamentaria Núm. 610, presentada por el diputado Erick Eber Villanueva Mukul del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.
2. Del 17 de octubre de 2000, publicada en la Gaceta Parlamentaria Núm. 613, presentada por el diputado Julio Castellano Ramírez del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional.
3. Del 27 de marzo de 2001, publicada en la Gaceta Parlamentaria Núm. 717, presentada por el diputado Amador Rodríguez Lozano del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.
4. Del 3 de abril de 2001, publicada en la Gaceta Parlamentaria Núm. 723-VI, presentada por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
5. Del 23 de mayo de 2001, publicada en la Gaceta Parlamentaria Núm. 755, presentada por el diputado Miguel Barbosa Huerta del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.
6. Del 29 de noviembre de 2001, publicada en la Gaceta Parlamentaria Núm. 890, presentada por el diputado Juan Manuel Carreras López del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.
7. Del 4 de diciembre de 2001, publicada en la Gaceta Parlamentaria Núm. 893, presentada por el diputado Erick Eber Villanueva Mukul del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

- 8.** Del 14 de diciembre de 2001, publicada en la Gaceta Parlamentaria Núm. 902-I, presentada por el diputado Martí Batres Guadarrama del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.
- 9.** Del 19 de marzo de 2002, publicada en la Gaceta Parlamentaria Núm. 964, presentada por el diputado Tomas Torres Mercado del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.
- 10.** Del 20 de marzo del 2002, publicada en la Gaceta Parlamentaria Núm. 965, presentada por el diputado Felipe Calderón Hinojosa del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional.
- 11.** Del 2 de abril de 2002, publicada en la Gaceta Parlamentaria Núm. 971, presentada por el diputado Raúl González Villalva del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.
- 12.** Del 4 de abril del 2002, publicada en la Gaceta Parlamentaria Núm. 973-I, presentada por el diputado Uuc-Kib Espadas Ancona del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.
- 13.** Del 24 de abril del 2002, publicada en la Gaceta Parlamentaria Núm. 987-I, presentada por el diputado José María Núñez Murillo del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional.

De las trece iniciativas destacan las siguientes propuestas:

1. Modificar las fechas de entrega del Presupuesto de Egresos de la Federación y de la Cuenta Pública.
2. Prohibir las partidas secretas.
3. Autorización previa de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para ajustes y transferencia de partidas.
4. Regulación a los recursos obtenidos en excesos y no devengados.
5. Limitar al diez por ciento como máximo la variación en partidas.
6. Otorgar competencia al Senado en la aprobación del Presupuesto.
7. Establecer ejercicios especiales para programas multianuales.
8. Unión de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos en la "Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República".

De las propuestas enumeradas merecen especial atención las siguientes:

### **I. Modificación de las Fechas de Entrega del Presupuesto de Egresos.**

Todas las iniciativas reconocen la necesidad de modificar la fecha de presentación del Presupuesto, al considerar insuficiente el tiempo que se otorga actualmente para su discusión y aprobación. Algunas propuestas asimilan éste lapso al de otros países y plantean otorgar noventa días para su aprobación; otras, sin mayor fundamento, otorgan un plazo diferente.

Otras pretenden modificar las fechas de los periodos de sesiones, para que inicie el primer periodo el 15 de septiembre, en la que debería presentarse el informe presidencial que ordena el artículo 69 de la Constitución Federal junto con el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y la Iniciativa de Ley de Ingresos. De ésta manera, las fechas que se proponen en las iniciativas son las siguientes.

- 15 de octubre o 10 de diciembre en los años en que el Ejecutivo Federal inicie funciones.
- 15 de octubre o 15 de diciembre en los años en que el Ejecutivo Federal inicie funciones.
- 15 de octubre o 15 de noviembre en los años en que el Ejecutivo Federal inicie funciones.
- 1 de octubre o 15 de noviembre en los años en que el Ejecutivo Federal inicie funciones.
- 15 de septiembre o 15 de diciembre en los años en que el Ejecutivo Federal inicie funciones.
- 15 de septiembre o 10 de diciembre en los años en que el Ejecutivo Federal inicie funciones.
- 2 de septiembre o 31 de octubre en los años en que el Ejecutivo Federal inicie funciones, y presentar los "lineamientos preliminares de política económica" que deberían presentarse el 30 de abril.

## **II. Prohibición de Partidas Secretas.**

Todas las iniciativas de los diputados federales coinciden en eliminar las partidas secretas. Como analizamos en el apartado correspondiente, fueron introducidas por la reforma del seis de diciembre de 1977 a iniciativa del Ejecutivo Federal.

La iniciativa del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Vicente Fox Quesada, del 3 de abril de 2001, propone eliminarla en términos generales, dejándola simplemente como "gastos de carácter confidencial" para conceptos de seguridad nacional, precisando que serían objeto de fiscalización por la Auditoría Superior de la Federación.

## **III. Falta de Aprobación del Presupuesto de Egresos al Inicio el Ejercicio.**

Este tema es el de mayor interés en las iniciativas, y refleja la diversidad de opiniones entre los legisladores. Las propuestas elaboradas por los diputados federales se pronuncian por establecer la reconducción presupuestal con alguna de las siguientes opciones:

- El Presupuesto de Egresos anterior seguirá teniendo vigencia y el aprobado se aplicara retroactivamente a partir del primero de enero.
- El Presupuesto de Egresos anterior se seguirá aplicando al nuevo ejercicio fiscal ajustado "en términos de la ley".
- El Presupuesto de Egresos anterior se seguirá aplicando al nuevo ejercicio fiscal ajustado al índice inflacionario.
- El Presupuesto de Egresos anterior se "prorroga" hasta la aprobación del que regirá al siguiente año.

En otro sentido encontramos la propuesta del Ejecutivo Federal pues establece en primer lugar normas especiales para la aprobación. La iniciativa otorga y define claramente las competencias del ejecutivo para elaborar y del legislativo para modificar; pero también faculta al ejecutivo explícitamente a

realizar observaciones que siguen una normatividad distinta a la que establece el artículo 72 de la Constitución Federal.

La propuesta del Presidente empieza analizando la posibilidad que tiene el Ejecutivo para realizar observaciones al Presupuesto de Egresos. El argumento que cita para afirmar que el Ejecutivo si puede realizar estas observaciones es la interpretación a *contrario sensu* de la fracción j) del artículo 72 de la Constitución Federal que a la letra dice: "j) El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la federación por delitos oficiales. Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente".

Luego entonces, como aquí no está el Presupuesto de Egresos de la Federación, pues entonces sí puede. Aparte, señala como antecedente, que en los ejercicios de 1920 y 1923 el Ejecutivo Federal presento observaciones a las modificaciones introducidas por la Cámara de Diputados al presupuesto federal.

Sin embargo, considero que ésta interpretación es incorrecta pues la fracción j) del artículo 72 no podemos desprenderla de todo el contexto del artículo pues regula y parte de un supuesto muy claro, y que no es el del Presupuesto de Egresos.

*Artículo 72. Todo proyecto del Ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones. ...*

Aparte, aun las "observaciones" o "veto" a las que tiene derecho el Ejecutivo se encuentran correctamente reguladas y el supuesto en el que las otorga la fracción c) del artículo 72 también se refiere a competencias bicamerales.

Artículo 72. ...

c) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la *Cámara de*

*su origen.* Deberá ser discutido de nuevo por esta, y si fuera confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, *pasará otra vez a la Cámara revisora.* Si por ésta fuera sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Querer sacar de estos artículos la competencia del Ejecutivo para realizar observaciones al Presupuesto de Egresos es, o no entender el supuesto del que parte el artículo 72, o querer forzar su interpretación.

También en el título anterior quedó expuesta y analizada la competencia exclusiva de la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Con el argumento de la conveniencia y factibilidad de que realice observaciones a las modificaciones que introdujo la Cámara de Diputados al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, establece que estas observaciones del Ejecutivo se realicen en tres días, y en cinco las resuelva la Cámara.

Por otra parte, las modificaciones que introduzca la Cámara de Diputados al Presupuesto de Egresos deberán motivarse en un dictamen en el que se señalen los costos y los beneficios que deriven; siendo que nunca el Ejecutivo ha presentado un dictamen en este sentido.

Una vez que se discutan estas observaciones del Ejecutivo a las modificaciones de la Cámara, tendrían que ser ratificadas por una mayoría calificada de dos terceras partes para su aprobación, pues de caso contrario, el Ejecutivo promulgará el Presupuesto sin incluir dichas modificaciones.

Con este esquema, la iniciativa eleva el número de votos necesarios para la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación que analizamos en el capítulo cuarto del título segundo, y aun obliga más a la Cámara a concensar acuerdos en un menor tiempo, pues el término fatal que otorga de cinco días es menor e insuficiente. Es decir, a falta de consenso de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados en sus modificaciones, prevalecerían las disposiciones previstas en la iniciativa del Ejecutivo.

Obviamente, éste es un esquema en el que se da preponderancia al proyecto del Poder Ejecutivo sobre el del Poder Legislativo, debido a que en

caso de que no obtenga la aprobación de las dos terceras partes de los legisladores, quedaría su proyecto.

Por ejemplo, si suponemos el caso en que el Ejecutivo hiciera observaciones a todas las modificaciones que introdujera la Cámara de Diputados, estaría elevando la votación necesaria para la aprobación del Presupuesto de Egresos.

Esta propuesta parece estar destinada al fracaso por dos razones.

