



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES CUAUTILÁN

**“AUTOSOSTENIBILIDAD FINANCIERA EN ÁREAS NATURALES
PROTEGIDAS DEL GOBIERNO FEDERAL”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN
ADMINISTRACIÓN**

P R E S E N T A

EDGAR IRÁN ÁLVAREZ HERRERA

ASESOR DE TESIS: RAFAEL CANO RAZO

CUAUTILÁN IZCALLI, ESTADO DE MÉXICO.

2012



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.

INDICE

	PAGINA
PROLOGO.	I
INTRODUCCIÓN.	III

CAPÍTULO 1

MARCO CONCEPTUAL Y BREVE RESEÑA DE GENERALIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN.

1.1 Concepto de autosuficiencia.	1
1.2 Concepto de sostenibilidad.	1
1.3 Concepto de administración.	1
1.4 Concepto de finanzas.	2
1.5 Breve reseña histórica de la administración.	3
1.6 Teoría general de la administración.	8
1.7 Influencia de los filósofos.	9
1.8 Breve reseña histórica de la administración en México.	12
1.9 Organización actual del Gobierno Federal en México.	15

CAPÍTULO 2

SISTEMAS ADMINISTRATIVOS

2.1 Concepto de sistema.	17
2.2 Características de los sistemas	19
2.3 Componentes de los Sistemas.	21
2.4 Clasificación de los sistemas.	22
2.5 Definición de datos.	25
2.6 Definición de información.	27
2.7 Principios de los Sistemas.	28
2.8 Teoría general de sistemas.	30
2.9 Introducción al estudio de los sistemas administrativos.	32
2.10 Administración pública y privada como un conjunto de sistemas.	34
2.11 Administración pública como sistema.	41
2.12 Sistemas de regulación y control en la administración pública.	43
2.13 Identificación y jerarquización de los sistemas y procedimientos de trabajo	46

CAPÍTULO 3

INGRESOS EXCEDENTES EN EL SECTOR PÚBLICO.

	PAGINA
3.1 Organización de la Administración Pública en México	51
3.2 Concepto de ingresos excedentes	56
3.3 Breve reseña histórica de ingresos excedentes, en el sector público.	58
3.4 Estructura de la administración de recursos excedentes.	70
3.5 Normatividad aplicable.	90
3.6 Antecedentes de la política ambiental en México.	91

CAPÍTULO 4

ESTRATEGIA DE AUTOSOSTENIBILIDAD FINANCIERA MEDIANTE LA APLICACIÓN DE INGRESOS EXCEDENTES CON DESTINO ESPECÍFICO.

4.1 Objetivo de la aplicación de ingresos excedentes con destino específico dentro de las Áreas Naturales Protegidas.	98
4.2 Acciones de autosostenibilidad financiera en Áreas Naturales Protegidas.	99
4.3 Ruta crítica de la recuperación de recursos obtenidos por la aplicación de Ingresos excedentes.	107
4.4 Principales riesgos en la estructura de ingresos excedentes.	109
4.5 Alternativas para las mejoras en la operación de ingresos excedentes.	110
4.6 El futuro de los ingresos excedentes en Áreas Naturales Protegidas y en la Administración Pública.	125
CONCLUSIONES.	131
BIBLIOGRAFÍA.	133
ABREVIATURAS.	137

PRÓLOGO

Cuando inicié con este proyecto, tenía una idea un tanto limitada de los problemas acerca de sistematizar la operación de los recursos captados por cobro de derechos dentro de las Áreas Naturales Protegidas, debido a que la ortodoxia política en cuestión de la devolución de los derechos pagados por los usuarios al Gobierno Federal al ofrecer un servicio por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, es poco aplicado por la Administración Pública Federal.

Conforme pasó el tiempo, buscando este tema en la normatividad que le da sustento a este mecanismo, ideas en libros de diferente índole me convencí que la educación es una parte importante pero no lo es todo.

No se puede basar un proyecto influyendo en una sola parte de la sociedad para incrementar la calidad del servicio que presta el Estado, sino que en aquél se deben considerar dos partes; sociedad y autoridad para que exista un equilibrio, perfectamente identificable.

En México no es ningún secreto, la mayoría de la gente tiene un cierto recelo al pago de tributo, esto es a los impuestos, derechos y contribuciones especiales, no solo porque nunca se ha tenido la educación tributaria como parte de la formación cívica la cual deberíamos tener cada uno de los ciudadanos debido a que, a través del tiempo el manejo de los recursos públicos no ha sido lo transparente que se requiere para fomentar el pago de impuestos.

El compromiso de México por la conservación de los ecosistemas y de su biodiversidad comenzó hace más de un siglo, desde entonces se ha buscado respetar la naturaleza y hoy empieza a madurar en la conciencia de la sociedad.

Al iniciar el siglo XXI, paradójicamente la idea global se enfrenta al ambiente más negativo en la historia en lo que se refiere a la conservación.

Yo quiero que México sea un país donde la naturaleza conserve su riqueza y tenga un refugio permanente, donde la biodiversidad sea una lección de historia viva para las generaciones venideras. La conservación ya no significa sólo una preocupación por la flora y la fauna, sino un elemento de sustentabilidad basado en la conciencia social y la educación ambiental, a la vez que una búsqueda consolide otros instrumentos legales vigentes que favorezcan una regulación aplicada y que ordene las actividades económicas que se realizan dentro de las Áreas Naturales Protegidas del país.

Y por eso, yo pienso que es un trabajo muy complejo que no solo depende de una u otra autoridad, sino de toda la ciudadanía y autoridades en todos y cada uno de los ámbitos, desde nivel municipal hasta el federal. Hay mucho por hacer aún.

Este reto me anima a realizar la tesis y aunque sé que la recuperación de ingresos excedentes con destino específico no es una solución a todo, si estoy convencido de que ayudaría en gran medida a contar con los insumos mínimos necesarios que permita la conservación óptima de los recursos naturales.

“Todos somos fugaces, todos nos iremos.

Por eso debemos respetarnos, por eso debemos trabajar,

Por eso debemos cosechar, respetar y conservar las cosas de la vida.

La flor y el canto Cempoalxochitl”.¹

¹ Poesía Maya

INTRODUCCIÓN

Antes de iniciar con el desarrollo del tema de la recuperación y administración de los recursos obtenidos de ingresos excedentes con destino específico, que deriva de una ley para las Áreas Naturales protegidas del país creí importante realizar en el primer capítulo una breve reseña de administración hasta llegar a la organización actual del Gobierno Federal y así recrear un contexto real de la actividad del Estado.

En el segundo capítulo abordo los principales conceptos de sistemas sus principales características, como están compuestos, teoría de sistemas así como su clasificación hasta llegar a los sistemas administrativos que para mí es una parte fundamental para cualquier organización tanto pública como privada para el manejo de la información que nos permita tener una clara realidad de la operación y así maximizar los recursos de la organización.

Se presenta un breve análisis de los sistemas administrativos dentro de las organizaciones donde pretendo hacer ver los puntos más importantes e inherentes a este tema, debido a que las organizaciones evolucionan continuamente y si queremos implementar acciones de mejora en cualquier proceso, debemos contar con información que nos sea de utilidad en la toma de decisiones, en este caso obteniendo con esto, mejoras en la operación que debe de repercutir en el servicio a los usuarios (contribuyentes) de las Áreas Naturales Protegidas.

Para el tercer capítulo trato el tema central del presente trabajo he inicio con la organización del Estado Mexicano para que de una manera sencilla y amena se explique que son los ingresos excedentes así como la legislación que le da sustento para su aplicación cerrando este capítulo con el entorno del caso práctico de mi investigación el cual se evalúa desde la política ambiental en México y con base a los estudios más recientes que evidencian el progresivo deterioro del medio ambiente han puesto de manifiesto la insuficiencia de las medidas adoptadas hasta el momento por el administrador público para atenuarlo.

En el ámbito nacional, este problema se ve agravado por la enorme importancia relativa de los recursos naturales en nuestra economía. En este contexto, los instrumentos económicos de corte medioambiental y en concreto, los impuestos, constituyen una de las alternativas. En el presente trabajo, en primer lugar, se resume el consenso existente en la literatura sobre los fundamentos y efectos económicos esperados de los tributos ambientales. En segundo lugar, se aborda la política pública en relación a la visitación de Áreas Naturales Protegidas de competencia Federal que con base a un pago de derechos por acceso a estas se obtienen ingreso excedente debido a que dichos recursos son susceptibles de retorno a las Áreas que lo generan.

En el último capítulo se genera una estrategia de autosostenibilidad financiera mediante la aplicación de ingresos excedentes con destino específico dentro de las Áreas Naturales Protegidas de competencia Federal en el país, se explica a detalle cual es el procedimiento para la generación de recursos con este mecanismo que deja ver su estructura, alternativas y futuro en la Administración Pública Federal.

Para abarcar un tema tan complejo sería necesaria una tesis completa de carácter meramente teórico, donde se pusiera en tela de juicio la actividad financiera del Estado, de tanta importancia en la vida económica, política y social del país. Es por eso que, solo analizaré en la presente tesis, temas que creo son relevantes y así poder explicar que son los ingresos excedentes.

CAPITULO I

MARCO CONCEPTUAL Y BREVE RESEÑA SOBRE LA ADMINISTRACIÓN.

1.1 Concepto de autosuficiencia.

Estado o situación del que es autosuficiente.

1.2 Concepto de sostenibilidad.

Quien se mantiene o subsiste con todas las condiciones propias de su ser o naturaleza.¹

Dentro del tema que vamos abordar el concepto de sostenibilidad se aplica en el apoyo de la operación financiera de las Áreas Naturales Protegidas del País que contempla los tipos de bienes y servicios, accesibilidad del área, estructura institucional, política ambiental así como un análisis de los potenciales y actuales beneficiarios de las estrategias determinadas para la línea de acción basadas en las relaciones del área con su entorno y los actores que participan en ella que permitan continuar fortaleciendo la estructura de cada una de ellas. Pero para llegar al tema que da origen a esta tesis debemos de entender como en el mundo de hoy la sociedad se compone en organizaciones, que con el paso del tiempo han ido evolucionando por lo cual hablaremos del avance de la administración en el mundo hasta llegar a México y la manera en que los procesos se han sistematizado para dar claridad en la operación de cualquier organización.

1.3 Concepto de administración.

La palabra administración proviene del latín *ad* (dirección, tendencia) y *minister* (subordinación u obediencia), y significa cumplimiento de una función bajo el mando de otro; esto es, prestación de un servicio a otro.²

1 Diccionario esencial de la lengua española, 6ª ed., Edit. Spes. España, 2002 p. 81

2 Chiavenato, Idalberto. Introducción a la teoría general de la administración, 5ª ed., Edit. Mc graw hill, Colombia, 2004 p.8.

La administración es el proceso de planificar, organizar, dirigir y controlar las actividades de los miembros de la organización y el empleo de todos los de más recursos organizacionales, con el propósito de alcanzar las metas establecidas para la organización.³

El esfuerzo coordinado de un grupo social para obtener un fin con la mayor eficiencia y el menor esfuerzo posible.⁴

Administración es la ciencia, técnica o arte que por medio de los recursos humanos, materiales, y técnicos, pretende el logro optimo de los objetivos mediante el menor esfuerzo para lograr una mayor utilidad.

Pero la definición que adoptaremos en este trabajo es que la administración es una ciencia social que persigue la satisfacción de los objetivos institucionales por medio de un mecanismo de operación y a través de un proceso administrativo.

Estos son tan solo algunas definiciones de administración principalmente enfocados a grupos sociales con intereses comunes. Desde mi punto de vista es aun más antigua de la aparición del hombre, debido a que si el primer ser vivo de la tierra no hubiese administrado sus recursos para sobrevivir de una manera natural (biológica) y así poder reproducirse y con esto permitiendo evolucionar hasta lo que conocemos hoy en día de la biodiversidad de esta tierra.

1.4 Concepto de finanzas.

Las finanzas estudian la manera en que los recursos escasos se asignan a través del tiempo.⁵

3 Stoner, James. Freeman Edward. Gilbert Daniel. Administración, 6ª ed., Edit. Pearson educación, México, 2004 p.11.

4 Munch, Lourdes. García José. Fundamentos de administración, 15ª ed., Edit. Trillas, México, 2004 p. 25.

5 Bodie, ZVI y C. Merton, Robert, Finanzas, Pearson Educación, p 2.

Esto es, que se busca satisfacer óptimamente las necesidades de consumo de las personas mediante información clara de los productos o servicios que se requieren.

Dos características distinguen a las decisiones financieras de otras decisiones de asignación de recursos: los costos y beneficios de las decisiones financieras:

- a) se distribuyen a lo largo del tiempo, y
- b) generalmente no son conocidos con anticipación por los encargados de tomar decisiones ni por nadie más, por ejemplo se requiere conocer por una parte cuantos recursos se deben de aplicar para el establecimiento de un negocio (costos) y los recursos que se pretenden obtener (ventas).

Para los administradores el compromiso primordial es tomar decisiones que vayan en beneficio de los intereses de la organización, procurando el cumplimiento de la normatividad existente para que los integrantes de dicha estructura tengan una formación acorde a las necesidades reales y todos busquen una operación a un costo razonable para la organización.

Por lo anterior, yo considero que la administración siempre a existido, primero para asegurar la existencia de la vida individual, está claro, sin ninguna actividad organizada y luego la de su especie.

Por lo anterior, para poder visualizar lo que representa la administración actual me voy a permitir realizar una breve reseña cronológica de las actividades de los integrantes de organizaciones que se conjuntaron para alcanzar fines comunes.

Estas organizaciones desde que el hombre apareció en la tierra han trabajado para subsistir, de esta manera aparecen los pueblos que colaboran cada uno con sus actividades para dar funcionamiento a las diferentes estructuras de una manera seria.

1.5 Breve reseña histórica de la administración.

ÉPOCA PRIMITIVA

En esta época los miembros de la tribu trabajaban en actividades de caza, pesca y recolección. Los jefes de familia ejercían la autoridad para tomar las decisiones de mayor importancia. Existía la división primitiva del trabajo originada por la diferente capacidad de los sexos y las edades de los individuos integrantes de la sociedad. Al trabajar el hombre en grupo, surgió de manera insipiente la administración, como una asociación de esfuerzos para lograr un fin determinado que requiere de la participación de varias personas.

PERIODO AGRÍCOLA

Debido a la aparición de la agricultura, se inicio la vida sedentaria prevaleciendo la división de trabajo y sexo. Por lo cual, se acentuó la organización social de tipo patriarcal. La casa, pesca y recolección pasaron a tener un lugar de importancia secundario en la economía agrícola de subsistencia.

El crecimiento de las poblaciones exigió que hombres coordinaran mejor sus esfuerzos en el grupo social y en consecuencia, mejorar la aplicación de la administración.