La primera es que incluso los diputados del partido del Presidente se dirigen por la reconducción presupuestaria, como puede observarse en las iniciativas. Por otra parte, el Presidente no cuenta con alguna franja suficiente de diputados "leales", "apegados" o "partidarios" a su figura que le ayudarán a promover su iniciativa.

La segunda es la misma naturaleza de la iniciativa. Ningún diputado en su sano juicio va a apoyar una reforma que merme facultades a la Cámara a la que pertenece, y menos aun en estos días para dársela al Ejecutivo.

Por otra parte, tenemos la actual conformación del Poder Legislativo.

Tuve la oportunidad de entrevistarme con los jefes de asesores de los grupos parlamentarios de los partidos Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática de la Cámara de Diputados para tratar este tema, y en términos generales su apreciación es la misma, al considerar que incluso la reconducción presupuestaria es impensable en estos momentos. En cualquiera de los esquemas propuestos, consideran que debilitaría a la Cámara. Ceder el poder que tienen con el esquema actual al Presidente, los relegaría a un papel secundario en ésta área que aun conservan. Como oposición que actualmente son, es una injerencia en la administración que no van a perder para facilitarle el camino al Presidente Vicente Fox Quesada.

La solución a éste problema es compleja. Los actores políticos deben comprender que existe una área que no debe estar sujeta a negociación política, y la respuesta que apliquen, debe ser respetada por todos, pues en caso contrario los problemas se eternizarán y complicaran aun más.

Deben entender que la acción de gobierno se puede consensar pues a quien hoy las elecciones le dieron la mayoría para la Presidencia de la

República, en seis años pueden no ser así. Y de manera contraria, quien hoy no es mayoría en el gobierno, posteriormente puede estar en esa responsabilidad, y si se sigue manejando el problema con este criterio, jamás se podrá avanzar en la solución.

# CONCLUSIONES

---

¿De cuándo acá ha de ser el autor de un libro  
el que mejor lo entienda?

— Unamuno.

---

Los títulos anteriores nos aportan los elementos necesarios para ubicar los problemas del sistema presupuestario.

No se puede pensar en una solución aislada, es decir, por más que se solucione un problema no se solucionarán los demás. Pero tampoco se puede pensar en solucionar el sistema presupuestario por partes o "parcharlo", dado que cuando se emplea la palabra "sistema" es en su acepción técnica, es decir, como la unión de fases conectadas. Por más que se arregle la fase de ejecución, si se deja la fase de elaboración o aprobación con los problemas que tiene, afectará todo el resultado, todo el proceso.

Se tiene que iniciar una revisión del sistema presupuestario en la que participen todos los sujetos involucrados e interesados, entre los que destacan la Cámara de Diputados, el Poder Ejecutivo Federal con todas sus Secretarías de Estado, las Entidades Federativas, los Municipios, los sujetos que por cualquier concepto reciben recursos con cargo al Presupuesto de Egresos y los especialistas y académicos del tema, que con sus estudios pueden aportar importantes contribuciones.

Con todas esas intervenciones, la respuesta se acercará realmente a solucionar los problemas del sistema presupuestario. Por esto, el presente trabajo escapa de presentar la "solución" o la "llave mágica" que resuelva el problema, pues necesariamente habrá que tomar en cuenta otras opiniones.

El trabajo presente destacó los puntos que se consideraron como deficiencias del sistema presupuestario y las posibles soluciones que no han sido producto de horas de reflexión, sino de la simple lectura de casos análogos.

A continuación retomo los más importantes para que a la luz de las consideraciones expuestas, se analicen en comparación de las hipótesis de investigación inicialmente planteadas.

§ El primer punto a revisión son las competencias en el sistema presupuestario. Como quedó expuesto, las esferas competenciales no se asignaron con el mejor de los esquemas. La competencia de la Cámara de Diputados que inició siendo solamente para aprobar, se "amplió" a examinar y discutir. El alcance de esta normatividad no es la mejor para la aprobación del presupuesto.

La Cámara necesita contar con recursos propios en la autorización del presupuesto. Limitarla a aprobar un proyecto del Ejecutivo le resta importancia a su intervención. La Cámara de Diputados debe contar con facultades propias y suficientes para imprimir al presupuesto su función de representante social. Por lo expuesto en el capítulo de Elaboración y Aprobación, considero que el mejor esquema es otorgar al Ejecutivo la elaboración, integración, presentación, ejecución y control; y al Legislativo el examen, discusión, enmienda, aprobación y fiscalización del proceso presupuestario.

§ El siguiente punto a revisión es la anualidad del sistema presupuestario. El sistema presupuestario está directamente vinculado al sistema impositivo. En el sistema impositivo la anualidad se establece para revisar que las contribuciones del gobernado sean suficientes para la solventación de las necesidades públicas. En el sistema presupuestario la anualidad se establece para limitar por periodos la ejecución y facilitar la revisión, así como para dar una posibilidad periódica de cambios, tanto en las asignaciones, como en la normatividad. El principio de anualidad como se encuentra establecido en la legislación es un problema para el sistema presupuestario.

No cumple su finalidad de certeza pues por asegurar la sujeción temporal del ejecutor a la autorización del Legislativo, crea complicaciones al

reconocimiento y solventación de obligaciones posteriores y anteriores al de la vigencia del presupuesto, limitándolas a la "disponibilidad presupuestaria". Esta circunstancia, aunada a los cambios de personal por cuestiones políticas en las administraciones (ya sea por elecciones o por la misma competencia laboral de los grupos a su interior) son un obstáculo real para la implementación de importantes proyectos gubernamentales que por definición, implican mayor vigencia.

Que el sistema impositivo y el sistema presupuestario sean las dos caras de la moneda, no implica que funcionen con la misma mecánica. Las necesidades de cada uno son distintas. Se debe separar la anualidad impositiva de la anualidad presupuestaria.

Para empezar, la anualidad impositiva es muy discutible. El esquema del 74 constitucional "discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deban decretarse para cubrirlo" es erróneo. Las contribuciones de los gobernados no se discuten; se imponen con facultad soberana por el gobierno. Se pueden discutir sus aspectos accidentales, es decir, el sujeto, el objeto, la base gravable, la tasa o tarifa, pero su aspecto esencial, es decir, su existencia, no; o por lo menos no todas las contribuciones cada año.

La teoría del beneficio equivalente que anima la fracción cuarta del artículo 31 constitucional, que impone la obligación a los mexicanos de contribuir a los gastos públicos, lo hace en atención a su calidad de mexicanos, a los que les asiste una serie de prestaciones a cargo del gobierno, que como mínimo, son las garantías que otorga la Constitución.

Y ya lo dijimos anteriormente, las garantías no se gozan algún año o nada más este año, se gozan perpetuamente hasta que la Constitución no lo imponga de otra manera. Nadie tiene derecho a la vivienda, a la salud, a la educación, a la impartición de justicia solamente algún año en específico, pues son garantías que otorga la Constitución, la cual no está sujeta a ninguna temporalidad.

Tampoco el gobierno está sujeto a ninguna temporalidad, y mucho menos los cambios en los Poderes Federales hacen perder los derechos que otorga la Constitución a los mexicanos. Por la manera como está establecida

la anualidad impositiva es un absurdo y un peligro. Un absurdo porque no logra otorgar la seguridad que busca establecer, es decir, determinar exactamente la proporción con que habrá de contribuir el gobernado a la solventación de los gastos públicos. La discusión anual de las contribuciones en la Cámara de Diputados está lejos de este propósito.

Es un peligro pues obliga al Poder Legislativo a ponerse de acuerdo en la imposición de las contribuciones cada año. En sí, ya es bastante difícil lograr un acuerdo en la Cámaras pues representa la conciliación de varios intereses de grupos económicos, políticos y sociales. Esto, aplicado al presupuesto, lo complica aun más.

Por otra parte, la anualidad presupuestaria debe plantearse en otros términos. Al respecto se expuso que el principio de anualidad presupuestaria incluso tiene un nombre erróneo. Lo que se busca es limitar al Ejecutivo, a una autorización periódica del Legislativo, por lo que con mayor propiedad se le debe denominar principio de vigencia o temporalidad.

Al limitar a una autorización periódica se puede identificar por partes la ejecución y, desde luego, facilita la revisión. Por otra parte permite introducir periódicamente cambios en las asignaciones y en la normatividad. Sin embargo, la anualidad impone complicaciones para obligaciones de fechas diferentes a las de la vigencia del presupuesto. Y aparece el mismo fenómeno que en las contribuciones, es decir, se obliga en éste caso a la Cámara de Diputados cada año a ponerse de acuerdo en las asignaciones que autorizara el presupuesto.

Insisto, intentar que se pongan de acuerdo las fuerzas representadas en la Cámara de Diputados cada año, es complicado, desgastante, sin perspectiva de futuro, pero sobre todo, peligroso.

Desgastante, porque cada año tienen que negociar las fuerzas políticas y hacer sesiones en determinadas materias para la aprobación del presupuesto; cuando lo que debe determinarlo son estudios que indiquen lo más conveniente, y con base en ellos, entonces sí decidir, pero no con base en consideraciones políticas.

Sin una perspectiva seria de futuro, porque cada año se abre la posibilidad de cambiar las directrices y políticas de importantes proyectos de gobierno. Pero sobre todo peligroso, porque si no se ponen de acuerdo, no se dispone solución alguna. Esto, que es posible en la realidad, no es supuesto en la Constitución, o en palabras de Jellinek "es una posibilidad de hecho, no de derecho". La Constitución es muy clara y dispone que la Cámara de Diputados apruebe el Proyecto de Presupuesto que le remite el Ejecutivo, y no establece, ni otros supuestos, ni otras posibilidades. Pero ya se expuso la necesidad que tiene el Poder Legislativo de contar con facultades propias para cumplir su papel de representante social.

§ Se tiene que establecer una fórmula que permita dar mayor seguridad. Ésta fórmula tiene que respetar la representatividad de la Cámara de Diputados y las necesidades del Ejecutivo como el mayor ejecutor del gasto público.

La fórmula que lo permite es la Tácita Reconducción Presupuestaria. Esta figura mantiene la autorización y representatividad del Legislativo, y otorga la libertad suficiente para reformar el presupuesto sin una discusión apresurada, dando el tiempo necesario para realizar los estudios pertinentes para determinar la conveniencia de las reformas propuestas. Al ejecutor (y a los gobernados) les da la certeza de contar con un presupuesto vigente cuando la Cámara no logra llegar a un consenso por la lucha de los intereses que representa.

La solución que da es simple: cuando el Legislativo no apruebe un presupuesto, seguirá teniendo validez el último aprobado. Es decir, la normatividad y las asignaciones seguirán teniendo validez y obligatoriedad, y servirán al ejecutor para seguir realizando su actividad apegada a derecho. No se está limitando al Legislativo, al contrario, le sigue reconociendo como facultad exclusiva la aprobación del presupuesto pero en caso de que no apruebe al término de la vigencia, se entiende que reitera el consenso del último presupuesto aprobado.

Otra solución es la entrada en vigor del proyecto de presupuesto en caso de que el Legislativo no apruebe. El problema de ésta solución es que se privilegia al Ejecutivo y somete a mayor presión al Legislativo.

La solución que más conviene a México es la Tácita Reconducción Presupuestaria. Incluso hay que recordar que a nivel federal está contemplada parcialmente en el artículo 75 constitucional para las retribuciones de los servidores públicos. ¡Pero no para las demás actividades gubernamentales! En el ámbito estatal, Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua, Colima, Hidalgo, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz, y Zacatecas ya contemplan la tácita reconducción presupuestaria.

§ Resumiendo las consideraciones anteriores, es necesaria la revisión del marco jurídico presupuestal para actualizarlo a las necesidades y circunstancias que enfrenta el gobierno. La legislación se encuentra desfasada de la realidad; las leyes más importantes del sistema presupuestario son de 1976, es decir, tienen veintiséis años, y las circunstancias de la administración y de administrar han cambiado. Los métodos administrativos, la tecnología y el sistema económico son otros.

¡Es inaudita la falta de interés! Las autoridades deben cambiar y brindar la certeza idónea. La mayoría de las leyes presupuestarias aún hacen referencia a la desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto. Por otro lado, su falta de regulación en materias fundamentales, motiva al Ejecutivo a desarrollar, a través de su facultad reglamentaria, la normatividad más importante. Como lo expusimos, materias fundamentales como clave presupuestaria, evaluación del desempeño, requisitos para reconocimiento de obligaciones con cargo al presupuesto, radicación de recursos, pago y registro, y los documentos de afectación, se tendrán que incorporar a la nueva legislación.

Ésta nueva legislación tiene que brindar flexibilidad y certeza al gobierno y a los gobernados de la correcta aplicación de los recursos públicos. La importancia de esta reforma es fundamental para el gobierno, pues será un primer paso para recobrar la confianza de que los recursos

públicos obtenidos del patrimonio de los gobernados, son usados para la solventación de necesidades públicas y no para el enriquecimiento de los gobernantes.

Sin un esquema que brinde tal seguridad, es más complicado y peligroso incorporar los nuevos modelos o avances en la materia. En esta circunstancia encontramos al Gobierno Gerencial. De sus propuestas, la Reforma al Sistema Presupuestario de 1998 tomó la evaluación del desempeño.

§ La eliminación de las partidas presupuestales es imposible en el sistema mexicano. La creación de "fondos generales" de los que pudieran disponer los recursos complicaría la revisión e iría en contra del principio de especialidad.

Aunque no le guste al gobierno gerencial, el dinero del gobierno no se puede administrar ni como el de un banco, ni como el de una familia. De hecho, las excepciones actuales al principio de especialidad complican el sistema presupuestario y son una fuente de posibles ilícitos.

§ Por otro lado, permitir a los órganos de gobierno que guarden, reinviertan en su área, o utilicen hasta el 2% en incentivos, los ahorros o utilidades que generen con los recursos públicos, presentan varias complicaciones en su implementación.

Para empezar, tendríamos que responder con exactitud las siguientes preguntas:

- ¿Qué órgano precisamente generó el ahorro o utilidad?
- ¿Qué fue lo que generó el ahorro o utilidad?
- ¿En qué lo va a reinvertir?
- ¿Hasta cuándo lo puede reinvertir?
- ¿Cuánto es lo que puede reinvertir?
- ¿Qué utilidad pública va a generar?
- ¿Por qué no planeó bien?
- ¿Con qué criterios va a aplicar la reinversión?

Simplemente, es otro modelo. El sistema de planeación democrática nacional confiere esta importantísima actividad a la concurrencia de los tres sectores (público, privado y social) bajo la conducción y dirección del Ejecutivo Federal. Y como vimos, la relación presupuesto-programa es la que concretiza estos dos sistemas. Esta facultad es muy importante y delicada como para conferirla a una multiplicidad de órganos de gobierno, que seguramente complicaría la revisión.

Aunque tampoco debe olvidarse que el sistema actual incentiva el gasto total de los recursos públicos. Pero la solución no está precisa y únicamente en conferir a los ejecutores del gasto mayores facultades, sino en precisar con rigor y exactitud la forma idónea de los procesos en que los órganos de gobierno realizan sus actividades.

§ Se debe continuar el modelo de planeación para acabar de implementarlo bien. La planeación es el sistema, que por las condiciones del país, más conviene seguir aplicando a la administración pública. El marco que otorga para determinar por adelantado las necesidades públicas y para elaborar programas a los que se vinculen los recursos públicos, es la solución más viable a los problemas que enfrenta México.

Implementar la planeación estratégica a la administración pública no resolverá la gran cantidad de problemas tan complejos que enfrenta el país. La solución por casos, la implementación de políticas públicas por caso, no tiene la visión de la totalidad requerida para la solución de los problemas. Bueno fuera que los problemas se pudieran aislar para que afectaran sólo algunas partes del proceso. Pero la realidad es distinta, y los sectores y órganos de gobierno están en constante influencia. Si uno funciona mal, los demás lo resienten. Si el sistema presupuestario está mal, mal van a funcionar todos los aspectos financieros de los órganos de gobierno.

§ La planeación estratégica tiene un campo delimitado, es decir, se aplica por unidades concretas a problemas concretos, no se puede aplicar por todo el gobierno a todos los problemas. Su horizonte no es ese, su horizonte es otro,

y es precisamente donde encontramos su utilidad, que no por reducido, debemos desecharlo. De hecho perfecciona y aplica al caso concreto.

La crítica gerencialista a la planeación tradicional, de que una vez realizado el plan cualquier error se dará en la fase de implementación, es falsa y demuestra su desconocimiento. Lo importante no es la fase en que suceda, sino la misma existencia del error. Si hubo un error fue por una mala planeación (no porque la planeación, como método, sea mala) porque si se hubiera realizado correctamente se habrían considerado todos los factores y circunstancias que pudieran variar e influir en ese periodo. Y si se toman precisamente todos estos factores y circunstancias que puedan afectar al fenómeno, la proyección es bastante cercana a la realidad.

Una buena planeación debe tomar en cuenta todos los estudios que de muy diversa índole requiera cada fenómeno. No se pueden previamente enlistar todos los estudios que requiere una buena planeación, pues variarán en cada caso; los fenómenos políticos, económicos, sociales, administrativos, demográficos, de salud pública, de educación, de delincuencia, ambientales, urbanos o de cualquier tipo, requieren estudios de muy diversa índole. Y en este caso es el gobierno quién tiene que realizarlos. En estos estudios no debe escatimar ni recursos ni tiempo, pues de por medio van los problemas sociales.

La perspectiva gerencialista de la burocracia no es justa del todo. Insisto, dependiendo del concepto, será el juicio. Quedó expuesto en el título primero el juicio del gobierno gerencial respecto a la burocracia y lo impreciso que es. En situaciones como la de México, no es solo deseable, sino necesario el establecimiento de un aparato gubernamental animado por la profesionalización y respeto a la ley. Éste es el único esquema con que se puede combatir al mayor de sus problemas: la corrupción. La introducción de "gerentes públicos" sin preparación en el área, derivará en incapacidad, provocará errores y no ayudará en su combate.

§ No obstante, la concepción ciudadano-cliente puede aportar elementos de análisis muy útiles. Aunque las condiciones jamás se equipararán, sí ofrece

una perspectiva distinta de las relaciones entre el gobierno y los gobernados. Amplía la visión del concepto gobernado a usuario de las prestaciones a cargo del gobierno. Aplicar criterios de cliente al ciudadano es ampliar y otorgar derechos, de los cuales, desgraciadamente muchos, no podrá soportar el gobierno.

§ De las propuestas del gobierno gerencial, la Reforma al Sistema Presupuestario de 1998 introdujo principalmente la evaluación del desempeño. La Nueva Estructura Programática acentuó y definió más el sistema de planeación democrática al incorporar y regular con mayor detalle la clasificación funcional-programática. La gran innovación es la evaluación del desempeño.