Cuando nace el estado, que señala el inicio de la civilización, surgieron la ciencia, la literatura, la religión, la organización política, la escritura y el urbanismo. En Mesopotámica y Egipto, estados representativos de esta época, se manifestó el surgimiento de clases sociales. El control de trabajo colectivo y el pago de tributo en especie eran la base en que se apoyaban estas civilizaciones, lo que obviamente exigía una mayor complejidad en la administración. Los precursores de la administración moderna fueron los funcionarios encargados de aplicar las políticas tributarias del estado y de manejar a numerosos grupos humanos en la construcción de grandes obras arquitectónicas. Esto derivó en el alto grado de desarrollo del comercio y, consecuentemente de algunos aspectos de la administración, tales como las operaciones crediticias, la contabilidad, y el archivo de grandes casas de

comercio antiguo. Los grandes avances de estas civilizaciones se lograron en gran parte a través de la utilización de la administración.

ANTIGÜEDAD GRECOLATINA

Con la aparición del esclavismo; la administración se caracterizó por su orientación hacia una estricta supervisión del trabajo y el castigo corporal como una forma disciplinaria. El esclavo carecía de derechos y se le ocupaba en cualquier labor de producción. Existió un bajo rendimiento productivo ocasionado por el descontento y el trato inhumano que sufrieron los esclavos debido a estas medidas administrativas.

Una de las civilizaciones que más influyó en el pensamiento administrativo fue el pueblo romano, quien marcó las bases más importantes de la sociedad moderna.

El pueblo romano influyó en la sociedad actual haciendo uso de la administración teniendo especialistas que se hacían cargo de ella y recibían el nombre de gestores o mandatarios.

Roma clasifica a las empresas en tres:

- a) Públicas: Las que realizan actividades del Estado.
- b) Semipúblicas: Las que pertenecen a sindicatos.
- c) Privadas: Las que son manejadas por civiles.

ÉPOCA FEUDAL

Durante el feudalismo las relaciones sociales se caracterizaron por un régimen de servidumbre. La administración interior del feudo estaba sujeta al criterio del señor feudal, quien ejercía un control sobre la producción del siervo.

Al finalizar esta época, un gran número de siervos se convirtieron en trabajadores independientes, organizándose así los talleres artesanales y el sistema de oficios con nuevas estructuras de autoridad en la administración.

Los artesanos-patronos trabajaban a lado de los oficiales y aprendices en quienes delegaban su autoridad. El desarrollo del comercio en gran escala originó en que la economía familiar se convirtiera en economía de ciudad.

Aparecieron las corporaciones o gremios que regulaban horarios, salarios y demás condiciones de trabajo; en dichos organismos se encuentra el origen de los actuales sindicatos.

REVOLUCIÓN INDUSTRIAL

Esta época se caracterizó por la aparición de diversos inventos y descubrimientos por ejemplo: la máquina de vapor, mismos que propiciaron el desarrollo industrial y consecuentemente, grandes cambios en la organización social. Desaparecieron los talleres artesanales y se caracterizó la producción, lo que dio origen al sistema de fábricas en donde el empresario era dueño de los medios de producción y el trabajador vendía su fuerza de trabajo. Surgió la especialización y la producción en serie.

La administración seguía careciendo de bases científicas; se caracterizaba por la explotación inhumana del trabajador (horarios excesivos, ambiente de trabajo insalubre, labores peligrosas, etc.) y por ser una administración de tipo coercitivo, influida por el espíritu liberal de la época que otorgaba al empresario gran libertad de acción.

Por otra parte, la complejidad del trabajo hizo necesaria la aparición de especialistas, insipientes administradores, que manejaban directamente todos los problemas de la fábrica.

Todos estos factores provocaron la aparición de diversas corrientes del pensamiento social en defensa de los intereses de los trabajadores y el inicio de investigaciones que posteriormente originarían la administración científica y la madurez de las disciplinas administrativas.

SIGLO XX

Se caracteriza por un gran desarrollo tecnológico e industrial y consecuentemente, por la consolidación de la administración. A principios de este siglo surge la administración científica, siendo Frederick Winslow Taylor su iniciador. La administración se torna indispensable en el manejo de cualquier tipo de empresa, ya que a través de ella se obtiene la eficiencia, la optimización de los recursos y la simplificación del trabajo.

En la actualidad, la administración se aplica en cualquier actividad organizada, siendo imprescindible para el buen funcionamiento de cualquier organismo social.

LA ADMINISTRACIÓN EN AMERICA LATINA

En la época precolombina existieron tres civilizaciones en América: la del altiplano mexicano, la del área maya y la de la región incaica. De manera similar a las civilizaciones del viejo mundo, la administración tuvo gran importancia y revistió formas complejas en la organización social, económica y política de estos pueblos.

Los incas desarrollaron un sistema de organización bastante complejo, basado en el intercambio de productos de diferentes regiones. Los aztecas crearon un imperio sustentado en numerosas provincias tributarias; la conquista de otros pueblos como instrumento de dominio originó múltiples técnicas para administrar adecuadamente los tributos.

Durante la colonia, se importaron del viejo continente las técnicas de administración colonial; lo mismo sucedió durante el siglo XIX (México independiente y porfiriato). A partir del siglo XX y aún en la actualidad, dependemos de las corrientes administrativas originadas en Estados Unidos.⁶

1.6 Teoría general de la administración.

La Teoría General de la Administración comenzó por lo que denominaremos "énfasis en las tareas" (actividades ejecutadas por los obreros en una fábrica), según la administración científica de Taylor. Posteriormente, el énfasis fue en la estructura, con la teoría clásica de Fayol y con la teoría de la burocracia de Weber; luego apareció la teoría estructuralista. La reacción humanística surgió con el "énfasis en las personas", a través de la teoría de las relaciones humanas ampliada más tarde por la teoría del comportamiento y por la teoría del desarrollo organizacional. El "énfasis en el ambiente" se inició con la teoría de los sistemas, siendo perfeccionada por la teoría situacional que llevó al "énfasis en la tecnología". Cada una de las cinco variables enumeradas más adelante originó en su momento una teoría administrativa diferente y marcó un avance gradual en el desarrollo de la Teoría General de la Administración (TGA).⁷

- 1) Tareas
- 2) Estructura
- 3) Personas
- 4) Ambiente
- 5) Tecnología

⁶ Munch, Lourdes. García José. Fundamentos de administración, 15ª ed., Edit. Trillas, México, 2004 P. 25.

⁷ Chiavenato, Idalberto. Introducción a la teoría general de la administración, 5ª ed., Edit. Mc graw hill, Colombia, 2004 p.10.

Teorías administrativas más importantes y sus enfoques principales.

ÉNFASIS	TEORÍAS ADMINISTRATIVAS	ENFOQUES PRINCIPALES
En las Tareas	Administración científica	Racionalización del trabajo en el nivel operacional.
En la estructura	Teoría clásica. Teoría neoclásica	Organización formal. Principios generales de la administración. Funciones del administrador.
	Teoría de la burocracia	Organización formal burocrática. Racionalidad organizacional.
	Teoría estructuralista	Enfoque múltiple: Organización formal e informal. Análisis intraorganizacional y análisis interorganizacional.
En las personas	Teoría de las relaciones humanas	Organización informal. Motivación, liderazgo, comunicaciones y dinámica de grupo.
	Teoría del comportamiento organizacional	Estilos de administración. Teoría de las decisiones. Integración de los objetivos organizacionales e individuales.
	Teoría del desarrollo organizacional	Cambio organizacional planeado. Enfoque de sistema abierto.
En el ambiente	Teoría estructuralista Teoría neoestructuralista	Análisis intraorganizacional y análisis ambiental. Enfoque de sistema abierto.
	Teoría situacional	Análisis ambiental (imperativo ambiental). Enfoque de sistema abierto.
En la. tecnología	Teoría situacional o contingencial.	Administración de la tecnología (imperativo tecnológico)

1.7 Influencia de los filósofos.

Desde la Antigüedad, la administración ha recibido gran influencia de la filosofía. El filósofo griego Sócrates (470 a. C. -399 a. C.), en su discusión con Nicómaco, expone su punto de vista acerca de la administración como una habilidad personal separada del conocimiento técnico y de la experiencia:

Con respecto a cualquier cosa que un hombre pueda presidir, será un buen dirigente si sabe lo que necesita, y si es capaz de proveerlo, ya sea que dirija

un coro, una familia, una ciudad o un ejército. ¿No es también un trabajo castigar a los malos y honrar a los buenos? Por tanto, Nicómaco, no despreciéis a los hombres hábiles en administrar sus propios haberes, pues los quehaceres privados difieren de los públicos sólo en magnitud; en otros aspectos son similares. No obstante, ninguno de ellos puede ser dirigido sin hombres. Los quehaceres privados no son dirigidos por una especie de hombre y los públicos por otra, pues aquellos que conducen los negocios públicos no utilizan hombres de naturaleza diferente de aquellos empleados por quienes dirigen los negocios privados; y quienes saben emplearlos conducen tanto los negocios públicos como los privados juiciosamente, mientras que aquellos que no saben se equivocarán en la administración de ambos.

Platón (429 a. C. - 347 a. C.), filósofo griego discípulo de Sócrates, se preocupó profundamente por los problemas políticos y sociales inherentes al desarrollo social y cultural del pueblo griego. En la República expone su punto de vista sobre el estilo democrático de gobierno y sobre la administración de los negocios públicos.

Aristóteles (384 a. C. - 322 a. C.), otro filósofo griego discípulo de Platón, del cual discrepó bastante, dio enorme impulso a la filosofía, así como a la cosmología, la gnoseología, la metafísica y las ciencias naturales, y abrió nuevos horizontes al conocimiento humano de su época. Fue el creador de la lógica. En su libro Política, estudia la organización del Estado y distingue tres formas de administración pública, a saber: monarquía o gobierno de una sola persona (que puede acabar en tiranía); aristocracia o gobierno de una élite (que puede degenerar en oligarquía); democracia o gobierno del pueblo (que puede convertirse en anarquía).

En el tiempo comprendido entre la Antigüedad y el inicio de la Edad Moderna, la filosofía estudió gran variedad de temas ajenos por completo a los asuntos administrativos.

Sólo a partir de Francis Bacon (1561-1626), filósofo y estadista inglés, considerado el fundador de la lógica moderna, basada en el método experimental e inductivo, vamos a encontrar alguna preocupación práctica por separar, experimentalmente, lo esencial de lo accidental o accesorio. Bacon se anticipó al principio de administración conocido como "principio de la prevalencia de lo principal sobre lo accesorio".

No obstante, el mayor exponente de la época fue René Descartes (1596-1650), filósofo, matemático y físico francés, considerado el fundador de la filosofía moderna. Descartes creó las famosas coordenadas cartesianas y dio un impulso muy valioso a la matemática y la geometría de la época. En filosofía se hizo célebre por su libro *El discurso del método*, en el que describe los principales conceptos de su método filosófico, hoy denominado método cartesiano, cuyos principios son:

1.-Principio de la duda metódica o de la certeza: consiste en no aceptar como verdadera cosa alguna mientras no se sepa con certeza (clara y nítidamente) aquello que es realmente verdadero. Con esta duda metódica se evitan el prejuicio y la precipitación, aceptándose sólo como cierto aquello que sea evidentemente cierto.

2.-Principio del análisis o descomposición: consiste en dividir y descomponer cada dificultad o problema en tantas partes como sea posible y necesario, para buscar la mejor solución, y resolverlas por separado.

3.-Principio de la síntesis o composición: se fundamenta en el hecho de conducir ordenadamente nuestros pensamientos y nuestro raciocinio, comenzando por los objetivos y asuntos más fáciles y simples de conocer para encaminarnos gradualmente a los más difíciles.

4.-Principio de la enumeración o de la verificación: consiste en hacer recuentos, verificaciones y revisiones de todo, de modo que tengamos la seguridad de que nada se ha omitido o dejado de lado.

Los principios cartesianos contienen varios de los principios de la administración moderna: división del trabajo, orden, control, etc.

Con el surgimiento de la filosofía moderna, la administración deja de recibir contribuciones e influencias filosóficas puesto que el objeto de estudio de la filosofía se aleja de los asuntos organizacionales.

1.8 Breve reseña histórica de la administración en México.

I) Época precolombina: En esta época fueron tres culturas las que afectaron principalmente los cambios administrativos; la cultura Maya, la Olmeca y la Azteca. En ellas tuvo gran importancia la administración si analizamos encontramos que en ellas existía una estructura organizacional muy compleja, al igual que sistemas económicos y políticos de otras latitudes. Contaban con ejércitos, sindicatos, sistemas culturales, comercio, etc.⁸

La caída de México-Tenochtitlán tuvo un gran impacto psicológico que considero ha repercutido hasta nuestros días, la condición de poder y grandeza y su derrota total mostraban un futuro incierto para los mestizos.⁹

II) Época Colonial: En esta época fueron implantados sistemas que provenían del viejo continente, no se puede considerar que estos sistemas hayan beneficiado del todo al aspecto administrativo que implantaron los españoles.

Los cambios de estilo y de gobierno también se reflejaron en la Nueva España. El afrancesamiento llegó, aunque con cierto retraso. La vida civil abandonó en cierta medida las iglesias, casas y salió a la calle. Se instalaron muchos cafés y se multiplicaron las ideas de renovación mediante tertulias literarias, académicas, gabinetes científicos y, sobre todo, sociedades económicas promotores de la transformación de la agricultura, la industria y el comercio. Los

⁸ Joaquín Rodríguez Valencia, *Introducción a la Administración con Enfoque de Sistemas* Editorial Thomson, México, 2003. P.127

⁹ Josefina Zoraida Vázquez, *Una historia de México Tomo I y II* Editorial Patria, México, 2004. P.157,

cambios políticos influyeron en la administración de la colonia, concebida ahora más que nunca, como un territorio sujeto a la Corona que debía proveer más rentas a la Real Hacienda.

¿Depresión o autosuficiencia?

Durante el siglo XVII la economía novohispana sufrió un fuerte ajuste, debía responder a la crisis del imperio español, esto en gran medida a que la corona tuvo que gastarse grandes recursos en la administración de Filipinas e islas del Caribe y por otro lado en la colonia se importaron menos bienes.

De esta manera la depresión económica española del siglo XVII ofreció a la Nueva España la Oportunidad de integrar su economía en forma bastante autónoma.

III) México independiente: Esta época se caracterizó por la inestabilidad, debido a que al fin, la nación estrenaba una vida independiente el 27 de septiembre de 1821. Tras de los jubilosos festejos quedaba la ardua tarea de organizar al país, darle un gobierno, cobrar impuestos para pagar sus instituciones, crear un sentido de lealtad en los ciudadanos, establecer relaciones con el mundo, lograr el reconocimiento de las naciones y entrar en pactos y tratados. Todo ello requería de una experiencia inexistente aunque resultaba natural que la joven nación quisiera cambiarlo todo.

IV) Reforma: En esta época, se dieron cambios importantes como la separación de la iglesia del Estado, la nacionalización de los bienes eclesiásticos y la libertad de cultos, esto permitió que los aspectos administrativos tuvieran gran avance.

V) Porfiriato: Durante esta época se dieron cambios importantes en aspectos industriales, eléctricos, ferroviarios y de liberalismo económico, lo que trajo como consecuencia, cambios importantes en los aspectos administrativos.

El proyecto liberal que conduciría a México hacia el ansiado progreso, los medios de realización parecerían muy claros. Una vez liquidada la propiedad

eclesiástica se hacía necesario remover los obstáculos al comercio, atraer colonos, construir ferrocarriles, modernizar la producción y poner a trabajar los recursos, deberían surgir y generarse capitales nacionales así como el otorgamiento de jugosas concesiones a inversionistas extranjeros.

VI) Revolución mexicana: Se caracterizó por un desequilibrio y desorden en el aspecto económico, político, social y administrativo.

Estas condiciones resultaron favorables para las especulaciones de los grandes empresarios pero desastrosas para el pueblo. Los trabajadores aprendieron a defenderse mediante sindicatos y confederaciones sindicales.

Debido a las batallas, los ferrocarriles habían sufrido la pérdida de más de la mitad de sus unidades lo cual ocasionó un deterioro en la distribución de alimentos. La lucha había ocasionado el cierre de fábricas y minas y el desempleo era altísimo. Expropiación, lucha y malas condiciones climáticas dieron lugar a pésimas cosechas, lo que aumentó la escasez y el saqueo de comercios, que se convirtió en espectáculo común.

VII) Regímenes pos-revolucionarios: En esta época surge la constitución mexicana, la cual en su artículo 123 hace referencia a las relaciones laborales y la creación de los sindicatos y con ellos se ven grandes cambios en los procesos administrativos.

Deseaban liquidar el latifundio que no producía y previeron el ejido sólo como una solución temporal que preparara el advenimiento de un país basado en la pequeña propiedad privada agrícola. También dando fin a los monopolios extranjeros pero sin prescindir de las inversiones, provenientes del extranjero.

VIII) Época moderna: Actualmente encontramos estructuras perfectamente bien definidas que para ser bien competitivas requieren de una adecuada administración y que no pueden conseguirse sin la utilización de la misma.

Derivado de la explosión demográfica en las grandes ciudades del territorio nacional ha ocasionado el encarecimiento de los servicios básicos como luz,

agua, vivienda y ocasionado una alta inseguridad debido al desempleo y a la concentración de la riqueza en unas cuantas familias de México. Así como un desenfrenado consumismo derivado de la necesidad ficticia de un reconocimiento social.

1.9 Organización actual del Gobierno Federal en México

Al nacer México como nación optó por una República representativa, popular, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios consagrados en la Constitución de 1917, que interpretan las conquistas del pueblo de México a partir de su vida independiente, de las luchas de reforma y de la revolución social de principios del siglo XX.¹⁰

El Estado mexicano es una de las instituciones más importantes de nuestro conglomerado social. Este organismo jurídico que representa física y políticamente a la sociedad, se hace presente a través del gobierno, el cual opera por medio de la administración pública.

En un Estado democrático y republicano como el nuestro, el gobierno está integrado por poderes y tres niveles en su estructuración. Ésta se divide para su ejercicio en el Poder Ejecutivo de la Unión que se denomina “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.”; Poder Legislativo el cual esta concentrado en el congreso general el cual se divide en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores; y el Poder Judicial de la Federación el cual se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito. No hay que olvidar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos esta por encima de los diferentes Poderes y Organismos Gubernamentales Federales.

La administración pública como es sabido, está regida por un conjunto de normas, estructuras y procedimientos a través de los cuales, se generan los

¹⁰ Instituto Nacional de Administración Pública A.C., Manual de Organización de Administración Pública Federal Centralizada Editorial Noriega, México, 2000.

bienes y servicios que la sociedad demanda del gobierno. Que en un régimen democrático el mandatario es el gobernante y el mandante es el ciudadano.

La administración Pública, entendida como el gobierno en acción, es uno de los medios institucionales más importantes del Poder Ejecutivo Federal. Comprende el conjunto de órganos para instrumentar la política del Estado mexicano que define lo que se debe hacer, a fin de concretar la visión de sociedad y el proyecto de país consignados en la Constitución Política como aspiración a un sistema de vida democrática, en una república representativa y federal donde la soberanía nacional reside en el pueblo.

Por consiguiente, la administración Pública deriva de las necesidades sociales que le dan vida y justificación a su existencia; y a medida que se modifican los fines del Estado, la misión y organización administrativa son transformadas para hacer visible su cometido.

CAPITULO II

SISTEMA ADMINISTRATIVO.

2.1 Concepto de sistema.

Actualmente existen organizaciones con una compleja operación y derivado de esto se implementan sistemas que permitan tener una claridad de la operación. Un sistema para Menschel Richard F. es “una red de procedimientos relacionados entre sí y desarrollados de acuerdo con un esquema integrado para lograr una mayor actividad de las empresas”¹

Para Hall, Artur D. un sistema es “una serie de objetos con una determinada relación entre ellos mismos y entre sus atributos”²

Myess G. postula que “un arreglo ordenado de elementos o rutinas de un todo”³

Guillermo Gómez Cejas establece que un “Sistema es una serie de funciones, actividades u operaciones ligadas entre sí, ejecutadas por un conjunto de empleados para obtener el resultado deseado”.⁴

De los conceptos anteriores, con el que más coincido es con el de Gómez Ceja, debido a que en toda organización durante los últimos años a buscado contar con un sistema operacional que les permita maximizar sus recursos y contar con los indicadores de información que les permita dirigir sus esfuerzos a los objetivos programadas.

¹ Menschel, Richard F., *Management by System*, McGraw-Hill, s/f.

² D. Hall, Artur, *Methodology for System*, Nostrand Princeton, 1978. citado por Guillermo Gómez Cejas, *Sistemas Administrativos*, edit. McGraw-Hill, México 2000 p.3.

³ Pan Myess G. Leonard, *Idea for Management* Nueva York the Fold of System and Procedure, s/f. citado por Guillermo Gómez Cejas, *Sistemas Administrativos*, edit. McGraw-Hill, México 2000 p.3.

⁴ Guillermo Gómez Cejas, *Sistemas Administrativos*, edit. McGraw-Hill, México 2000 p.3.

Por lo anterior para mi, un sistema administrativo son las actividades definidas que se realizan dentro de un área de trabajo para cumplir una meta y que a través de la conformación de rutinas de trabajo van configurando la actividad administrativa total de la organización, que permitirá contar con un base de información sea un soporte histórico documental o electrónico que le den una visión clara a la operación de la organización.

Por lo tanto, el Sistema Administrativo de una organización constituye el medio a través del cual las decisiones de política o estratégicas adoptadas por los niveles superiores de la misma, se concretan en una serie de múltiples decisiones que resuelven casos individuales y que a través de la conformación de rutinas de trabajo van configurando la actividad administrativa total de la Organización.

Pero hay que considerar que en la actualidad no existe ningún sistema perfecto, por lo cual debemos tomar de los diferentes conceptos y experiencias en México, los elementos más afines a las necesidades actuales que permitan funcionar en las organizaciones que se desarrollan en nuestro país, debido a que el entorno económico, político, social y cultural es diferente a los países de donde provienen la mayoría de las teorías administrativas.

Toda organización debe tener la habilidad para administrar, debe aplicar el enfoque de sistemas y el paradigma de sistemas para la solución a sus problemas complejos del organismo social. Al tratar cada situación nos dice el autor J. Van Gigch (Teoría General de Sistemas Aplicada, Edit. Trillas, p. 45) que éste debe considerarse en el contexto y marco de trabajo de la organización tomada como un sistema, un todo complejo en el cual el administrador busque la efectividad total de la organización (diseño de sistemas), y no una óptima local, con escasas consecuencias (mejoría de sistemas).⁵

⁵ Rodríguez Valencia, Joaquín, Estudio de sistemas y procedimientos administrativos Editorial Ecafsa México(pp. 81-103)

Actualmente las organizaciones en el área administrativa han experimentado cambios sustanciales en años recientes. La información generada por las diferentes áreas que componen una organización va enriqueciendo los conocimientos, llevando estos esfuerzos de mejoras continuas a descubrimientos divergentes. Y es por eso que el enfoque de sistemas sirve como base para lograr convergencia facilitando con esto visualizar un marco de referencia para la integración de una organización. Por lo cual, es importante mencionar los puntos más relevantes inherentes a los sistemas.

2.2 Características de los sistemas

La característica inicial de un sistema consiste en estar compuesto por partes que ejercen interacción, cada una de las cuales reviste intereses propios, sin esas interacciones el estudio de sistemas sería relativamente poco interesante, pues son ellos los que enriquecen mucho el comportamiento de un sistema y hacen de su análisis una tarea muy compleja.⁶

Con lo cual se busca estabilidad, flexibilidad (cada vez que se genera un cambio), eficiencia (al cumplir con los objetivos optimizando los recursos) y por último se genera sinergia (que las diferentes áreas trabajen en conjunto).

Los límites de un sistema son necesariamente arbitrarios, esto es, cualquier rama de la jerarquía de un sistema puede ser considerada como un sistema en sí mismo.

En general, existen interacciones entre un sistema y su ambiente, pero las variables que se generan en el exterior se tratan como si fueran incontrolables, se considera que sólo las variables que se originan al interior, que se emplean para describir un sistema, son susceptibles de cierto grado de control significativo.

⁶ Guillermo Gómez Cejas, Sistemas Administrativos, edit. McGraw-Hill, México 2000 p.9.

La fijación de un límite esencial arbitrario entre un sistema y su ambiente entraña el peligro de que las interacciones significativas no se consideren en forma explícita, tal fracaso introduce a la penalidad tradicionalmente asociada con las suboptimizaciones, es decir, la de lograr que sus metas locales no guarden coherencia con las metas superiores o globales.

La estructura interna de un sistema como un límite con el ambiente, es un tanto cuanto convencional.

En resumen, todo sistema, cualquiera que sea su naturaleza, tiene tres características básicas:

- a) Todo sistema contiene otros sistemas (subsistemas) y a la vez está contenido en otros sistemas de carácter superior. Esto da como resultado, haciendo hincapié en la idea, una auténtica categorización de suprasistemas, sistemas y subsistemas.
- b) Todos los componentes de un sistema, así como sus interrelaciones, actúan y operan orientados en función de los objetivos del sistema. Se puede deducir que los objetivos constituyen el factor o elemento que disecciona todas las partes del conjunto.
- c) La alteración o variación de una de las partes o de sus relaciones incide en las demás y en el conjunto. Sin dejar de reconocer la importancia de las otras características, ésta constituye uno de los soportes básicos para la construcción del modelo o matriz de análisis administrativo.

Por lo anterior, es muy importante la sinergia dentro de una organización que pretenda un funcionamiento adecuado, ya que con una identificación clara de los objetivos de cada una de las áreas mejora el desempeño del sistema dando con esto que la suma de sus resultados origine un producto total y mayor.

2.3 Componentes de los sistemas

Las partes componentes de cualquier sistema son las siguientes:⁷

a) Insumos

Constituyen los componentes que ingresan (entradas) en el sistema dentro del cual se van transformando hasta convertirse en producto (salidas).

b) Procesador

Es el componente que transforma el estado original de los insumos o entradas, en productos o salidas. Factor básico del procesador será la tecnología utilizada, dependiendo del tipo o clase de sistema. Además de la tecnología, el procesador estará constituido por normas, procedimientos, estructuras administrativas. Su forma, composición y funcionamiento, estará en relación del diseño que se elabore.

c) Productos

Son las salidas o la expresión material de los objetivos de los sistemas; son los fines y las metas del sistema. En la administración los productos serán los bienes, los servicios, información, etcétera.

d) Regulador

Es el componente que gobierna todo el sistema, al igual que el cerebro en el organismo humano. En la administración el regulador estará constituido por los niveles directivos y gerenciales que establecen las "reglas del juego", por medio de políticas que se instrumentan en planes, estrategias, tácticas, etcétera.

e) Retroalimentación

Los productos de un sistema pueden constituir insumos del contexto o sistema superior. Mediante la retroalimentación los productos inciden en el sistema superior, el cual genera energía a través de los insumos que vuelven a entrar en el sistema para transformarse nuevamente en productos o salidas. Además, la retroalimentación mantiene en funcionamiento al sistema. Si bien hay una

⁷ Guillermo Gómez Cejas, Sistemas Administrativos, edit. McGraw-Hill, México 2000 p.10.

relación entre todos los componentes, en caso de que exista un desajuste o falta de relación insumo-producto, el regulador adoptará las decisiones o acciones correctivas que se pongan en práctica por medio de la retroalimentación.

Por lo anterior considero que los sistemas de información deben de automatizar los procesos operativos, proporcionar información que nos sirva al proceso de toma de decisiones para ser competitivos o mejoras de servicios a través de su buena implantación y uso.

2.4 Clasificación de los sistemas

Una vez que se ha comprendido que un sistema contiene n elementos en constante estado dinámico, durante un periodo indefinido, debe tenerse cuidado de su comportamiento por medio de una constante investigación.

Si parte de esa premisa básica para el logro de una conceptualización amplia de los sistemas, es conveniente conocer la tipología existente para fundamentar su estudio.

En este sentido podemos enunciar una primera clasificación: **sistemas determinístico** y **sistemas probabilísticos** (que están dentro del grupo de los complejos).

Sistema determinístico. Aquel en que las partes interactúan en forma completamente predecible. Ejemplo: los eclipses se pueden predecir con mucha anticipación.

Sistema simple determinista. Aquel que tiene algunos componentes e interrelaciones que revelan un comportamiento dinámico completamente predecible. Ejemplo: el cerrojo de una ventana o puerta.

Sistema complejo determinista. Para efectos prácticos podemos señalar la computadora electrónica, que está formada por un sistema sumamente complejo o complicado y determinista, porque la computadora hará únicamente lo que se le indique.

Sistema determinista. Excesivamente complejo; es cualquier sistema del todo determinista como el sistema astronómico, puede ser descrito en cierta forma o en detalle, sin importar qué tan complejo sea; en principio será posible especificarlo por completo, por tanto, no existe la clase "excesivamente complejo" en la categoría determinista.

Sistema probabilístico. En éste existe incertidumbre; no se puede dar una predicción exacta y detallada, sino que sólo se puede decir su probabilidad en determinadas circunstancias; en ocasiones un sistema tiene que ser descrito en forma y tiempo diferentes, dependiendo de lo que se quiera decir.