Es correcta la fórmula de evaluar caso por caso la gestión gubernamental. Sin embargo, ello complica la elaboración de un sistema general de reglas de evaluación aplicable a todo el sector público. La infinidad de reglas no permite un "paisaje" uniforme de evaluación y complica un juicio general del desempeño gubernamental; y así, la evaluación pasa a formar parte de los discursos políticos y oficiales. Por otro lado, las fórmulas de evaluar el desempeño deben perfeccionarse y sus resultados difundirse para informar al gobernado del ejercicio de sus contribuciones.

# ANEXOS

## I. Calendarios de Gasto. Título Segundo. Capítulo Quinto.

<b>Calendarios de Gasto 1. Servicios Personales y Paquete Salarial.</b>				
Componentes	Objeto de Gasto	Tipo de Gasto	Gasto con Destino Especifico	Fuente de Financiamiento
<b>Calendarios</b>				
10. Remuneraciones corrientes y compensación garantizada	1100 al 1700, 4301, 4311, 4312, 8401, 8402	1. Gasto corriente	0. Gasto Operativo	1. Recursos fiscales
11. Aportaciones de Seguridad Social Corriente	1401,1403,4312, 8402.	1.Gasto corriente	1.Aportaciones a seguridad social	1.Recursos fiscales
17. Previsiones de Servicios Personales	1401,1403,1800, 4312,4313,4320, 4321,8402,8406, al 8408	1.Gasto corriente	7.Previsiones para servicios personales	1.Recursos fiscales
20.Remuneraciones de Capital (excepto BID-BIRF)	1200 al 1700, 4301,4311,4312.	2 Gasto de capital y 3 Obra publica	0.Gasto operativo	1.Recursos fiscales
21. Aportaciones a Seguridad Social de Capital	1401,1403.	2 Gasto de capital y 3 Obra publica	1.Aportaciones a seguridad social	1.Recursos fiscales
50. Remuneraciones Financiadas con Recursos de BID y BIRF	1100 al 1300,1404,1407, 1408,1500,1600, 4301.	2 Gasto de capital y 3 Obra publica	0.Gasto operativo	2 BID-BIRF Y 3 Contraparte nacional
51. Aportaciones de Seguridad Social BID-BIRF	1401,1403.	2.Gasto de capital y 3Obra publica	1.Aportaciones a seguridad social	2 BID-BIRF y 3 Contraparte nacional

<b>Calendario de Gasto 2. Materiales y Suministros y Servicios Generales.</b>				
Componentes	Objeto de Gasto	Tipo de Gasto	Gasto con Destino Especifico	Fuente de Financiamiento
<b>Calendarios</b>				
10. Gasto Corriente de Operación	2100 al 2900,3100 al 3900,7500,7700, 8403,8405,8500.	1.Gasto corriente	0.Gasto operativo 2.Erogaciones sustantivas, y/o 3. Gasto sujeto a racionalidad presupuestaria	1Recursos fiscales

<b>Calendario de Gasto 3. Subsidios y Transferencias.</b>				
Componentes	Objeto de Gasto	Tipo de Gasto	Gasto con Destino Específico	Fuente de Financiamiento
Calendarios 10. Gasto Corriente de Operación	4100,4200,4302, 4303,4308 al 4310,4315,4317 al 4319.	1.Gasto corriente	0.Gasto operativo 2.Erogaciones sustantivas, y/o 3.Gasto sujeto a racionalidad presupuestaria.	1.Recursos fiscales
20. Gasto de Capital	4100,4200,4304, al 4306,4310,4314, 4316.	2.Gasto capital y 3.Obra pública	0.Gasto operativo 2.Erogaciones sustantivas, y/o 3.Gasto sujeto a racionalidad presupuestaria.	1.Recursos fiscales
50. Gasto Financiado con Recursos del BID-BIRF	4100,4200,4302 al 4306, 4308,4310,4318.	2.Gasto capital y 3.Obra pública.	0.Gasto operativo 2.Erogaciones sustantivas, y/o 3.Gasto sujeto a racionalidad presupuestaria	2.BID-BIRF y 3.Contraparte nacional

<b>Calendario de Gasto 4. Bienes Muebles e Inmuebles y Obras Públicas.</b>				
Componentes	Objeto de Gasto	Tipo de Gasto	Gasto con Destino Específico	Fuente de Financiamiento
Calendarios 20. Gasto de Capital	2100 al 2800,3100 al 3800,5100 al 5900,6100,7500, 8404,8405,8500.	2.Gasto de capital y 3.Obra pública	0.Gasto operativo 2.Erogaciones sustantivas, y/o 3.Gasto sujeto a racionalidad presupuestaria	1.Recursos fiscales.
50. Gasto Financiado con Recursos del BID-BIRF	2100 al 2800, 3100 al 3800,5100 al 5900,6100,7500.	2.Gasto de capital y 3.Obra pública	0.Gasto operativo 2.Erogaciones sustantivas, y/o 3.Gasto sujeto a racionalidad presupuestaria.	2. BID-BIRF y 3. Contraparte nacional

<b>Calendario de Gasto 5. Inversión Financiera, Provisiones Económicas, Ayudas, Otras Erogaciones, y Pensiones, Jubilaciones y Otras.</b>				
Componentes	Objeto de Gasto	Tipo de Gasto	Gasto con Destino Específico	Fuente de Financiamiento
Calendarios 10. Erogaciones Corrientes.	7300,7400.	1.Gasto corriente	0.Gasto operativo	1.Recursos fiscales.
20. Erogaciones de Capital.	7100 al 7400.	2.Gasto de capital y 3.Obra pública.	0 Gasto operativo	1.Recursos fiscales.

**Calendario de Gasto 6. Participaciones de Ingreso, Aportaciones Federales y Gasto Reasignado.**

Componentes	Objeto de Gasto	Tipo de Gasto	Gasto con Destino Especifico	Fuente de Financiamiento
Calendarios				
40. Participaciones de Ingresos Federales	8100 al 8300.	4. Participaciones	0.Gasto operativo	1.Recursos fiscales

**Calendario de Gasto 7. Deuda Pública, Pasivo Circulante y Otros.**

Componentes	Objeto de Gasto	Tipo de Gasto	Gasto con Destino Especifico	Fuente de Financiamiento
Calendarios				
10. Costo Financiero de la Deuda Pública, Apoyos Financieros y Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	9200 al 9700.	1.Gasto corriente	0.Gasto operativo.	1.Recursos fiscales.

**Calendario de Gasto 8. Poderes, Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de Derechos Humanos.**

Componentes	Objeto de Gasto	Tipo de Gasto	Gasto con Destino Especifico	Fuente de Financiamiento
Calendarios				

## II. Radicación de Recursos. Título Segundo. Capítulo Quinto.

<b>Líneas y Sublíneas Globales</b>	<b>Calendarios y Subcalendarios de Gasto</b>
<b>Línea Global 1. Remuneraciones</b>	<b>Calendario 1. Servicios Personales y Paquete Salarial</b>
10. Remuneraciones corrientes y compensación garantizada	10. Remuneraciones corrientes y compensación garantizada
11. Aportaciones de Seguridad Social	11. Aportaciones de Seguridad Social Corriente
17. Previsiones de Servicios Personales	17. Previsiones de Servicios Personales
20. Remuneraciones de Capital	20. Remuneraciones de Capital
21. Aportaciones a Seguridad Social de Capital	21. Aportaciones a Seguridad Social de Capital
50. Remuneraciones Financiadas con Recursos de BID y BIRF	50. Remuneraciones Financiadas con Recursos de BID y BIRF
51. Aportaciones de Seguridad Social BID-BIRF	51. Aportaciones de Seguridad Social BID-BIRF
<b>Línea Global 2. Erogaciones Corrientes</b>	<b>Calendario 2. Materiales y Suministros y Servicios Generales</b>
10. Gasto Corriente de Operación	10. Gasto Corriente de Operación
<b>Línea Global 3. Apoyos Presupuestarios</b>	<b>Calendario 3. Subsidios y Transferencias</b>
10. Gasto Corriente de Operación	10. Gasto Corriente de Operación
20. Gasto de Capital	20. Gasto de Capital
50. Gasto Financiado con Recursos del BID-BIRF	50. Gasto Financiado con Recursos del BID-BIRF
<b>Línea Global 4. Erogación de Capital.</b>	<b>Calendario 4. Bienes Muebles e Inmuebles y Obras Públicas</b>
20. Gasto de Capital	21. Gasto de Capital
50. Gasto Financiado con Recursos del BID-BIRF	50. Gasto Financiado con Recursos del BID-BIRF
<b>Línea Global 5. Inversión Financiera, Provisiones Económicas, Ayudas, Otras Erogaciones, y Pensiones, Jubilaciones y Otros.</b>	<b>Calendario 5. Inversión Financiera, Provisiones Económicas, Ayudas, Otras Erogaciones, y Pensiones, Jubilaciones y Otros.</b>
10. Erogaciones Corrientes.	10. Erogaciones Corrientes.
20. Erogaciones de Capital.	20. Erogaciones de Capital.
<b>Línea Global 6. Participaciones de Ingreso, Aportaciones Federales y Gasto Reasignado.</b>	<b>Calendario 6. Participaciones de Ingreso, Aportaciones Federales y Gasto Reasignado.</b>
40. Participaciones de Ingresos Federales	40. Participaciones de Ingresos Federales
<b>Línea Global 7. Deuda Pública, Pasivo Circulante y Otros</b>	<b>Calendario 7. Deuda Pública, Pasivo Circulante y Otros</b>
10. Costo Financiero de la Deuda Pública, Apoyos Financieros y Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	10. Costo Financiero de la Deuda Pública, Apoyos Financieros y Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores
<b>Línea Global 8. Poderes, Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de Derechos Humanos.</b>	<b>Calendario 8. Poderes, Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de Derechos Humanos.</b>