Sistema simple probabilista. Un ejemplo muy claro es el de arrojar una moneda al aire. Como es posible deducir corresponde a un sistema simple, pero impredecible.

Sistema complejo probabilista. Puede encontrarse en el reflejo condicionado de un animal que responde a un estímulo con un mecanismo neutro para el placer y el dolor, y otro mecanismo de placer o dolor para condicionarlo, este ejemplo tiene resultados en general (pero no en detalle). Es posible predecirlo por medios estadísticos.

Encontramos otro tipo de **sistemas** como son los **físicos** y los **abstractos**; los primeros son los que tratan con herramientas, maquinarias, equipos y en general con objetos o artefactos reales. Los segundos son el contraste de los primeros; en estos sistemas, los símbolos representan atributos de objetos que

no existen, excepto en la mente (del investigador); por ejemplo: conceptos como planes, hipótesis e ideas sujetas a investigación pueden ser descritos como sistemas abstractos.

Sistema abstracto. Es uno en el que todos los elementos son conceptos, lenguajes, sistemas de números y otros. Los números son conceptos, pero los símbolos que los representan (los numerales o guarismos) son elementos físicos. En un sistema abstracto los elementos se crean por medio de definiciones, mientras que las relaciones entre estos elementos se formulan mediante presupuestos, sean éstos axiomas (premisa que se considera «evidente» y se acepta sin requerir demostración previa) o postulados. Estos sistemas constituyen el núcleo de estudio de las así llamadas "ciencias formales".

Sistema concreto. Es uno donde por los menos dos de sus elementos son objetos. Por lo general, al hablar de un sistema se hace referencia a un sistema concreto.

Para operar con los sistemas concretos, aparte del establecimiento de la existencia de los elementos y las relaciones que se establecen entre ellos, se requiere de una investigación empírica. Una vez establecido el sistema se obtiene una estructura de las así llamadas "ciencias no formales".

De acuerdo con su origen, los sistemas pueden ser naturales y elaborados.

Los **sistemas naturales** pueden ser definidos como aquellos que se desarrollan de un proceso natural, como la fotosíntesis.

Los **sistemas elaborados** son aquellos en los cuales el hombre ha dado contribución al proceso en marcha, mediante objetos, atributos o relaciones. Como ejemplo del primero se pueden considerar las teorías y los axiomas; en el segundo caso, las presas o motores. Estos sistemas también pueden ser físicos y abstractos. Algunos sistemas naturales también son llamados adaptables, en los cuales hay un reajuste constante a nuevos insumos ambientales; por ejemplo, los injertos en plantas o frutas.

Dentro de la categoría de los sistemas naturales encontramos los *sistemas* cerrados y abiertos, esta clasificación se hace con base en la extensión de los sistemas.

Los **sistemas cerrados** operan con poco intercambio; muchos piensan que estos sistemas son ficticios, ya que no existen en realidad; para efectos prácticos se mencionará que el proceso de respiración es cerrado, en cuanto que no sentimos cada paso que se efectúa para respirar, sin embargo, el sistema se realiza. **Sistemas abiertos:** cada sistema se encuentra inmerso en un sistema circundante, que viene a formar el suprasistema; así como existe relación entre los elementos del sistema, también la existe entre los sistemas y suprasistemas que vienen siendo los elementos o subsistemas del sistema total. Entonces se dice que el sistema es abierto, ya que recibe influencias del suprasistema

2.5 Definición de datos

Los Datos son los hechos que describen sucesos y entidades."Datos" es una palabra en plural que se refiere a más de un hecho. A un hecho simple se le denomina "data-item" o elemento de dato.⁸

Los datos son comunicados por varios tipos de símbolos tales como las letras del alfabeto, números, movimientos de labios, puntos y rayas, señales con la

⁸ Robert L. Kruse, Alexander J. Ryba, Estructura de Datos y Diseño de Programas Editorial Prentice Hall, México, 1999 P.23.

mano, dibujos, etc. Estos símbolos se pueden ordenar y reordenar de forma utilizable y se les denomina información.

Los datos son símbolos que describen condiciones, hechos, situaciones o valores. Los datos se caracterizan por no contener ninguna información. Un dato puede significar un número, una letra, un signo ortográfico o cualquier símbolo que represente una cantidad, una medida, una palabra o una descripción. La importancia de los datos está en su capacidad de asociarse dentro de un contexto para convertirse en información. Por si mismos los datos no tienen capacidad de comunicar un significado y por tanto no pueden afectar el comportamiento de quien los recibe. Para ser útiles, los datos deben convertirse en información para ofrecer un significado, conocimiento, ideas o conclusiones

En el libro *Introducción a las bases de datos*⁹ de Olga Pons definen el concepto de datos de la siguiente manera: “Representa el rastro que va registrando la actividad de la empresa en el sistema. Es preciso organizar mediante un esquema lógico adecuado la información que precisa cada uno de los componentes de la empresa u organización evitando, en lo posible, la redundancia. Los datos tienen un carácter compartido y deben gestionarse de forma que cada usuario acceda sólo a aquellos que le competen.”

⁹ Olga Pons Capote, Nicolás Marín Ruíz, Juan Manuel Medina Rodríguez, Silvia Acid Carrillo y Ma. Amparo Vila Miranda, Introducción a las bases de datos Editorial Thomson, México, 2005. P.9.

2.6 Definición de información.

Por información entendemos un dato o conjunto de datos, elaborado y situado en un contexto de forma que tiene un significado para alguien en un momento y lugar determinado.¹⁰

La información no es un dato conjunto cualquiera de ellos. Es más bien una colección de hechos significativos y pertinentes, para el organismo u organización que los percibe. La definición de información es la siguiente: Información es un conjunto de datos significativos y pertinentes que describan sucesos o entidades.¹¹

DATOS SIGNIFICATIVOS. Para ser significativos, los datos deben constar de símbolos reconocibles, estar completos y expresar una idea no ambigua.

Los símbolos de los datos son reconocibles cuando pueden ser correctamente interpretados. Muchos tipos diferentes de símbolos comprensibles se usan para transmitir datos.

La integridad significa que todos los datos requeridos para responder a una pregunta específica están disponibles. Por ejemplo, un marcador de béisbol debe incluir el tanteo de ambos equipos. Si se oye el tanteo "New York 6" y no oyes el del oponente, el anuncio será incompleto y sin sentido.

¹⁰ Carmen de Pablos Heredero, José Joaquín López-Hermoso Agius, Santiago Martín-Romo Romero, Sonia Medina Salgado, Antonio Montero Navarro, Juan José Nájera Sánchez. Dirección y Gestión de los sistemas de información en las empresas. Editorial ESIC, España, 2008. P.28.

¹¹ Olga Pons Capote, Nicolás Marín Ruíz, Juan Manuel Medina Rodríguez, Silvia Acid Carrillo y Ma. Amparo Vila Miranda, Introducción a las bases de datos Editorial Thomson, México, 2005. P.14.

Los datos son inequívocos cuando el contexto es claro. Por ejemplo, el grupo de signos $2-x$ puede parecer “la cantidad 2 menos la cantidad desconocida llamada x ” para un estudiante de álgebra, pero puede significar “2 barra x ” a un vaquero que marca ganado. Tenemos que conocer el contexto de estos símbolos antes de poder conocer su significado.

Otro ejemplo de la necesidad del contexto es el uso de términos especiales en diferentes campos especializados, tales como la contabilidad. Los contables utilizan muchos términos de forma diferente al público en general, y una parte de un aprendizaje de contabilidad es aprender el lenguaje de contabilidad. Así los términos Debe y Haber pueden significar para un contable no más que “derecha” e “izquierda” en una contabilidad en T, pero pueden sugerir muchos tipos de ideas diferentes a los no contables.

DATOS PERTINENTES. Decimos que tenemos datos pertinentes (relevantes) cuando pueden ser utilizados para responder a preguntas propuestas.

Disponemos de un considerable número de hechos en nuestro entorno. Solo los hechos relacionados con las necesidades de información son pertinentes. Así la organización selecciona hechos entre sucesos y entidades particulares para satisfacer sus necesidades de información.

La integración (o **coherencia**) y la independencia (**aditividad**) no son dos propiedades separadas, puesto que son los extremos de una misma propiedad. Integración e independencia son fenómenos de calidad, pero aún no se cuenta con un método sensible para la medición de esta propiedad en una escala de proporcionalidad. Sin embargo, esta propiedad es de utilidad en su idea general, puesto que todos los sistemas presentan un grado de integración.¹²

La teoría general de sistemas es **análoga** al principio de las partes integrantes dentro de un todo. Por tanto, el principio de integración es vital en el concepto de sistemas. Los principios de integración según Johnson, Kast y Rosenzwing son los siguientes:

1. El todo es primero y las partes son secundarias.
2. La integración es la condición de la **interrelacionalidad** de las muchas partes dentro de una.
3. Las partes así constituidas forman un todo indisoluble en el cual ninguna parte puede ser afectada sin afectar todas las otras partes.
4. El papel que juegan las partes depende del propósito para el cual existe el todo.
5. La naturaleza de la parte y su función se derivan de su posición dentro del todo y su conducta es regulada para relación del todo a la parte.
6. El todo es cualquier sistema o complejo o configuración de energía y se conduce como una pieza única, no importando qué tan compleja sea.
7. La totalidad debe empezar como una premisa y las partes, así como sus relaciones, deberán evolucionar a partir del todo.

El todo se renueva a sí mismo constantemente mediante un proceso de trasposición; la identidad del todo y su unidad se preserva, pero las partes cambian. Este proceso continúa indefinidamente, algunas veces es planeado y observado, en tanto que otras ocurren sin notarlo, a menudo es alentado, pero otras veces se le resiste.

Una organización es un todo integrado en donde cada sistema y subsistema están relacionados con la operación total. Su estructura, por tanto, es creada

¹² Guillermo Gómez Cejas, Sistemas Administrativos, edit. McGraw-Hill, México 2000 p.10.

por cientos de sistemas arreglados en orden jerárquico. La salida del más pequeño de los sistemas resulta la variable de entrada para el próximo sistema mayor, que a su vez proporciona la variable de entrada para un nivel superior.

2.8 Teoría General de Sistemas.

Con independencia del esquema conceptual interdisciplinario de la administración, en principio se puede reconocer un enfoque sistemático; en este capítulo se aborda la teoría en forma abstracta, como una antología acerca del concepto de sistemas, para luego llevar diversas categorías de la teoría general de sistemas al campo de la administración pública y privada y desarrollar, a partir de ellas, modelos para el estudio, análisis, reforma o creación del sistema, los que permitirán entender mejor la relación entre las diferentes partes que forman un todo y entre éste y su ambiente. La idea de este capítulo es la de cubrir la apremiante necesidad por generar e institucionalizar una capacidad permanente para la evaluación, adecuación y, aun, la innovación de la transferencia tecnológica que llega de los países altamente desarrollados. El sentir y el interés manifiesto dentro del grupo empresarial mexicano para abandonar los enfoques tradicionales y procurar otros más acordes con la dinámica del desarrollo, nos han llevado a recoger las ideas fundamentales de esta teoría, escritas al menos por dos de los fundadores de la Sociedad para el Avance de la Teoría de los Sistemas Generales: Ludwing von Bertalanfy y Kenneth e Boulding.¹³

Hace más de 40 años que Ludwing von Bertalanfy presentó por primera vez un concepto formal de una teoría general de sistemas (1956). Desde entonces, esta concepción ha sido extensamente discutida y aplicada a numerosas áreas de la ciencia. Cuando se propuso por primera vez, surgió como una idea teórica, particularmente abstracta y osada. Hoy día, ingeniería de sistemas, investigación y análisis de sistemas y otros calificativos similares se han convertido en denominación de puestos.

¹³ Guillermo Gómez Cejas, Sistemas Administrativos, edit. McGraw-Hill, México 2000 p.13.

Gracias a lo que se denomina teoría general de sistemas, se han logrado avances significativos en algunas disciplinas y la formulación de sus respectivas teorías. Entre los adelantos recientes que han llevado a formular una teoría general de sistemas pueden ser sintetizadas en el siguiente esquema.

1. *La cibernética*, que se basa en el principio de la retroalimentación o de cadenas circulares causales, y que provee los mecanismos de búsqueda de metas y del comportamiento autocontrolado.
2. *La teoría de la información*, que introduce el concepto de información como una cantidad medible, mediante la fórmula *insomórfica* de la entropía negativa en la física, y que desarrolla los principios de su transmisión.
3. *La teoría de juegos*, que analiza, mediante un esquema matemático novedoso, la competencia racional entre dos o más antagonistas para lograr el máximo de ganancias y el mínimo de pérdidas.
4. *La teoría de la toma de decisiones*, que analiza tanto las elecciones racionales, basadas en el estudio de una situación dada, como sus posibles consecuencias.
5. *La topología o la matemática relacional*, incluyendo las áreas no matemáticas, como la teoría de redes y la teoría de los gráficos.
6. El *análisis factorial*, esto es, el aislamiento de factores mediante el análisis matemático, en fenómenos de múltiples variables en la psicología y otras áreas.
7. *La teoría general de sistemas* (TGS), en sentido más estricto trata de deducir de una definición general de "sistemas" un complejo de componentes-conceptos característicos de totalidades organizadas- como interacción, mecanización, centralización, competencia, finalidad, etc., y aplicar estos conceptos a fenómenos concretos.

Mientras que la teoría general de sistemas, en sentido amplio, tiene el carácter de una ciencia básica y posee su equivalente en la ciencia aplicada, clasificándose, a veces, bajo el nombre genérico de ciencia de los sistemas, este desarrollo está relacionado con la automatización moderna.

Una observación importante es que los distintos enfoques enumerados no son, ni deben ser considerados con un enfoque monopolista. Uno de los aspectos más significativos del pensamiento científico actual es que no hay un "Sistema universal" único y exclusivo.

2.9 Introducción al estudio de los sistemas administrativos

Tanto en la administración pública, como en la privada, los problemas y dificultades administrativas generalmente se pretenden examinar y solucionar desde el punto de vista de la organización formal, sin darle la importancia que merecen los demás elementos que forman parte del quehacer administrativo como son las funciones, actividades, los procedimientos y sistemas de trabajo que en mayor o menor grado están diseñados para el logro de los fines de la empresa pública o privada.¹⁴

El análisis de los procesos dinámicos y las fases de los mismos que caracterizan a los sistemas administrativos en el complejo tejido de decisiones permite encontrar los medios más adecuados para resolver los problemas que enfrenta la administración de la consecución de sus propósitos.

Por otra parte, si consideramos a la administración pública y privada como un sistema en el cual inciden las interrelaciones políticas, económicas, sociales, etc., tiene plena aplicación la teoría de sistemas. El enfoque de sistemas resulta ser uno de los métodos analíticos más adecuados para atender los procesos dinámicos que caracterizan a los sistemas administrativos.

Es importante señalar que el enfoque sistémico, ofrece la posibilidad de ser utilizado como método de análisis en cualquier nivel de agregación general con el detalle que se requiera, sin desligar el objeto de estudio de los hechos y fenómenos que incluyen o se relacionan fundamentalmente con su operación. El método puede aplicarse en el estudio de un área (dirección, departamento, oficina, etc.); en el proceso de producción, de un bien o servicio (sistemas); en el manejo y control de recursos (procedimientos), o bien en la totalidad de la empresa.

El enfoque de los sistemas administrativos en las organizaciones

¹⁴ Guillermo Gómez Cejas, Sistemas Administrativos, edit. McGraw-Hill, México 2000 p.49.

La política actual del empresario mexicano es la de contar con sistemas administrativos más eficientes para su operación y presentación de servicios que le permitan afrontar adecuadamente las amenazas a la sobrevivencia y lograr el aprovechamiento de oportunidades con que se encuentren sus empresas (sobre todo la pequeña y mediana empresa); obtener la capacidad del empresario para adaptarse al entorno procedimientos de trabajo, que también le permitan anticiparse a los «constar» cambios, tomar iniciativas y alcanzar cambios en productividad, para lograr una situación óptima para su empresa en el corto, mediano y largo plazo.

Los procesos continuos destinados a superar la estructura orgánica, la formación permanente de los cuadros administrativos y la pauta fundamental para ele los niveles de eficiencia en la función de la empresa representan el enfoque me no para encauzar los esfuerzos y modernizar los sistemas administrativos.

El avance tecnológico, el tamaño de las organizaciones y la rapidez con que producen los cambios en todos los órdenes, en el político, económico, jurídico, fiscal y social, están obligando a idear procedimientos administrativos más dinámicos, más fluidos y flexibles que a veces tienden a romper con las estructuras y procedimientos del desempeño exacto y eficiente que aconseja la administración tradicional, a efecto de lograr valores programáticos que reclaman la unificación e integración de insumos complejos, tanto internos como externos. Externos dentro de modelo de logros. Es decir, los requerimientos de operatividad para responder a la dinámica del ambiente en que se encuentran en la producción, o sea en los resultados; con un concepto de eficacia o efectividad, más que en los procedimientos internos con un criterio de eficiencia.

Este cambio de énfasis o de enfoque no significa que deben desecharse las concepciones tradicionales basadas en los preceptos de la administración científica de que el criterio de eficiencia interna deje de ser válido; sino más bien que debe considerarse la función administrativa en su integridad dentro

del contexto donde actúa y respecto a su capacidad para responder a los requerimientos del medio externo que reclama logros programáticos.

Esta corriente de pensamiento administrativo con un enfoque integral del estudio de estos sistemas, no es en forma alguna novedosa. En el pasado muchos autores han hecho énfasis en tal necesidad. Sin embargo, los esfuerzos de los administrativistas actuales, empeñados en hallar una perspectiva sistémica lo suficientemente desarrollada, le han dado actualidad; pues su principal preocupación es encontrar técnicas y procedimientos que permitan una mejor idea de la administración: como procesos para realizar propósitos específicos y no sólo para llevar a cabo tareas especializadas. Uno de los elementos más destacados de esta corriente se conoce con el nombre de "teoría de los sistemas".

Ambiente administrativo

Hemos mencionado con bastante frecuencia la dependencia de todo sistema administrativo a su ambiente y de la necesidad de que las organizaciones tengan aptitudes para sentir y responder a los cambios del mismo, a fin de lograr su sobrevivencia y desarrollo.

La forma como se establecen los enlaces entre la organización y su ambiente es mediante los elementos cíclicos ya descritos: insumo-proceso organizacional-producto-retroalimentación. Las transacciones que realiza la organización a través de estos enlaces varían en frecuencia, intensidad, duración y dirección, según la disposición que ocupa el sistema organizacional dentro del ambiente.

2.10 Administración pública y privada como un conjunto de sistemas

Si la administración pública y privada se considera como un conjunto de sistemas; primer problema que se plantea es determinar cuántos y cuáles son. En cualquier institución es fácil identificar los grandes grupos de actividades: denominadas actividades fin y las llamadas actividades medio. Las primeras tienen relación directa con los objetivos que debe cumplir la institución: si se trata de un sistema, corresponderían a los productos que se conocen como sistemas operativos.¹⁵

Para que las actividades fin se puedan realizar, es indispensable el funcionamiento de las actividades medio, las cuales tienen por objetivo coadyuvar, facilitar y apoyar la realización de las actividades fin. Por tanto, las actividades medio no tiene objetivos directamente relacionados con las metas de la institución; sin embargo, si logro depende del funcionamiento integral de las dos actividades.

En un sentido convencional, dentro de un enfoque de sistemas, las actividades medio se clasificarían como sistemas administrativos propiamente dichos y sistema auxiliares.

En consecuencia, tanto la administración pública como la privada, considerada un todo, no sería otra cosa que el conjunto de sistemas operativos, administrativos auxiliares.

Los administradores de todo nivel, desde el presidente de la República hasta el jefe o supervisor de menor jerarquía, no serán más que un administrador o gerente de los sistemas anotados. Por ello, es menester que no solamente se dediquen a lo sistemas operativos, sino que en un concepto de integración, deben poner igual cuidado en los sistemas administrativos y auxiliares; muchas veces el fracaso de los primeros depende del nivel de eficiencia o deficiencia de los segundos.

Como conclusión, puede decirse que no existen partes ni más ni menos importantes para una institución.

¹⁵ Guillermo Gómez Cejas, Sistemas Administrativos, edit. McGraw-Hill, México 2000 p.34.

Todas tienen su importancia relativa, ya que su funcionamiento está condicionado al funcionamiento de otras partes interrelacionadas; por supuesto, si se aplica en forma estricta la esencia conceptual de sistema.

Sistemas operativos

Los sistemas operativos, en una primera categoría de análisis, serían el sistema productivo, el sistema de infraestructura y el sistema social. Éstos, a su vez, se podrían desagregar en subsistemas. De este modo se tendría la siguiente clasificación:¹⁶

a) Productivos.

1. Sistema agropecuario forestal.
2. Sistema pesquero.
3. Sistema de geología y minería.
5. Sistema industrial.
6. Sistema de artesanía y pequeña industria.
7. Sistema de turismo.
8. Sistema de comercio (interior y exterior)

b) Infraestructura.

1. Sistema de ferrocarriles.
2. Sistema de transporte marítimo.
3. Sistema de transporte aéreo.
4. Sistema de telecomunicaciones y correos.
5. Sistema de energía eléctrica.
6. Sistema de urbanismo.
7. Sistema de vivienda.
8. Sistema de agua potable y alcantarillado.
9. Sistema de meteorología e hidrología.

c) Sociales.

1. Sistema de recursos humanos.
2. Sistema de educación.

¹⁶ Guillermo Gómez Cejas, Sistemas Administrativos, edit. McGraw-Hill, México 2000 p.34.

3. Sistema de salud.
4. Sistema cultural.
5. Sistema de seguridad social.
- d) Otros sistemas operativos.

De acuerdo con los fines del gobierno se podrían identificar los siguientes sistemas operativos adicionales: sistema de reforma agraria y sistema de colonización y asentamientos humanos.

Además se tendría el sistema de comercio exterior, el sistema de movilización para la participación social, además del sistema científico y tecnológico.

Los sistemas indicados corresponden a lo que se ha dado en llamar fines de un Estado productor, participacionista. Sin embargo, el Estado como tal tiene que cumplir otros fines, que corresponden a lo que suele denominarse Estado tradicional, como gobierno y policía; justicia, relaciones exteriores y defensa nacional. Si éstos se aceptan como fines, es factible determinar que existen otros sistemas operativos como los siguientes: sistema de policía y orden interno; sistema judicial; de relaciones exteriores, dentro del cual podría estar el subsistema de cooperación técnica internacional, y sistema de defensa nacional, dentro del cual se podrían identificar tres subsistemas: ejército, marina y aviación.

Todos los sistemas anotados tendrían cuantificados los productos o las metas. La indicación de los montos de inversión dentro de cada uno de los sistemas constituye solamente uno de los insumes, a veces sobrevalorado; esto es muy importante al igual que los insumos materiales o los insumos de personal.

Por consiguiente, en la idea de sistema deben indicarse para cada uno de ellos las metas o productos, en valores absolutos o relativos. De lo contrario se puede caer en la forma tradicional de administración, que señala simplemente las funciones y objetivos de carácter muy general de cada institución y no las metas específicas que, es indudable, exigen un nivel pormenorizado de planificación, en este caso operativa, que unida a la planificación administrativa

y de los sistemas auxiliares daría como resultado una auténtica planificación integrada.

La administración de estos sistemas se podría llevar a cabo mediante los clásicos elementos del proceso administrativo, los cuales pueden ser considerados subsistemas del sistema administración. Estos son: planeación, organización, dirección de la ejecución o gestión, control y coordinación.

Sistemas administrativos

Como se indicó, las actividades medio, dentro de un enfoque de sistemas, corresponderían a los sistemas administrativos y auxiliares. Con esta concepción, sería fundamentalmente los insumos o entradas lo que permite que funcione el sistema administración pública. Por tanto, los recursos humanos o personal, financieros, materiales, organizacionales y de procedimiento y métodos, se consideran en forma conjunta en el sistema que permite planificar los insumos, entendiendo por planeación la racionalización de las decisiones con miras al eficiente uso de los recursos disponibles. Esto conduce, a su vez, a la planeación administrativa en un sentido estricto, que junto con la planeación de los sistemas auxiliares y operativos da como resultado una planeación integral.¹⁷

¹⁷ Guillermo Gómez Cejas, Sistemas Administrativos, edit. McGraw-Hill, México 2000 p.36.

Así, los sistemas administrativos serían los siguientes:

- a) Sistema de planeación;
- b) sistema financiero;
- c) sistema de recursos humanos o personal;
- d) sistema de recursos materiales, y
- é) sistema de organización, procedimientos y métodos.
- f) sistema tecnológico

Como en el caso de los sistemas operativos, los sistemas administrativos podrían desagregarse en subsistemas. Por ejemplo, el sistema de personal podría desagregarse en los siguientes subsistemas: reclutamiento; selección; contratación; análisis y valuación de puestos; capacitación y adiestramiento; etcétera.

El sistema de planeación podría desagregarse en subsistemas de largo, mediano y corto plazo; este último, que podría ser un plan anual operativo del gobierno se desagregaría en los siguientes componentes: subsistema de presupuesto económico nacional, subsistema de presupuesto general del Estado, subsistema de presupuesto monetario financiero; subsistema industrial, comercial y pesquero; subsistema de comunicaciones y obras públicas; subsistema de beneficio social; subsistema agropecuario y forestal; subsistema de presupuesto de comercio exterior; subsistema de programas y proyectos regionales; subsistema de programas y proyectos sectoriales; subsistema de programa de recursos humanos y subsistema de programa de política económica. Si administra con un enfoque de sistemas, resultaría fácil el logro de la coordinación de las políticas y decisiones de corto plazo.

Todos los sistemas administrativos, como se ejemplificó, pueden desagregarse en subsistemas, administrarse mediante los diferentes componentes de la administración y considerarse como un conjunto de funciones, procesos o sistemas. En los siguientes cuadros se establecen las relaciones entre los componentes de cada uno de los sistemas y su forma de administración.

Sistemas auxiliares

Entre las actividades medio hay algunas que, si bien pueden ser consideradas insumes, tienen características muy diferentes, tanto en el manejo de recursos como en la obtención de metas. Sin embargo, estas actividades permiten mantener en funcionamiento el sistema; éstas serían los sistemas auxiliares:¹⁸

- a) Sistema de información y estadística, y
- b) sistema de control y auditoría.

Además, con la flexibilidad que tiene el enfoque planteado, dentro de los sistemas auxiliares se podrían incluir otros. Esto depende de quién realice el análisis administrativo.

Ejemplos de otros sistemas podrían ser el sistema legal, el sistema de relaciones públicas, etc. Al igual que los anteriores, los sistemas auxiliares pueden desagregarse en subsistemas. Así se tiene que dentro del sistema de información y estadística, se encontrarían los siguientes subsistemas: subsistema de recopilación de datos, subsistema de procesamiento de datos, subsistema de análisis de datos y subsistema de publicación y difusión de la información.

Dentro del sistema de control y auditoría podrían citarse, a manera de ejemplo, los siguientes subsistemas desagregados: contabilidad, evaluación y control de gestión o resultados, auditoría previa y fiscalización.

Con la misma estructura conceptual aplicada a los sistemas operativos y administrativos, los sistemas auxiliares pueden ser objeto de administración por medio de los componentes de la teoría administrativa. En los siguientes cuadros se puede observar las relaciones entre las diferentes partes que forman cada sistema y su forma de administrar.

¹⁸ Guillermo Gómez Cejas, Sistemas Administrativos, edit. McGraw-Hill, México 2000 p.37.

2.11 Administración pública como sistema

Es importante señalar que los procesos funcionales, o de conversión de la estructura organizacional de las dependencias y entidades de la administración pública federal, están formados por elementos y relaciones que se establecen para que los sistemas estén en condiciones de procesar los insumos y obtener como resultado los productos que se esperan, en condiciones óptimas de eficacia y eficiencia. Dentro de estos procesos de conversión influyen conjuntamente con los insumos los elementos internos provenientes de dos subsistemas básicos en que se subdivide todo sistema institucional, y que representa la forma clásica de organización de las diversas dependencias y entidades de que está formado el sector público. Estos últimos pueden identificarse como de operación o sustantivos y de apoyo o adjetivos.¹⁹

Sistemas Operativos

Los sistemas operativos se identifican por la naturaleza de la función sustantiva y tienen como fin cumplir con la atribución y objetivos encomendados a la dependencia mediante la producción de los bienes o la prestación de los servicios para los que está facultado. A partir de su desempeño se miden los niveles de eficacia y eficiencia en el logro de los objetivos sustantivos de la organización.

Sistema operativo internos.

Son los que involucran las operaciones internas de la dependencia o entidad para cumplir sistemáticamente con sus funciones y objetivos y por lo general se circunscriben a la naturaleza de la función sustantiva para la producción de un bien o producto.

¹⁹ Guillermo Gómez Cejas, Sistemas Administrativos, edit. McGraw-Hill, México 2000 p.39.

Sistema operativo de servicio al público.

Están referidos a un procedimiento o un plan de procedimientos relacionados entre sí y desarrollados de acuerdo con un esquema integrado para la prestación de un servicio.

Los sistemas de servicio al público pueden considerarse como aquellos en que, en el desarrollo de sus funciones, las instituciones gubernamentales producen para usuarios que ejercitan sus derechos o cumplen con sus obligaciones.