## III. Funciones y Subfunciones. Título Segundo. Capítulo Quinto.

<b>Funciones</b>	
<b>Clave</b>	<b>Denominación</b>
<b>Funciones de Gasto Programable</b>	
<b>Funciones de Gestión Gubernamental</b>	
<p><i>01.-Legislación.</i> Comprende las actividades institucionales que realizan las Cámaras de Senadores y de Diputados, así como la Contaduría Mayor de Hacienda.</p> <p><i>02.-Impartición de Justicia.</i> Comprende las actividades institucionales que realizan el Poder Judicial de la Federación, los Tribunales Agrarios y Fiscal de la Federación, así como los relativos a la impartición de justicia en materia laboral.</p> <p><i>03.-Organización de Procesos Electorales.</i> Comprende todas las actividades institucionales que lleva a cabo el Instituto Federal Electoral.</p> <p><i>04.-Procuración de Justicia.</i> Comprende los programas especiales y/o actividades institucionales relacionadas con la promoción y vigilancia del orden constitucional, así como la asistencia jurídica.</p> <p><i>05.- Defensa del Territorio y Mares Nacionales.</i> Comprende las actividades institucionales relacionadas con la operación del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada de México.</p> <p><i>06.- Gobierno.</i> Comprende los programas especiales y/o actividades institucionales del Gobierno Federal relativas a la política interior, la política exterior, la seguridad pública, los servicios migratorios, financieros y fiscales, así como el control interno.</p> <p><i>14.- Medio Ambiente y Recursos Naturales.</i> Comprende los programas especiales y/o actividades institucionales relativas a la preservación y restauración del medio ambiente, flora y fauna silvestre, así como el fomento de la pesca y de la acuicultura.</p>	
<b>Funciones de Desarrollo Social</b>	
<p><i>07.- Educación.</i> Comprende los programas especiales y/o actividades institucionales relacionados con la prestación de servicios educativos de todo tipo y nivel, además de la investigación científica y tecnológica.</p> <p><i>08.- Salud.</i> Comprende los programas especiales y/o actividades institucionales relativas al desarrollo de la salud pública, regulación sanitaria y epidemiológica, atención médica y producción de insumos.</p> <p><i>09.- Seguridad Social.</i> Comprende los programas especiales y/o actividades institucionales que desarrollan las entidades de seguridad social en servicios, prestaciones económicas y sociales a los trabajadores y población abierta.</p> <p><i>10.- Laboral.</i> Comprende los programas especiales y/o actividades institucionales relativas a la conducción y orientación del mercado de trabajo hacia la promoción para la generación de empleos, establecimiento de salarios mínimos, capacitación del trabajador y seguridad e higiene en los procesos productivos.</p>	

**11.- Abasto y Asistencia Social.** Comprende los programas especiales y/o actividades institucionales relacionados con la distribución y dotación de alimentos y bienes básicos y de consumo generalizado a la población marginada, así como los servicios que se prestan a grupos con necesidades especiales como niños y/o discapacitados (incluye albergues y servicios comunitarios).

**12.- Desarrollo Regional y Urbano.** Comprende los programas especiales y/o actividades institucionales relacionadas con acciones tendientes a la construcción, conservación y mantenimiento mayor de obras para la urbanización, vivienda, agua potable, drenaje y tratamiento de aguas.

**13.- Desarrollo Agropecuario.** Comprende los programas especiales y/o actividades institucionales relacionadas con el fomento y regulación agropecuaria, agroindustrial y desarrollo de áreas de riego y temporal.

#### **Funciones Productivas**

**15.- Energía.** Comprende los programas especiales y/o actividades institucionales relacionadas con la producción de hidrocarburos y energía eléctrica.

**16.- Comunicaciones y Transportes.** Comprende los programas especiales y/o actividades institucionales relativas al fomento y la regulación de los servicios de transporte y comunicaciones, así como la construcción, conservación y mantenimiento de la infraestructura.

**17.- Otros Servicios y Actividades Económicas.** Comprende los programas especiales y/o actividades institucionales relacionadas con el fomento y la regulación de la minería, la industria manufacturera, el comercio interior y exterior y el turismo, así como los servicios de metrología, de propiedad industrial, financiamiento a la infraestructura y prestación de servicios turísticos.

#### **Funciones de Gasto No Programable**

**18.- Deuda Pública del Gobierno Federal.**

**19.- Participaciones y Aportaciones a Entidades Federativas y Municipios.**

**20.- Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores.**

**21.- Saneamiento del Sistema Financiero.**

**Subfunciones.**

Clave	Denominación
01	Legislación
02	Impartieron de Justicia
03	Organización de los Procesos Electorales
04	Procuración de Justicia
05	Soberanía del Territorio Nacional
06	Gobierno
00	Subfunción de Servicios Compartidos
01	Política Interior
02	Política Exterior
03	Seguridad Pública
04	Servicios Financieros, Fiscales y Estadísticos
05	Control Interno
07	Educación
00	Subfunción de Servicios Compartidos
01	Educación Básica
02	Educación Media Superior
03	Educación Superior
04	Educación de Postgrado
05	Educación para Adultos
06	Ciencia y Tecnología
07	Desarrollo Cultural
08	Educación Física y Deporte
08	Salud
00	Subfunción de Servicios Compartidos
01	Servicios de Salud Pública
02	Atención Médica
03	Producción de Bienes para la Salud
09	Seguridad Social
00	Subfunción de Servicios Compartidos
01	Regulación de la Seguridad Social
02	Pensiones y Jubilaciones
03	Seguros
04	Otros Servicios de la Seguridad Social
10	Laboral
11	Abasto y Asistencia Social
12	Desarrollo Regional y Urbano
00	Subfunción de Servicios Compartidos
01	Urbanización
02	Vivienda
03	Agua Potable
04	Drenaje y Tratamiento de Aguas
05	Desarrollo Regional
13	Desarrollo Agropecuario
00	Subfunción y Servicios Compartidos
01	Agrícola y Pecuario
02	Agroindustrial
03	Hidroagrícola
04	Asuntos Agrarios
05	Banca y Seguro Agropecuario

14		<b>Medio Ambiente y Recursos Naturales</b>
	00	Subfunción y Servicios Compartidos
	01	Medios Ambiente
	02	Pesca y Acuacultura
	03	Suelo y Recursos Forestales
15		<b>Energía</b>
	00	Subfunción de Servicios Compartidos
	01	Hidrocarburos
	02	Electricidad
16		<b>Comunicaciones y Transportes</b>
	00	Subfunción de Servicios Compartidos
	01	Infraestructura Carretera
	02	Infraestructura Portuaria
	03	Comunicaciones
	04	Transporte
17		<b>Otros Servicios y Actividades Económicas</b>
	00	Subfunción de Servicios Compartidos
	01	Fomento a la Industria y el Comercio
	02	Fomento al Turismo
18		<b>Deuda Pública del Gobierno Federal</b>
	00	Deuda Pública Interna
	00	Deuda Pública Externa
19		<b>Participaciones y Aportaciones a Entidades Federativas y Municipios</b>
	01	Participaciones a Entidades Federativas y Municipios
	02	Aportaciones a Entidades Federativas y Municipios
20		<b>Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores</b>
21		<b>Saneamiento del Sistema Financiero</b>

## IV. Programas Sectoriales y Especiales. Título Segundo. Capítulo Quinto.

**Programas Sectoriales**

Clave	Denominación
01	Plan Nacional de Desarrollo
02	Programa Legislativo
03	Programa de Impartición de Justicia
04	Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia
05	Programa para un Nuevo Federalismo
06	Programa Nacional de Seguridad Pública
07	Programa de Protección Civil
08	Programa de Prevención y Readaptación Social
09	Programa Nacional de Población
10	Programa Nacional de la Mujer
11	Programa Nacional del Financiamiento del Desarrollo
12	Programa para Superar la Pobreza
13	Programa Nacional de Desarrollo Urbano
14	Programa de Vivienda
15	Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indios
16	Programa de Modernización de la Administración Pública
17	Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía
18	Programa de Comercio Interior, Abasto y Protección al Consumidor
19	Programa de Política Industrial y Comercio Exterior
20	Programa Agropecuario y de Desarrollo Rural
21	Programa de Desarrollo del Sector Comunicación y Transporte
22	Programa de Desarrollo Informativo
23	Programa de Desarrollo Educativo
24	Programa de Cultura
25	Programa de Ciencia y Tecnología
26	Programa de Educación Física y Deporte
27	Programa de Reforma del Sector Salud
28	Programa de Empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales
29	Programa de Desarrollo del Sector Turismo
30	Programa de Medio Ambiente
31	Programa de Pesca y Acuicultura
32	Programa Forestal y de Suelo
33	Programa Hidráulico
34	Programa para atender la Agenda del Desarrollo Sustentable
35	Programa Sectorial Agrario
36	Gasto No Programable.