Sistemas de apoyo

A estos sistemas les corresponde proporcionar los recursos humanos, financieros y materiales, así como proveer y realizar los servicios necesarios para hacer factible el funcionamiento de las dependencias y entidades de la administración pública federal.²⁰

Los sistemas de apoyo contemplan los aspectos siguientes:

Sistema de apoyo administrativo

Las acciones referidas están encaminadas a proveer a todas las unidades de la institución de recursos humanos, financieros y materiales, programados y autorizados en el tiempo, cantidad y calidad requeridos.

Al apoyo administrativo le compete esta labor para el buen funcionamiento del sistema institucional. También se encarga del mantenimiento y control de los bienes muebles e inmuebles, del ejercicio del presupuesto y proporciona los servicios generales de limpieza, transportación, mensajería, archivo y correspondencia, entre otros.

²⁰ Guillermo Gómez Cejas, Sistemas Administrativos, edit. McGraw-Hill, México 2000 p.42.

Temas de apoyo institucional

Estos apoyos están referidos al manejo de relaciones públicas, prensa y difusión como parte de la función de comunicación social y de la asesoría jurídica de la institución, tanto en lo interno como en lo externo, englobándose estas últimas en la función de asuntos jurídicos.

2.12 Sistemas de regulación y control en la administración pública

En este sistema se encuentran comprendidas las funciones y actividades relacionadas con los procesos fundamentales de planeación, programación, presupuestación, contabilidad, desarrollo institucional (organización y métodos), informáticos y estadísticos, control y evaluación. Mediante la acción de estos sistemas se establecen las bases de coherencia y viabilidad operativa interna de la institución; así como la adecuación y congruencia de los planes institucionales con los de los niveles sectoriales y global. Los sistemas de apoyo administrativo e institucional junto con el de regulación y control, forman los medios e instrumentos administrativos para el funcionamiento de la institución en su conjunto. De ellos depende que el sistema operativo interno y el de servicio al público se desempeñen eficaz y eficientemente.

Enfoque sistémico en la administración pública

A la administración pública en México se le ha diagnosticado y tratado con diferentes enfoques que obedecen al desarrollo de determinadas ciencias o técnicas, de acuerdo con la época, o que responden a la intención particular de quienes se han preocupado de examinar su problemática.

En un gran número de casos el énfasis se ha puesto en la existencia de un ordenamiento jurídico, que desde un punto de vista formal priva en el respeto a la norma escrita como parámetro previo a todo quehacer individual y social. En México, debido a su acentuada centralización, ha sido más intenso el

fenómeno de intervención del Estado para regular los procesos económicos, políticos, culturales, sociales y administrativos de una sociedad que se vuelve cada día más compleja.

En la medida que el país crece, el Estado se ha visto obligado a ejercer una función reguladora y rectora necesaria para lograr un desarrollo nacional equilibrado y pacífico que mantenga y refuerce la convivencia entre todos los individuos que conforman la sociedad.

Sin embargo, una creciente intervención y regulación provoca el agravante conocido como exceso de legalismo, fenómeno que autogenera toda una cadena de normatividad innecesaria que va desde las leyes y decretos de carácter general, pasando por las resoluciones de todo nivel y por los reglamentos, para descender, desde luego, a los manuales administrativos. Tal exceso de regulación anula prácticamente la capacidad del servidor público para aplicar, al menos, un mínimo de discrecionalidad a las acciones administrativas que debe desarrollar y limita al máximo su posibilidad de examinar opciones y decidir sobre ellas, con lo que se provoca una serie de obstáculos a los trámites y servicios que demanda la ciudadanía; o bien puede servirle de excusa para configurar la lentitud y la ineficiencia que caracterizan a la burocracia.

En estas ocasiones el enfoque que ha predominado es el estructuralista, dentro del cual toda la problemática de la administración pública se pretende examinar y solucionar desde el punto de vista de la organización formal, sin darle la importancia que merecen los demás elementos que forman parte del quehacer administrativo como son las funciones, actividades, los procedimientos y sistemas de trabajo que en mayor o menor grado están diseñados para llevar a cabo las acciones propias del aparato gubernamental.

En este orden de ideas, la administración pública debe ser considerada dentro del contexto que le es propio y que no puede ser distinto del político, pues si se acepta que la administración es instrumental, y por tanto ejecutora de decisiones de carácter eminentemente político, éstas, dada la ecología en que se desenvuelve su acción, provienen de procesos dinámicos que caracterizan a los sistemas administrativos en el complejo tejido de decisiones y que mediante el análisis de todas las fases de los mismos permite encontrar los medios más adecuados para resolver los problemas que enfrenta la administración pública para el logro eficaz y eficiente de sus objetivos en un medio ambiente de evolución constante.

Por otra parte, si se entiende la administración pública como un sistema social en el cual inciden las interrelaciones culturales y políticas, tiene plena aplicación la teoría de sistemas, la cual facilita entender mejor su comportamiento, al concebir ese universo como un sistema, como parte de un sistema o como un conjunto de sistemas. El enfoque de sistemas resulta ser uno de los métodos analíticos más adecuados para atender a los procesos dinámicos que caracterizan a los sistemas administrativos, ya que el análisis de todas las fases de los mismos permite encontrar los medios más adecuados para resolver con éxito los problemas que obstaculizan la capacidad de la administración pública.

Es interesante señalar que el enfoque sistémico ofrece la posibilidad de ser utilizado como método de análisis a cualquier nivel de agregación general con el detalle que se requiera, sin desligar el objeto de estudio de los hechos y fenómenos que incluyen o se relacionan fundamentalmente con su operación. El método puede aplicarse en el estudio de una dependencia, dirección, oficina o departamento en el proceso de producción de un bien o servicio (sistemas); en el manejo y control de un recurso (procedimientos); o bien, en la administración pública en totalidad.

En un intento por sintetizar todos los enfoques señalados, el enfoque de sistemas aplicado a la administración pública nos conduce a estudiarla con una

óptica multidisciplinaria que permita apreciarla esquemáticamente como un sistema que implica un medio ambiente, unos insumes en proceso de conversión, unos productos y una retroalimentación. Toda esta teoría se fundamenta en el concepto amplio del análisis de sistemas y se pretende que los sistemas de la administración pública federal sean identificados, clasificados, analizados y relacionados con las funciones básicas de la institución para dar congruencia a la realización de las metas y objetivos nacionales.

Las nuevas estrategias y políticas del desarrollo nacional plantean inmensas exigencias y requerimientos a las estructuras y sistemas de la administración pública, de manera que es indispensable ubicar el cambio de ésta como un componente fundamental de la estrategia nacional de desarrollo.

2.13 Identificación y jerarquización de los sistemas y procedimientos de trabajo

La tarea de identificar los sistemas tanto en la administración pública como privada, no se considera una acción sencilla y de fácil cumplimiento, sino que exige una planeación y capacitación específica del personal que intervendrá en dicha tarea.

La afirmación anterior tiene fundamento en la magnitud y complejidad de las funciones, atribuciones u objeto a cargo de las instituciones, y aún más en la necesidad de tipificar y definir los procedimientos que integran el sistema.

Con base en lo anterior, se recomienda contar con un banco de información (inventarios) para apoyar los procesos de diagnóstico, simplificación y diseño sistemas. De la misma manera en que se van identificando los sistemas, se va integrando el inventario.

Responsables de la identificación

Como primer paso para iniciar los trabajos que conducirán a la integración del inventario de sistemas y procedimientos, es indispensable prever que la responsabilidad de la identificación y definición de los sistemas no quede diluida en varios funcionarios, sino que debe recaer en un solo funcionario, auxiliado por personal capacitado y especializado, al que se le encomiende dirigir el proyecto.

Por la naturaleza de las funciones de las unidades de organización, o de sistemas y procedimientos, se considera que el responsable de dicha unidad sea a quien le corresponda dirigir las diversas fases de trabajo para la integración del inventario, simplificación y elaboración de los manuales de sistemas y procedimientos. Así, también, se apoyará en el personal técnico y operativo de las áreas encargadas de proporcionar un bien o brindar un servicio.

Mecanismos de identificación

Para los efectos de identificación de los sistemas, el cuestionamiento inicial es el de saber de qué está compuesto el sistema institucional. El sistema institucional puede ser dividido en tres componentes:

- Insumos;
- Procesos de conversión, y
- Productos.

Insumos

Un sistema institucional requiere elementos externos para funcionar con eficiencia. A éstos genéricamente se les conoce como insumos y provienen del ambiente en forma de:

- Demandas (de bienes, servicios o de información);
- Recursos (materiales, humanos, financieros y tecnológicos);
- Información en general (concerniente a los aspectos propios del sistema institucional), y
- Apoyos y oposiciones al funcionamiento del sistema institucional.

Proceso de conversión

Los procesos de conversión de los insumos en productos son función del dinamismo y de la capacidad administrativa y operativa del sistema. Estos procesos funcionales o de conversión están formados por elementos y relaciones que se establecen para que el sistema esté en condiciones de procesar los insumos y obtener como resultado los productos que se esperan, en condiciones óptimas de eficacia y eficiencia.

Productos finales

La institución debe ser capaz de producir los bienes, prestar los servicios, proporcionar la información y, en general, ofrecer aquellos elementos necesarios para dar un adecuado cumplimiento a las atribuciones que se le han conferido; debe dar respuesta satisfactoria a determinadas demandas que provienen del ambiente.

Ahora bien, se ha dicho ya que los elementos básicos de todo sistema institucional corresponden a los insumos, a los procesos de conversión y a los productos finales; sin embargo, para que las instituciones puedan ser estudiadas con un enfoque metodológico habrá que precisar las características internas que influyen en los actos de los administradores para el logro de los objetivos institucionales. Estas características están formadas por elementos y relaciones que se establecen para sistema procese los insumos y obtenga los productos que se esperan, en condición óptimas de eficacia y eficiencia. A esas características se les ha identificado de modo diferente para poder distinguirlas de los insumos procedentes del ambiente puesto que se originan dentro de los procesos de conversión, reciben el nombre de insumos internos y comprenden:

- Las estructuras formales que existen dentro de las dependencias;
- Los sistemas y procedimientos empleados por los funcionarios para la toma de decisiones, y
- Las predisposiciones (actitudes), experiencias y conocimientos (aptitudes) servidores públicos.

La estructura orgánica de una institución es la expresión formal en la que plasman los niveles jerárquicos y la división funcional de la organización. Defínela partir de procedimientos o líneas de acción, la interrelación y coordinación actividades propias del grupo a efecto de lograr el cumplimiento de determinados objetivos. También es el marco de referencia para la adopción racional de decisiones. Se concibe y describe a la estructura orgánica para ofrecer a cada miembro de la organización los datos relativos al tipo y límite de actuación de la unidad a la que pertenece.

El análisis de la estructura orgánica de una institución mediante el enfoque de sistemas, permite dividirla, como se mencionó anteriormente, en tres subsistemas, partiendo del principio de que toda organización de cierta complejidad debe constar con grupos especializados y una división funcional que distinga: primero, a quienes dirigen y controlan el desempeño de la institución (subsistema de regulación control) segundo, a quienes se encargan de proporcionar los bienes, servicios o productos que son la finalidad de la institución (subsistemas de operación) y tercero, a quienes adquieren, controlan o proveen los recursos y servicios necesario: que funcione la institución (subsistema de apoyo).

De la conceptualización de los tres subsistemas de todo sistema institucional, deriva la estructuración de los sistemas y procedimientos de operación interna servicios al público conforme a los siguientes criterios.

- Los titulares de organización o de sistemas y procedimientos, junto con los titulares de cada unidad administrativa procederán a la identificación de los sistemas de acuerdo con la naturaleza de las funciones de la

dependencia y a su estructura orgánica. Para los efectos de esta primera identificación se recomienda la desagregación de los sistemas identificados en los subsistemas del sistema institucional de la administración pública.

- La identificación de los sistemas deberá apoyarse en el marco legal y administrativo de la dependencia, auxiliándose del reglamento interior, del manual de organización y de los programas de trabajo específicos.
- De la desagregación de los sistemas identificados, por la naturaleza de las actividades y operaciones que se relacionen entre sí, podrá constituirse otro o más sistemas.

Por todo lo anterior los beneficios que pueden brindar los sistemas administrativos son que nos permiten contar con fuentes de información confiables, veraces y oportunas que ofrezcan los elementos necesarios para la toma de decisiones acertadas.

CAPITULO III

INGRESOS EXCEDENTES EN EL SECTOR PÚBLICO.

3.1 Organización de la administración pública en México

Antes de abordar el tema de ingresos excedentes es importante de describir brevemente como está conformado nuestro gobierno y legalmente como están fundamentadas las contribuciones al estado para comprender mejor este tema.

El estado, que es la representación política de la sociedad, tiene la responsabilidad de conducir armónicamente a nuestra comunidad nacional e impulsar su desarrollo económico, político y social. El principal instrumento del Estado para cumplir con su misión es el gobierno, y éste, se manifiesta fundamentalmente a través de la administración pública.¹

La administración pública, como es sabido, está integrada por un conjunto de normas, estructuras y procedimientos a través de los cuales a través de los cuales, se generan los bienes y servicios que la sociedad demanda del gobierno.

En el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que nuestro régimen será republicano, representativo, democrático y federal, el gobierno se integra por instancias independientes, pero vinculadas entres sí, que se conocen como poderes y niveles. Dentro de éstos, especial atención merece, por su importancia y por ser eje de la conducción del país, el poder Ejecutivo del nivel Federal de Gobierno. El poder Ejecutivo Federal lo encabeza el Presidente de la Republica.

¹ Instituto Nacional de Administración Pública A.C., Manual de Organización de Administración Pública Federal Centralizada Editorial Noriega, México, 1999. P.7.

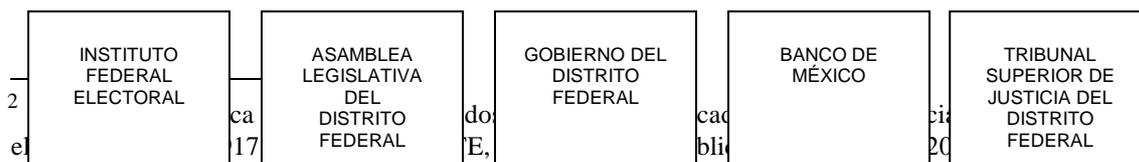
Una administración pública transparente, accesible, cercana a la población es condición indispensable para que el gobierno con su misión institucional y es eso, además lo que la sociedad espera y exige de un gobierno que debe estar a su servicio. Por ello, es importante que exista al alcance de los ciudadanos información que facilite esa relación y que oriente la necesaria interlocución que debe haber con el Estado que los representa.