<b>Programas Especiales</b>	
Clave	Denominación
<b>Ramos Administrativos</b>	
00	Programa Normal de Operación
01	Programas de la Alianza para el Campo
02	Programas de Apoyos Directos al Campo (Procampo)
03	Programa de Desarrollo Forestal
04	Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede)
05	Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresal)
06	Programa de Ampliación de Cobertura (Pac)
07	Programa del Mejoramiento del Profesorado (Promep)
08	Programa de Empleo Temporal (Pet)
09	Programa de Cien Ciudades
10	Programas de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados
11	Programa de Calidad Integral y Modernización
12	Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (Apazu)
13	Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales
14	Programa de Telefonía Rural
15	Programa de Seguridad Pública
16	Programa de Abastecimiento de Agua de Agua y Saneamiento para la Zona Metropolitana del Valle de México
17	Programa de Registro Nacional de Ciudadanos
<b>Ramos Generales</b>	
21	Programa de Apoyo a Deudores
22	Programa de Saneamiento Financiero
23	Programa de Apoyo a Ahorradores
24	Programa Salarial
25	Programa de Coordinación Hacendaría con los Estados
26	Fondo de Desastres Naturales
27	Fondo de Variación en los Precios Internacionales
28	Erogaciones Contingentes
29	Gasto No Programable.

## V. Actividades Institucionales. Título Segundo. Capítulo Quinto.

**Actividades Institucionales**

Los nueve grupos son los siguientes:

000	Poderes
100	Diseño e Implantación de Políticas Públicas y sus estrategias
200	Fomento y Promoción de Políticas Públicas Sectoriales
300	Supervisión y Regulación
400	Prestación de Servicios Públicos
500	Producción de Bienes
600	Control y Supervisión Gubernamental
700	Actividades de Apoyo
800	Actividades Generales

ClaveDenominación

000	Poderes
001	Llevar a cabo el proceso legislativo
002	Llevar a cabo la fiscalización de la hacienda pública
003	Impartir justicia en el ámbito de su competencia
004	Resolver impugnaciones en los procesos electorales
100	Diseño e Implantación de Políticas Públicas y sus Estrategias
101	Diseñar políticas públicas y las estrategias para su implantación
102	Proporcionar asesoría, así como apoyo técnico y jurídico
103	Dar apoyo de organización y logística
104	Comunicar y difundir las actividades y compromisos del Gobierno Federal
105	Difundir los derechos y obligaciones de los ciudadanos
106	Coordinar las relaciones del Gobierno Federal con los diferentes ordenes y niveles de gobierno
107	Coordinar, negociar y suscribir convenios y tratados a nivel internacional
108	Coordinar acciones y servicios de protección a mexicanos en el exterior
109	Otorgar recursos públicos y gestionar prerrogativas legales.
200	Fomento y Promoción de Políticas Públicas Sectoriales
201	Promover la aplicación de políticas públicas sectoriales
202	Promover las actividades económicas del país
203	Promover la cooperación nacional e internacional
204	Coordinar y promover las relaciones del país a nivel internacional

205	Realizar campañas de prevención y promoción
206	Promover y fomentar el uso de productos e insumos de calidad
207	Promover la participación ciudadana
208	Coordinar y promover el Sistema Nacional de Seguridad Pública
209	Promover, establecer y dar seguimiento a los convenios con las entidades federativas
210	Promover el desarrollo en localidades y grupos marginados
211	Generar empleos en zonas marginadas
212	Promover la participación de grupos específicos de población
300	<b>Supervisión y Regulación</b>
301	Regular y supervisar a agentes económicos
302	Regular y controlar los movimientos migratorios
303	Supervisar el cumplimiento de las obligaciones fiscales
304	Regular el almacenamiento y distribución de los bienes y servicios públicos y concesionados
305	Regular la comercialización de productos básicos
306	Llevar a cabo la regulación sanitaria
307	Atender y prever riesgos de trabajo e invalidez
308	Ordenar y regular la propiedad rural y urbana
309	Regular la operación y explotación de recursos naturales
400	<b>Prestación de Servicios Públicos</b>
401	Administrar los fondos del Gobierno Federal
402	Recaudar ingresos federales
403	Captar recursos financieros
404	Canalizar recursos públicos
405	Otorgar créditos
406	Llevar a cabo la prevención y readaptación social
407	Representar al Gobierno Federal en materia jurídica
408	Procurar justicia
409	Impartir justicia
410	Proporcionar asesoría jurídica
411	Proporcionar asistencia técnica
412	Atender a la población en desastres naturales
413	Preservar y conservar el patrimonio y acervo histórico de la nación
414	Proporcionar servicios de aseguramiento
415	Defender el territorio y mares nacionales
416	Proporcionar seguridad y orientación a los usuarios de los servicios públicos y concesionados
417	Proporcionar servicios de educación
418	Proporcionar servicios de cultura, de recreación y deporte
419	Proporcionar los servicios de salud
420	Proporcionar atención médica
421	Proporcionar servicios de asistencia social y comunitarios
422	Proporcionar prestaciones sociales
423	Proporcionar prestaciones económicas

424	Proporcionar servicios básicos a la población
425	Proporcionar servicios de comunicaciones
426	Proporcionar el servicio de transporte aéreo presidencial
427	Prestar servicios de hospedaje
428	Prestar servicios de exploración
429	Realizar la vigilancia epidemiológica
430	Otorgar apoyos a la educación
431	Capacitar y otorgar becas ala población
432	Formar servidores públicos especializados
433	Llevar a cabo la investigación científica y tecnológica
434	Elaborar y establecer las bases de la información estadística nacional
435	Operar y mantener el Sistema Meteorológico Nacional
436	Actualizar el patrón electoral y expedir la credencial para votar
437	Desarrollar y construir la infraestructura básica
438	Controlar los causes federales
439	Almacenar, comercializar y abastecer productos básicos
440	Distribuir y comercializar noticias
441	Distribuir y comercializar energía eléctrica
442	Distribuir petróleo, gas ,petrolíferos y petroquímicos
443	Comercializar petróleo, gas, petrolíferos y petroquímicos
444	Arrendar y comercializar inmuebles
445	Valuar activos muebles e inmuebles
446	Operar la infraestructura básica
448	Otorgar Créditos a la palabra
449	Brindar atención integral a jornaleros agrícolas
500	Producción de Bienes
501	Producir y comercializar productos
502	Producir y transmitir programas y material radiofónico
503	Diseñar, fabricar y comercializar monedas
504	Fabricar equipo de seguridad
505	Producir bienes e insumos para sectores prioritarios
506	Producir petróleo, gas, petrolíferos y petroquímicos
507	Generar energía eléctrica
508	Transmitir y transformar energía eléctrica
600	Control y Supervisión Gubernamental
601	Medir y evaluar la gestión publica
602	Auditar a la gestión publica
603	Controlar el patrimonio inmobiliario federal
604	Supervisar la descentralización y/o desconcentración Administrativa
605	Establecer los procesos de adquisiciones, obra publicas y servicios relacionados.

700	Actividades de Apoyo
701	Administrar recursos humanos, materiales y financieros
702	Administrar los recursos informáticos para el desarrollo de las actividades sustantivas
703	Capacitar y formar servidores públicos
704	Conservar y mantener la infraestructura de bienes Muebles e inmuebles diferentes a la infraestructura Básica
705	Conservar y preservar el acervo documental
706	Administrar inmuebles federales
707	Pagar las aportaciones del Gobierno Federal

VI. Cuentas y Tabla de Eventos. Sistema Integral de Administración Financiera Federal. Título Tercero. Capítulo Cuarto.

<b>10000 00 00</b>	<b>Activo</b>
11000 00 00	Activo Circulante
11100 00 00	Administración
11110 00 00	Bancos
11200 00 00	Erario
11250 00 00	Deudores Diversos
13000 00 00	Activo Fijo
13100 00 00	Administración
13160 00 00	Adquisiciones de Activo Fijo
13200 00 00	Erario
13260 00 00	Adquisiciones de Activo Fijo
<b>20000 00 00</b>	<b>Pasivo y Hacienda Pública</b>
21000 00 00	Pasivo Circulante
21100 00 00	Administración
21150 00 00	Proveedores y Acreedores
21200 00 00	Erario
21250 00 00	Proveedores y Acreedores
22000 00 00	Largo Plazo
22100 00 00	Administración
22150 00 00	Proveedores y Acreedores
22200 00 00	Erario
22250 00 00	Proveedores y Acreedores

<b>30000 00 00</b>	<b>Egresos</b>
31000 00 00	Presupuestarios
31100 00 00	Corrientes
31110 00 00	Costo Directo
31200 00 00	Egresos de Capital
31210 00 00	Inversión Física
<b>40000 00 00</b>	<b>Ingresos</b>
41000 00 00	Ley de Ingresos
41100 00 00	Ingresos Corrientes
41110 00 00	Impuestos al Ingreso
41200 00 00	Ingresos de Capital
41210 00 00	Venta de Activo Físico

<b>50000 00 00</b>	<b>Resultados que Disminuyen la Hacienda Pública</b>
51000 00 00	Disminución de Activo
51100 00 00	Administración
51110 00 00	Financieros
52000 00 00	Aumento de Pasivo
52200 00 00	Erario
52210 00 00	Financieros
<b>60000 00 00</b>	<b>Resultados que Aumentan la Hacienda Pública</b>
61000 00 00	Aumento de Activo
61100 00 00	Administración
61110 00 00	Financieros
62000 00 00	Disminución de Pasivo
62200 00 00	Erario
62210 00 00	Financieros

<b>70000 00 00</b>	<b>Cuentas de Control Deudoras</b>
71000 00 00	Estimación de Ingresos
71100 00 00	Ley de Ingresos
71110 00 00	Ley de Ingresos Original
73000 00 00	Ejecución Financiera
73200 00 00	Cuenta Única
73210 00 00	Control de la Disponibilidad
<b>80000 00 00</b>	<b>Cuentas de Control Acreedoras</b>
81000 00 00	Ejecución de los Ingresos
81100 00 00	Ley de Ingresos
81110 00 00	A recaudar
82000 00 00	Autorización del Egreso
82100 00 00	Autorización Presupuestal
82110 00 00	Presupuesto Original

**Tabla de Eventos.**

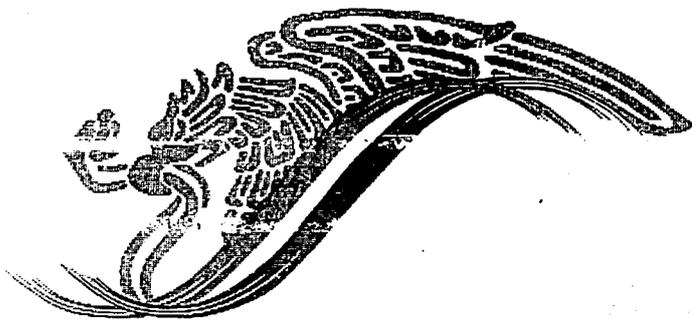
Código del Evento	Descripción	Unidad 1		Unidad 2	
		Debe	Haber	Debe	Haber
210002	Ingresos Recaudados	511.49.01.00	212.98.02.00		
111001	Estimación Ley de Ingresos por financiamiento	711.10.00.00	811.20.00.00		
810001	Ingresos por financiamientos			112.11.00.00	622.13.01.00
340013	Retención del ISR por Servicios Prestados	611.36.00.00		512.20.00.00	212.94.02.00
340025	Emisión de la Orden de Pago por Adquisición de Materiales	212.10.00.00		511.21.00.00	112.11.00.00

**VII. Presupuesto de Egresos de la Federación 2001.**

Facsimil de Análisis Programático de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Entidad 16) y de Salud (Entidad 12) en los que se contienen las categorías y elementos programáticos del Sistema de Evaluación del Desempeño por Proyecto. Título Tercero. Capítulo Tercero.

Presupuesto  
de Egresos  
de la Federación  
2001

12 SALUD



ANÁLISIS PROGRAMÁTICO  
(Actividad Institucional)  
(pesos)

ENTIDAD:	12 Secretaría de Salud	Hoja: 11 de 26
----------	------------------------	----------------

CATEGORÍAS PROGRAMÁTICAS					UR	DENOMINACIÓN	ELEMENTOS PROGRAMÁTICOS				ASIGNACIÓN		
F	SF	PS	PE	AI			PY	NOMBRE DEL INDICADOR	FÓRMULA DEL INDICADOR	UNIVERSO DE COBERTURA	META	TOTAL	GASTO DIRECTO
							Rendimiento de consultas por hora médico	3920748 / 1820006	22	2.20			
							Porcentaje de ocupación hospitalaria	1150071 X 100 / 1435974	39.6	80.10			
							Porcentaje de consultas de urgencias	1012920 X 100 / 18864177	5.4	5.40			
							Tasa bruta de mortalidad hospitalaria	5865 X 100 / 313115	1.9	1.90			
							Porcentaje de cirugías estomacales	9500 X 100 / 10200	90	95.00			
							Aceptantes de métodos anticonceptivos	363845 X 100 / 382784	95	95.00			
						200	Subsecretaría de Coordinación Sectorial				307,174,410	307,174,410	
						212	Dirección General de Extensión de Cobertura				3,931,824	3,931,824	
						691	IMSS Solidaridad				3,395,981,585		3,395,981,585
						J00	Hospital Juárez de México				428,787,424		428,787,424
						MTF	Instituto Nacional de Perinatología "Ramón de la Fuente Muñiz"				46,205,584		46,205,584
						MTX	Centros de Integración Juvenil, A. C.				69,733,789		69,733,789
						NO0	Servicios de Salud Mental				308,576,185		308,576,185
						NBB	Hospital General "Dr. Manuel Gea González"				228,634,002		228,634,002
						NBD	Hospital General de México				707,114,898		707,114,898
						NBG	Hospital Infantil de México "Federico Gómez"				281,349,412		281,349,412
						NBV	Instituto Nacional de Cancerología				173,284,535		173,284,535
						NCA	Instituto Nacional de Cardiología "Ignacio Chávez"				259,010,969		259,010,969
						NCD	Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias				221,674,143		221,674,143
						NCC	Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición "Salvador Zubirán"				241,373,030		241,373,030

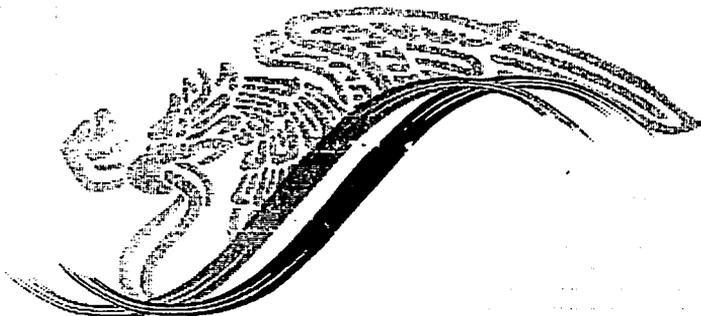
**ANÁLISIS PROGRAMÁTICO INSTITUCIONAL**  
**(Devengable por Actividad Institucional)**  
 (pesos)

ENTIDAD:	2095 Instituto Nacional de Psiquiatría "Ramón de la Fuente Muñiz"	SECTOR: 12 Salud	Hoja: 1 de 2
----------	---	------------------	--------------

CATEGORÍAS PROGRAMÁTICAS						DENOMINACIÓN	ELEMENTOS PROGRAMÁTICOS				ASIGNACIÓN		
F	SF	PS	PE	U	PY		NOMBRE DEL INDICADOR	FÓRMULA DEL INDICADOR	UNIVERSO DE COBERTURA	META	TOTAL	RECURSOS PROPIOS	SUJECIOS Y TRANSFERENCIAS
08						Salud				122,724,288	10,000,000	112,724,288	
	02					Atención Médica				122,724,288	10,000,000	112,724,288	
			000			Programa Normal de Operación				89,808,695	8,223,000	83,583,695	
				420		Proporcionar atención médica				49,080,584	2,875,000	46,205,584	
						<b>OBJETIVO</b> Contribuir al mejoramiento de las condiciones de salud de la población, buscando evitar daños y riesgos, mediante la mejora del ciclo vital de las unidades, disminuyendo las incidencias de éstas, con el fin de reducir los índices de morbilidad y mortalidad, a través de la consulta, hospitalización, rehabilitación y urgencias.							
					N000	Actividad Institucional no Asociada a Proyectos				49,080,584	2,875,000	46,205,584	
							Porciento de ocupación hospitalaria	15000 X 100 / 18000	85.0	83.30	37,022,050	2,875,000	34,147,050
							Porciento de consultas de urgencias	5670 X 100 / 5680	10.0	9.90	2,884,835		2,884,835
							Rendimiento de consultas por hora médica	58680 / 50400	1.2	1.20	6,173,699		6,173,699
				219		Conservar y mantener la infraestructura básica				400,000		400,000	
						<b>OBJETIVO</b> Mejorar, desarrollar, regular y optimizar la prestación de servicios de salud a nivel nacional a través de la coordinación, capacitación, seguimiento y evaluación de los procesos de planeación, programación, presupuestación, ejecución y normalidad de las acciones de conservación y mantenimiento, que se realicen continuamente y aquellas que se desarrollan en el marco del proceso de la descentralización de los servicios de salud a las unidades (subsedes).							
					N000	Actividad Institucional no Asociada a Proyectos				400,000		400,000	
							Índice de conservación y mantenimiento	1 X 100 / 1	100	100.00	400,000		400,000
				77		Administrar recursos humanos, materiales y financieros				28,568,352	1,200,000	25,468,352	

Presupuesto  
de Egresos  
de la Federación  
2001

**16 MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES**



**ANÁLISIS PROGRAMÁTICO**  
(Actividad Institucional)  
( pesos )

<b>ENTIDAD:</b>	16 Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Hoja: 9 de 51
-----------------	--	---------------

CATEGORÍAS PROGRAMÁTICAS						UN	DENOMINACIÓN	ELEMENTOS PROGRAMÁTICOS				ASIGNACIÓN					
F	SF	PS	PE	AI	PY			NOMBRE DEL INDICADOR	UNIDAD DE MEDICIÓN	UNIDADES DE COBERTURA	MFTA	TOTAL	GASTO DIRECTO	SUBSIDIOS Y TRANSFERENCIAS			
							<b>OBJETIVO</b> Contribuir al logro de objetivos nacionales en materia silvicultura, de incremento de la producción agrícola y pecuaria, de crecimiento del ingreso neto y mejoramiento del nivel de vida de los productores y habitantes del ámbito rural, mediante acciones de construcción y rehabilitación de infraestructura que existen en distritos de riego, unidades de riego y áreas de fomento agrícola.										
						K013	Ampliación de Distritos de Riego										
								Superficie de cultivos incorporada al riego en distritos de riego	Superficie incorporada al riego en el año / Unidad de cobertura	38 992 Hectáreas	2 840 00	238 997 050		787 306 097		787 306 097	236 997 050
								Planificación del desarrollo de infraestructura hidráulica	Número estudios ejecutados para integración de cartones de proyectos / Número de estudios programados en el año	19 Estudios	19 00	45 445 447		45 445 447		45 445 447	
								Financiamiento de la presa Huiles Sábido	Financiamiento de la presa Huiles	Sin meta		504 883 600		504 883 600		504 883 600	
						B00	Comisión Nacional del Agua						787 306 097		787 306 097		787 306 097
						K014	Rehabilitación y Modernización de Distritos de Riego						324 783 273		324 783 273		324 783 273
								Infraestructura de riego rehabilitada en distritos de riego	Superficie rehabilitada en el año / Superficie por rehabilitar considerando la mezcla de recursos en que participa la CNA	43 230 Hectáreas	43 230 00	324 783 273		324 783 273		324 783 273	324 783 273
						B00	Comisión Nacional del Agua						324 783 273		324 783 273		324 783 273
						K015	Desarrollo Parcelario de Distritos de Riego						181 227 493		181 227 493		181 227 493