El artículo 90 de la Carta Magna dispone que “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 estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación”.²

ORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO FEDERAL³



ORGANISMOS GUBERNAMENTALES FEDERALES AUTÓNOMOS



³ Instituto Nacional de Administración Pública A.C., Manual de Organización de Administración Pública Federal Centralizada Editorial Noriega, México, 1999. P.3.

En un Estado democrático y republicano como el nuestro, el gobierno está integrado por poderes y niveles en su estructuración. Cuando se habla del gobierno de la República se hace referencia al Supremo Poder de la Federación, que se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, conforme a lo dispuesto por el artículo 49 constitucional.

El poder público de los estados se divide también para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Las entidades federativas adoptan, en su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre.

La Administración Pública, entendida como el gobierno en acción, es uno de los medios institucionales más importantes del Poder Ejecutivo Federal. Comprende el conjunto de órganos para instrumentar la política del Estado mexicano que define lo que se debe hacer, a fin de concretar la visión de sociedad y el proyecto de país consignados en la Constitución Política como aspiración a un sistema de vida democrática, en una república representativa y federal donde la soberanía nacional reside en el pueblo.

Por consiguiente, la Administración Pública deriva de las necesidades sociales que le dan vida y justifican su existencia; y, a medida que se modifican los fines Estado, la misión y organización administrativa son transformadas para hacer viable su cometido.

Como lo mencione anterior mente la administración pública requiere normas y en artículo 71 de la Constitución establece que solo le compete Al Presidente de la República; A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y A las Legislaturas de los Estados iniciar leyes o decretos.

Esto significa que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Para el presente tema es importante señalar lo estipulado en el tercer y cuarto párrafo del artículo 27 que a la letra dice:

“La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.”

“Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.”

Además en el artículo 28 párrafo decimo establece: “El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público”.

Con base a lo anterior el congreso tiene la facultad de establecer contribuciones particularmente sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales conforme a lo dispuesto por el artículo 73 constitucional.

3.2 Concepto de ingresos excedentes.

Los ingresos presupuestarios del Gobierno Federal se integran de las percepciones que obtiene el sector público por la ejecución de la Ley de Ingresos de la Federación⁴ (LIF).

Durante un *ejercicio fiscal**, el Gobierno Federal obtiene excedentes cuando los ingresos presupuestarios recaudados son mayores que los estimados. En contrapartida, se presentan faltantes cuando los ingresos presupuestarios recaudados son inferiores a los estimados.

Una manera simple de explicar que son los ingresos excedentes es: Recursos no considerados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal vigente ni en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal vigente, que obtenga en este caso la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

La SHCP define a los ingresos presupuestarios del Gobierno Federal de la siguiente manera:

*“Las percepciones que obtiene el sector público por la ejecución de la Ley de Ingresos de la Federación”.*⁵

Con base en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2009, los ingresos presupuestarios del Gobierno Federal se clasifican en:

- *Los Ingresos del Gobierno Federal:* sus componentes más importantes son los impuestos, los derechos, los productos y los aprovechamientos;

⁴ Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2012 , publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de noviembre de 2011, TEXTO VIGENTE.

⁵ SHCP (2001), Glosario de los términos más usuales en la Administración Pública Federal. México DF. Página 215.

*En México, el ejercicio fiscal inicia el 1 de enero y termina el 31 de diciembre.

- *Los Ingresos de Organismos y Empresas:* se componen de los ingresos de organismos y empresas, así como, las aportaciones de la seguridad social; y
- *Los Ingresos Derivados del Financiamiento:* que comprende el endeudamiento interno y externo del Gobierno Federal, el balance de los organismos y empresas de control presupuestario directo, entre otros.
- En la Ley de Ingresos de la Federación se estiman los ingresos presupuestarios que el Gobierno Federal espera recaudar durante un ejercicio fiscal. Cuando el ejercicio fiscal llega a su fin, se observan los ingresos presupuestarios que el Gobierno Federal recaudó.

La relación entre los ingresos presupuestarios estimados y recaudados genera tres escenarios posibles:

- Si los ingresos presupuestarios recaudados son iguales a los estimados, se presenta un equilibrio recaudatorio, como consecuencia, el programa de gasto público del Gobierno Federal se ejecuta tal como se pronosticó en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF);
- Si los ingresos presupuestarios recaudados son mayores que los estimados, se presentan excedentes en los ingresos presupuestarios del Gobierno Federal. Bajo este escenario, los artículos 19 y 20 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) contiene los mecanismos para asignar estos excedentes.
- Si los ingresos presupuestarios recaudados son menores que los estimados, se presentan faltantes en la recaudación de los ingresos presupuestarios del Gobierno Federal. Bajo este escenario, el artículo 21 de la LFPRH contiene las normas de disciplina presupuestaria para corregir la menor recaudación observada respecto a la estimada.

El artículo 2, fracción. XXX de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria define los ingresos excedentes de la siguiente manera:

“Los recursos que durante el ejercicio fiscal se obtienen en exceso de los aprobados en la Ley de Ingresos o en su caso respecto de los ingresos propios de las entidades de control indirecto”.⁶

3.3 Breve reseña histórica de ingresos excedentes, en el sector público.

Para fines de este análisis, durante el periodo 2000-2009, la regulación, generación y asignación de los ingresos excedentes del Gobierno Federal se clasificaron en dos grandes rubros: en la primera, comprende los años 2000 al 2006, cuando los excedentes estuvieron regulados en diversos artículos del Decreto de PEF. En la segunda, inicia en el año 2007, cuando los ingresos excedentes quedaron regulados en la LFPRH.

La regulación de los ingresos excedentes contenidos en el Decreto de PEF:

Durante el periodo 2000-2006, los ingresos excedentes del Gobierno Federal quedaron regulados en los siguientes artículos del Decreto de PEF: el 35 para el ejercicio fiscal 2000; el 31 para el ejercicio fiscal 2001; el 19 para el ejercicio fiscal 2002; el 21 para el ejercicio fiscal 2003; el 23 para el ejercicio fiscal 2004; el 19 y 21 para el ejercicio fiscal 2005 y el 24 y 25 para el ejercicio fiscal 2006.⁷

Asimismo, durante este periodo, los ingresos excedentes los podemos clasificar en dos grandes segmentos: el primero, comprende aquellos que se asignaron a las entidades y dependencias que lo generaron; el segundo, incluye los ingresos excedentes brutos que provienen de la actividad petrolera y no petrolera, los cuales se asignaron a diversos rubros del gasto.

La regulación de los ingresos excedentes asignados a las entidades y dependencias que los generan:

⁶ Cámara de Diputados, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/LFPRA.doc>

⁷ Reyes Tépac M., “La Regulación, Generación y Asignación de los ingresos presupuestarios excedentes petroleros y no petroleros del Gobierno Federal, 2000-2009”. Editado por servicios de investigación y análisis de la cámara de diputados, México, 2009.

En los diversos artículos de los Decretos del PEF 2000-2006, se encuentran los incisos que regulan los ingresos excedentes que se asignaron a las entidades y dependencias que lo generaron o les correspondió recibirlos, se sintetizan de la siguiente manera:

- Inciso a): Durante el periodo 2000-2001, los excedentes cuyo origen fueron las aportaciones de seguridad social y los ingresos propios de las entidades de seguridad social se destinaron al IMSS y al ISSSTE. A partir del 2002, estos excedentes se asignaron únicamente al ISSSTE.
- Inciso b): Durante el periodo 2000-2006, los excedentes que resultaron de los ingresos propios de las entidades distintas del IMSS e ISSSTE se destinaron a aquellas que los generaron.
- Inciso c): Durante el periodo 2000-2006, los excedentes que resultaron de los derechos por los servicios que prestó el Estado en funciones de derecho público y por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público se destinaron a aquellas dependencias y entidades que los generaron.
- Inciso d): Éste reguló algunos aprovechamientos durante el periodo 2000-2001 y a partir del año 2002 reguló algunos productos, en los siguientes términos:

Para el periodo 2000-2001, los excedentes que resultaron de los aprovechamientos provenientes de la recuperación de seguros de bienes adscritos a las dependencias o propiedad de las entidades y los donativos en dinero que éstas recibieron, se destinaron a aquellas dependencias y entidades que les correspondió recibirlos.

A partir del año 2002, los excedentes que resultaron de todos los productos con excepción de la enajenación de bienes inmuebles y las utilidades, se destinaron a aquellas dependencias y entidades que los generaron.

- Inciso e): Presentó cambios importantes durante el periodo 2000-2006. En el año 2000 reguló los ingresos excedentes brutos, en el año 2001 reguló productos y aprovechamientos y a partir del año 2002 reguló únicamente productos.

Para el año 2001 la regulación de los productos y aprovechamientos se realizó en los siguientes términos: Los excedentes que resultaron de todos los productos, con excepción de la enajenación de bienes inmuebles y las utilidades, así como, los aprovechamientos provenientes de obras públicas de infraestructura hidráulica y las aportaciones al Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias, las recuperaciones de capital y otros aprovechamientos, se destinaron a aquellas dependencias y entidades que los generaron.

A partir del año 2002 la regulación de los productos se realizó en los siguientes términos: Los excedentes que resultaron de los productos por concepto de enajenación de bienes inmuebles, se destinaron al Fondo de Desincorporación de Entidades, a mejorar el balance económico del sector público o, en su caso, hasta en un 80% para gasto de inversión de las dependencias que tenían asignados dichos bienes.

A partir del año 2004 se adicionó en el inciso e) el siguiente párrafo, independiente del anterior: Los excedentes que resulten de los productos por concepto de las enajenaciones de bienes inmuebles que realice la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (o el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales), en los términos de la Ley General de Bienes Nacionales, podrán destinarse en su totalidad a cubrir los gastos de mantenimiento, obra pública y de administración en general, así como los pagos por concepto de contribuciones y demás erogaciones relacionadas con los bienes inmuebles a cargo de dicha Comisión o Instituto.

- Inciso f): Se adicionó a partir del año 2001 cuando reguló los excedentes brutos. A partir del año 2002 reguló los excedentes de los aprovechamientos por indemnizaciones (provenientes de la recuperación de seguros de bienes adscritos a las dependencias o propiedad de las entidades) y los donativos en dinero que éstas reciban, los cuales se destinaron para las dependencias y entidades que les correspondió recibirlos.
- Inciso g): Se adicionó a partir del año 2002 y hasta el 2005 reguló los excedentes de los aprovechamientos provenientes de obras publicas de infraestructura hidráulica y las aportaciones al Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias, las recuperaciones de capital y otros aprovechamientos, los cuales se destinaron a aquellas dependencias y entidades que los generaron. Para el año 2006 estos excedentes se destinaron a la atención de desastres naturales e inversión en infraestructura así como a las dependencias y entidades que los generaron.
- Inciso h): Se adicionó a partir del año 2002, presentando las siguientes reformas: Para el periodo 2002-2003, los excedentes que resultaron de los aprovechamientos por concepto de desincorporación de entidades, se destinaron al Fondo de Desincorporación de Entidades o para mejorar el balance económico del sector público. Para el periodo 2004-2006, estos excedentes se canalizaron para el Fondo de Desincorporación de Entidades o para el gasto de inversión.

- Inciso i): Se adicionó a partir del año 2002 y hasta el año 2005 reguló los excedentes que generaron las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, así como la Presidencia de la República por lo que se refiere al Estado Mayor Presidencial, por concepto de los derechos, productos y aprovechamientos, los cuales se destinaron a estas dependencias. En el año 2006, la regulación de este excedente se recorrió al inciso j).
- Inciso k): Se adicionó en el año 2005, por única vez, reguló las multas que aplicó el Instituto Federal Electoral, las cuales se reasignaron para ciencia y tecnología en el Ramo 38 del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Este inciso apareció nuevamente en el año 2006, aunque regulando un derecho petrolero.

Para el año 2006, se adicionaron los siguientes incisos:

- Inciso i): Los excedentes que resultaron de los aprovechamientos por concepto de enajenación de bienes decomisados en procesos penales federales serán destinados en los términos de los Artículos 89 de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público y 182-R del Código Federal de Procedimientos Penales.
- Inciso k): Los excedentes que resultaron del Derecho sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización, se destinaron al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros.
- Inciso l): Los excedentes que resultaron del Derecho para el Fondo de Investigación Científica y Tecnológica en Materia de Energía, se destinaron al Instituto Mexicano del Petróleo.
- Inciso m): Los excedentes que resultaron del Derecho para la Fiscalización Petrolera, se destinaron, sin requerir autorización de la Secretaría, a la Auditoría Superior de la Federación.

Cabe aclarar que con la reforma a la Ley Federal de Derechos publicada en el Diario Oficial de la Federación del 1 de octubre del año 2007, los derechos petroleros regulados en los incisos k), l) y m) del Decreto de PEF 2006, se adicionaron en la Ley Federal de Derechos que entró en vigor a partir del ejercicio fiscal 2008.

La regulación de los ingresos excedentes brutos.

Los ingresos excedentes brutos estuvieron regulados en el inciso e) en el año 2000, el inciso f) en el año 2001, el inciso j) en los años 2002 al 2005 y en el inciso n) en el año 2006.

La característica más importante de los ingresos excedentes brutos es que su recaudación no se asignaron a las entidades o dependencias que lo generaron, por el contrario, fueron la fuente para conformar una bolsa de ingresos públicos de origen petrolero y no petrolero que se destinó a lo largo del periodo 2000-2006 a diversos rubros del gasto, entre los cuales se destacan; el gasto programable y no programable, la amortización de la deuda pública, la mejora del balance económico del sector público, los fondos de estabilización, los programas de obras de infraestructura, entre otros conceptos.

Los ingresos excedentes brutos, a grandes rasgos, se conformaron de la suma de los excedentes de los ingresos tributarios, las contribuciones de mejoras, los derechos petroleros, las contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago, algunos productos y la mayor parte de los aprovechamientos. La asignación de estos excedentes varió de un ejercicio fiscal a otro

Los ingresos excedentes provenientes de derechos y aprovechamientos petroleros.