# BIBLIOGRAFÍA

---

## LIBROS

- Albert Gore, Un Gobierno Más Efectivo y Menos Costoso. Informe de la National Performance Review, (traducción de Ángel Carlos González), Primera edición, México, Editorial Edamex, 1994.
- Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo. Segundo Curso, Primera edición, México, Editorial Porrúa, 1999.
- Andrés Serra Rojas, Teoría del Estado, Decimotercera edición, México, Editorial Porrúa, 1990.
- Ario Garza Mercado, Normas de Estilo Bibliográfico para Ensayos Semestrales y Tesis, Segunda edición, México, Editorial El Colegio de México, 2000.
- Barry Bozeman, La Gestión Pública. Su Situación Actual, (coordinador Barry Bozeman), Primera edición, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Barry Bozeman, Todas las Organizaciones son Públicas. Tendiendo un Puente entre las Teorías Corporativas Privadas y Públicas, (Estudio introductorio de Juan Miguel Ramírez Zoraya), Primera edición, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1998.
- David Osborne y Ted Gaebler, Un Nuevo Modelo de Gobierno. Como Transforma el Espíritu Empresarial al Sector Público, (traducción de Ana Isabel Stellino), Primera edición, México, Editorial Guernika, 1994.
- Doricela Mabarak Cerecedo, Derecho Financiero Público, Segunda edición, México, Editorial Mc. Graw Hill, 2000.
- Enrique Cabrero Mendoza y Gabriela Nava Campos, Gerencia Pública Municipal. Conceptos Básicos y Estudios de Casos, Primera edición, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1999.
- Enrique Cabrero Mendoza, Rodolfo García del Castillo y Martha Gutiérrez Mendoza, La Nueva Gestión Municipal en México. Análisis de Experiencias Innovadoras en Gobierno Locales, Primera edición, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1995.
- Esteban Moctezuma Barragán y Andrés Roemer, Por un Gobierno con Resultados. El Servicio Civil de Carrera. Un Sistema Integral de Profesionalización, Evaluación y Desempeño de los Servidores Públicos en México, Primera edición, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1999.

- Francisco Porrúa Pérez, Teoría del Estado, Trigésima tercera edición, México, Editorial Porrúa, 2000.
- Fundar, Centro de Análisis e Investigación, El ABC del Presupuesto de Egresos de la Federación: Retos y Espacios de Acción, Segunda edición revisada, México, 2002.
- Fundar, Centro de Análisis e Investigación, El ABC del Presupuesto de Egresos de la Federación: El Combate a la Pobreza, Primera edición, México, 2002.
- Gabino Fraga, Derecho Administrativo, Trigésimo sexta edición, México, Editorial Porrúa, 1997.
- Georg Jellinek, Teoría General del Estado, (traducción de Fernando de los Ríos), Primera edición, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Humberto García Bedoy, Neoliberalismo en México. Características, Límites y Consecuencias, Primera edición, México, Editorial ITESO, 1992.
- Ignacio Burgoa Orihuela, Derecho Constitucional Mexicano, Octava edición, México, Editorial Porrúa, 1991.
- Jacinto Faya Viesca, Finanzas Públicas, Primera edición, México, Editorial Porrúa, 2000.
- John D. Donahue, La Decisión de Privatizar. Fines Públicos, Medios Privados, Primera edición, Argentina, Editorial Paidós, 1991.
- Jorge A. Chávez Presa, Para Recobrar la Confianza en el Gobierno. Hacia la Transparencia y Mejores Resultados con el Presupuesto Público, Primera edición, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 2000.
- José Trinidad Lanz Cárdenas, La Contraloría y el Control Interno en México, Segunda edición, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Marco Tulio Cicerón, Tratado de la República, Séptima edición, México, Editorial Porrúa, 1991.
- María de la Luz González González, Valores del Estado en el Pensamiento Político, Segunda edición, México, Editorial Mc. Graw Hill, 1998.
- Michael Barzelay, Atravesando la Burocracia. Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública, (traducción de Jorge Ferreiro) Primera edición, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1998.

- Miguel Acosta Romero, Derecho Administrativo Especial, Primera edición, México, Editorial Porrúa, 2001, Vol. 1.
- Miguel Acosta Romero, Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso, Decimotercera edición actualizada, México, Editorial Porrúa, 1997.
- Milton y Rose Friedman, Libertad de Elegir. Hacia un Nuevo Liberalismo Económico, (traducción de Carlos Rocha Pujol) Primera edición, España, Editorial Planeta- De Agostini, 1980.
- Omar Guerrero, Del Estado Gerencial al Estado Cívico, Primera edición, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1999.
- Poder Ejecutivo Federal, Exposición de Motivos del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1998.
- Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Política y Control Presupuestal, El Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000.
- Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Política y Control Presupuestal, Nueva Estructura Programática, julio del 2000.
- Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Política y Control Presupuestal, Presentación del Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal.
- Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Política y Control Presupuestal, Reforma al Sistema Presupuestario en la Administración Pública Federal.
- Rafael I. Martínez Morales, Derecho Administrativo. 3er. y 4o. Cursos, Segunda edición, México, Editorial Oxford University Press-Harla México, 1997.
- Ramón Muñoz Gutiérrez, Pasión por un Buen Gobierno. Administración de Calidad en el Gobierno de Vicente Fox, Tercera edición, Editorial Ediciones 2000, México, 2001.
- Roberto Hernández Sampieri, Carlos Fernández Collado, Pilar Baptista Lucio, Metodología de la Investigación, Segunda edición, México, Editorial Mc. Graw Hill, 1999.
- Rogelio Martínez Vera, Fundamentos de Derecho Público, Segunda edición, México, Editorial Mc. Graw Hill, 1997.

**DICCIONARIOS, ENCICLOPEDIAS, REVISTAS Y VARIOS.**

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Una Nueva Gestión Pública para América Latina, 1998.

Contabilidad Gubernamental, Boletines de Difusión de la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública para el Desarrollo de los Sistemas de Información sobre las Finanzas Públicas, Subsecretaría de Egresos, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Diario de los Debates del Congreso Constituyente Querétaro 1916-1917. Edición Facsimilar. LIV Legislatura de la Cámara de Diputados, 1989.

Diccionario Jurídico Mexicano, Duodécima edición, México, Editorial Porrúa, 1998, Tomo D-H, pg. 1321.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, Tomo X.

Gaceta Parlamentara, Núms. 610, 613, 717, 723-VI, 755, 760, 890, 893, 902-I, 964, 965, 971, 973-I.

Grijalbo Diccionario Enciclopédico, España, Editorial Grijalbo, 1986.

Lex. Difusión y Análisis, 3era. época, año VI, diciembre 2001, Núm. 78.

Política Digital, año 1, Núm. 2, febrero 2002

Rafael De Pina Vara, Diccionario de Derecho, Vigésimo sexta edición, México, Editorial Porrúa, 1998.

Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, Decimonovena edición, Madrid, España, Editorial Espasa Calpe, 1970.

Revista Mexicana de Derecho Público, México, DF., Instituto Tecnológico Autónomo de México, Departamento de Derecho, Editorial Fontamara, 1 febrero, 2001.

**LEGISLACIÓN**

España, Constitución Española de 1978.

España, Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

España, Ley General Presupuestaria.

España, Presupuestos Generales del Estado 2001.

México, Acuerdo por el que se Establece el Sistema Integral de Administración Financiera Federal.

México, Acuerdo por el que se Expide el Clasificador por Objeto de Gasto para la Administración Pública Federal.

México, Acuerdo por el que se Expide el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal. 2000 y 1996.

México, Catálogo de Categorías Programáticas de la Administración Pública Federal.

México, Catálogo de Estados, Municipios y Delegaciones del Distrito Federal.

México, Catálogo de Ramos, Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

México, Catálogo de Unidades Responsables.

México, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

México, Constitución Política de la República Mexicana. 1857.

México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

México, Cuenta de la Hacienda Pública Federal. 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002.

México, Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

México, Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

México, Ley de Planeación.

México, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

México, Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación.

México, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

México, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

México, Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

México, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

México, Presupuesto de Egresos de la Federación. 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002.

México, Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.

México, Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000.

México, Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

México, Reglamento de la Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación.

México, Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación.

México, Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

México, Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

### **INTERNET**

<http://www.asf.gob.mx>

<http://www.cddhcu.gob.mx>

<http://www.cefp.gob.mx>

<http://www.clad.org.ve>

<http://www.equidad.org>

<http://www.fundar.org.mx>

<http://www.gaceta.cddhcu.gob.mx>

<http://www.internationalbudget.org>

<http://www.ocde.org>

<http://www.pan.org.mx>

<http://www.prd.org.mx>

<http://www.pri.org.mx>

<http://www.probidad.org>

<http://www.presidencia.gob.mx>

<http://www.secodam.gob.mx>

<http://www.seplafintab.gob.mx>

<http://www.shcp.gob.mx>

<http://www.sse.gob.mx>

<http://www.transparencia.org.mx>