Existen otros ingresos excedentes regulados en la LIF y el Decreto de PEF 2005 y 2006, que están relacionados con los derechos y aprovechamientos petroleros:

- Los Aprovechamientos para Obras de Infraestructura (AOI): Se regularon en el artículo 7, Fr. XI de la LIF, establece que si en el mercado internacional el precio promedio ponderado acumulado mensual del barril del petróleo crudo mexicano excede de 20 dólares por barril, PEMEX y sus organismos subsidiarios pagarán un aprovechamiento que se calculará aplicando la tasa del 39.2% sobre el rendimiento excedente acumulado, que se determinará multiplicando la diferencia entre el valor promedio ponderado acumulado del barril de crudo y 20 dólares por el volumen total de exportación acumulado de hidrocarburos. Los montos que se deriven del aprovechamiento a que se refiere la presente fracción se destinarán para la inversión en obras de infraestructura en materia de exploración, gas, refinación y petroquímica que realicen Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios.
- Los Aprovechamientos sobre Rendimientos Excedentes (ARE): Durante el ejercicio fiscal 2005, el artículo 19 del Decreto de PEF 2005, establece que los excedentes que se obtengan por los ARE superiores a 27 dólares por barril ($ARE > 27 \text{ DxB}$) se destinarán, en partes iguales, a la inversión de PEMEX y a las entidades federativas a través del Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (FIES).
- Los Derechos Extraordinarios sobre Exportación de Petróleo Crudo (DEEP) y los ARE: Para el ejercicio fiscal 2006, el artículo 24 del Decreto del PEF 2006, establece que la parte de los excedentes que se canalizarán a los estados del país a través del FIES se integrarán de los ingresos excedentes que resulten del ARE y los ingresos que resulten del DEEP que está obligado a pagar PEMEX Exploración y Producción, que se generen a partir de 36.5 dólares por barril ($DEEP > 36.5 \text{ DxB}$).

La regulación de los ingresos presupuestarios excedentes regulados en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) y en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).

A partir del ejercicio fiscal 2007, los ingresos excedentes están regulados en la LIF y en los artículos 19 y 20 de la LFPRH en los siguientes términos:

Respecto a la LIF:

- Los ingresos excedentes provenientes de los aprovechamientos por concepto de: participaciones a cargo de los concesionarios de vías generales de comunicación y de empresas de abastecimiento de energía eléctrica; recuperaciones de capital por desincorporaciones; otras recuperaciones de capital, conforme a lo establecido en los artículos 10 y 12 de la LIF se podrán destinar a gasto de inversión en infraestructura.

Respecto a la LFPRH:

Los artículos 19 y 20 de la LFPRH establecen que si durante un ejercicio fiscal se presentan excedentes de ingresos, éstos se asignarán, respetando el siguiente orden de prelación a los siguientes cuatro rubros:

Para compensar algunos rubros específicas del PEF. El artículo 19 Fr. I de la LFPRH establece que si se presentaran excedentes de ingresos, estos se destinarán en primer término para compensar el incremento en el gasto no programable respecto del presupuestado, por concepto de participaciones; costo financiero, derivado de modificaciones en la tasa de interés o del tipo de cambio; adeudos de ejercicios fiscales anteriores para cubrir, en su caso, la diferencia entre el monto aprobado en el PEF y el límite previsto en el artículo 54, párrafo cuarto de esta ley; así como a la atención de desastres naturales cuando el Fondo de Desastres a que se refiere el artículo 37 de esta Ley resulte insuficiente.

En el caso de la Comisión Federal de Electricidad, las erogaciones adicionales necesarias para cubrir los incrementos en los precios de combustibles con respecto a las estimaciones aprobadas en la LIF y su propio presupuesto, procederán como ampliaciones automáticas con cargo a los ingresos excedentes a que se refiere esta fracción. Dichas ampliaciones únicamente aplicarán para compensar aquel incremento en costos que no sea posible repercutir en la correspondiente tarifa eléctrica.

Para conformar fondos de estabilización. El artículo 19 Fr. IV y V de la LFPRH establece que si después de cubrir las compensaciones y la ampliación automática para CFE determinadas en el artículo 19 Fr. I de la LFPRH, aun existieran ingresos excedentes remanentes, éstos se destinarán para conformar fondos de estabilización y programas, en el siguiente orden de prelación:

En primer término, se destinarían para cubrir los siguientes fondos:

- a) En un 25% al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas;
- b) En un 25% al Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos;
- c) En un 40% al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros;
- d) En un 10% a Programas y Proyectos de Inversión en Infraestructura y Equipamiento de las Entidades Federativas.

Para conformar programas y proyectos de inversión. El artículo 19 Fr. IV, párrafo segundo introduce la figura de reserva adecuada para los fondos de estabilización arriba citados, estableciendo que, una vez que los Fondos alcancen el monto de la reserva determinado, y si aún hubieran excedentes de ingresos, estos se destinarán para los siguientes conceptos:

- a) En un 25% a los Programas y Proyectos de Inversión en Infraestructura;
- b) En un 25% a Programas y Proyectos de Inversión en Infraestructura y Equipamiento de las Entidades Federativas;

- c) En un 25% a los Programas y Proyectos de Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos;
- d) En un 25% para el Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones.

Excedentes con destino específico, de las entidades y de los poderes Legislativo y Judicial y entes autónomos. Por último el artículo 19 Fr. II y III, así como el artículo 20 de la LFPRH regula los excedentes que tienen un destino específico por disposición expresa de las Leyes de carácter fiscal; los excedentes de ingresos propios de las entidades; y los excedentes de los poderes Legislativo y Judicial y entes autónomos, los cuales, en términos generales se asignaran a las dependencias que las generen.

Dado este análisis, podemos afirmar que a partir del año 2007, si durante un ejercicio fiscal se presentan ingresos excedentes, éstos se asignarán, respetando el siguiente orden de prelación: para compensar algunos rubros presupuestarios; para los fondos de estabilización y para los programas y proyectos de inversión.

Complementariamente, los excedentes que tienen un destino específico por disposición expresa de las Leyes de carácter fiscal; los excedentes de ingresos propios de las entidades y los excedentes de los poderes Legislativo, Judicial y entes autónomos, se asignaran a las dependencias que las generen.

Con base en la información proporcionada por la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y el Informe Trimestral de la SHCP para el primer trimestre del 2009, se observa que:

- Durante los ejercicios fiscales 2000, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 los ingresos presupuestarios del Gobierno Federal registraron excedentes en la recaudación; y
- Durante los ejercicios fiscales 2001, 2002 y en el primer trimestre del 2009, los ingresos presupuestarios del Gobierno Federal registraron faltantes en la recaudación.

Como ya se citó, durante el periodo 2000-2006, los ingresos excedentes del Gobierno Federal estuvieron regulados en distintos artículos del Decreto del PEF.

En estos años, los ingresos excedentes acumularon 784 mil 073.7 mdp, los cuales se analizan por dos vías: los que se destinaron a las entidades que los generaron y los ingresos excedentes brutos.

Es importante hacer dos puntualizaciones en el comportamiento de los ingresos excedentes brutos:

- Los ingresos tributarios recaudados fueron inferiores a los estimados. En el año 2001 los faltantes tributarios se estimaron en 11 mil 177.8 mdp; en el 2002 en 78 mil 016.3 mdp; en el 2003 en 22 mil 264.2 mdp, en el 2004 en 51 mil 861.6 mdp y en el 2005 en 54 mil 438.4 mdp, lo que muestra la fragilidad del sistema tributario del país.
- La caída de la recaudación tributaria se explica principalmente por la baja captación del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios que recae sobre la gasolina y el diesel, así como, por la captación negativa del Impuesto Sobre la Renta.
- La caída de la recaudación tributaria se compensó con la alta recaudación de los ingresos por concepto de derechos petroleros, que registraron un excedente de 49 mil 180.2 mdp en el 2000; 14 mil 690.0 mdp en el 2002; 65 mil 752.2 mdp en el 2003; 113 mil 519.6 mdp en el 2004, 121 mil 271.6 mdp en el 2005 y 94 mil 797.8 mdp en el 2006, evidenciando la marcada dependencia de las finanzas públicas en los ingresos petroleros del país.

Observaciones:

- ✓ En los años 2000, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 los ingresos presupuestarios del Gobierno Federal registraron excedentes. En los

años 2001, 2002 y en el primer trimestre del 2009 estos ingresos registraron faltantes en la recaudación.

- ✓ La recaudación de los ingresos presupuestarios del Gobierno Federal es pro cíclica, lo que implica que cuando la actividad económica se expande, la recaudación también lo hace y viceversa.

Sin embargo, el crecimiento de la economía mexicana está asociado al ciclo económico de Estados Unidos y al mercado petrolero mundial. Por lo tanto, el comportamiento de la recaudación de los ingresos presupuestarios del Gobierno Federal responde a estas dos últimas variables exógenas.

En los años en que los ingresos presupuestarios del Gobierno Federal registraron excedentes, la actividad económica del país creció básicamente por la expansión de la economía norteamericana y por los altos precios internacionales del petróleo, incluyendo el de la mezcla mexicana de exportación.

Por el contrario, durante el primer trimestre del 2009, la recesión de la actividad económica de los Estados Unidos y la errónea evolución del mercado petrolero internacional han contribuido a profundizar la recesión de la economía nacional y la caída de la recaudación de los ingresos presupuestarios del Gobierno Federal.

Este escenario recesivo cuya fuente es de origen externo (recesión de Estados Unidos y la caída de los precios internacionales del petróleo) también ha impactado en la recaudación de los ingresos provenientes de la actividad petrolera del país, los cuales disminuyeron en el primer trimestre del 2009, respecto a los estimados al inicio del ejercicio fiscal.

Se observó un esfuerzo insuficiente en la recaudación tributaria, porque impuestos como el ISR, el IVA y el IEPS han registrado un nivel de recaudación negativa, aún cuando la economía creció a tasas positivas, los

cuales se compensaron con incrementos en la recaudación de los ingresos provenientes de la actividad petrolera, lo que evidencia la marcada dependencia de las finanzas públicas del país en los ingresos petroleros, y la poca efectividad que ha tenido la reciente reforma fiscal en lo referente al incremento en la recaudación de los ingresos tributarios.

3.4 Estructura de la administración de recursos excedentes.

Iniciaremos este punto con el Código Fiscal de la Federación ⁸el cual establece en su artículo 2.- Fracción IV la siguiente definición:

Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

También es importante señalar que en el Artículo 4^o segundo párrafo se establece:

La recaudación proveniente de todos los ingresos de la Federación, aun cuando se destinen a un fin específico, se hará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por las oficinas que dicha Secretaría autorice.

Continuando con este orden de ideas y sabiendo que una ley está por encima de un código pero para entender mejor este tema ordene así la información continuamos con la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2012, que en su Artículo 19 nos define las 5 diferentes clasificaciones de

⁸ Código Fiscal de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981, TEXTO VIGENTE, Última reforma publicada DOF 12-Dic-2011.

ingresos excedentes y la que aplica para nuestro caso de estudio es la clasificación de Ingresos no Inherentes pero describiremos todas:

I. Ingresos inherentes a las funciones de la dependencia o entidad, los cuales se generan en exceso a los contenidos en el calendario de los ingresos a que se refiere esta Ley o, en su caso, a los previstos en los presupuestos de las entidades, por actividades relacionadas directamente con las funciones recurrentes de la institución.

II. Ingresos no inherentes a las funciones de la dependencia o entidad, los cuales se obtienen en exceso a los contenidos en el calendario de los ingresos a que se refiere esta Ley o, en su caso, a los previstos en los presupuestos de las entidades, por actividades que no guardan relación directa con las funciones recurrentes de la institución.

III. Ingresos de carácter excepcional, los cuales se obtienen en exceso a los contenidos en el calendario de los ingresos a que se refiere esta Ley o, en su caso, a los previstos en los presupuestos de las entidades, por actividades de carácter excepcional que no guardan relación directa con las atribuciones de la entidad, tales como la recuperación de seguros, los donativos en dinero y la enajenación de bienes muebles.

IV. Ingresos de los poderes Legislativo y Judicial de la Federación, así como de los tribunales administrativos, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, del Instituto Federal Electoral y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá la facultad de fijar o modificar en una lista la clasificación de los ingresos a que se refieren las fracciones I, II y III del artículo 19. Dicha lista se dará a conocer a las dependencias y entidades a más tardar el último día hábil de enero de 2012 y durante dicho ejercicio fiscal, conforme se modifiquen.

Las gestiones que se realizan para la recuperación de los derechos obtenidos en este caso por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas están fundamentadas en él:

Capítulo V denominado “DE LOS INGRESOS EXCEDENTES”

Sección I “De los ingresos excedentes de las dependencias”

Del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria Publicada la última reforma en el Diario Oficial de la Federación el 4 de septiembre de 2009.

Los artículos son los siguientes:⁹

Artículo 108. Las dependencias que obtengan ingresos excedentes deberán concentrarlos invariablemente en la Tesorería en los términos de las disposiciones aplicables.

Segundo párrafo. (Se deroga) Párrafo derogado DOF 05-09-2007

Los ingresos excedentes se determinarán considerando la diferencia positiva que resulte de disminuir los ingresos acumulados de la dependencia estimados conforme a la Ley de Ingresos, a los enteros acumulados efectuados por dicha dependencia a la Tesorería, en el periodo que corresponda, de conformidad con lo establecido en dicho ordenamiento.

Para tales efectos, se analizará la totalidad de los rubros de ingresos obtenidos durante el periodo en análisis por la dependencia y se compararán con los que se hubieran programado para el mismo periodo de acuerdo con el calendario mensual correspondiente al monto de ingresos estimados.

Quinto párrafo. (Se deroga) Párrafo derogado DOF 05-09-2007

Artículo 109. Las dependencias que generen ingresos excedentes, una vez que los hayan concentrado en la Tesorería se sujetarán a lo siguiente:

⁹ Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 2006, TEXTO VIGENTE, Última reforma publicada DOF 04-Sep-2009.

I. En el caso de ingresos excedentes que tengan destino específico por disposición expresa de leyes o decretos de carácter fiscal, o que conforme a éstas cuenten con autorización de la Secretaría, así como los ingresos de carácter excepcional, deberán presentar a la Secretaría la solicitud de validación de la notificación, considerando como fecha límite el 18 de diciembre, sobre los ingresos obtenidos, y

Fracción reformada DOF 05-09-2007

II. En el caso de ingresos excedentes que requieran autorización de la Secretaría para su utilización en un fin específico, previamente deberán presentar a ésta la solicitud de dictamen considerando como fecha límite el 15 de diciembre, conforme a lo siguiente:

Párrafo reformado DOF 05-09-2007

a) Que los ingresos obtenidos son excedentes a aquéllos previstos en la Ley de Ingresos, identificando los mismos en el concepto correspondiente del artículo 1 de dicha ley;

b) Conforme a la lista de clasificación de ingresos excedentes emitida en los términos de la Ley de Ingresos, su identificación en alguna de las siguientes categorías:

i) Ingresos excedentes inherentes a las funciones de la dependencia;

ii) Ingresos excedentes no inherentes a las funciones de la dependencia;

iii) Ingresos excedentes de carácter excepcional.

Segundo párrafo. (Se deroga).

Párrafo derogado DOF 05-09-2007

Tercer párrafo. (Se deroga).

Párrafo derogado DOF 05-09-2007

Artículo 110. Para que el dictamen a que se refiere la fracción II del artículo anterior sea favorable, será necesario que se cumplan las siguientes condiciones:

Párrafo reformado DOF 05-09-2007

I. Que los ingresos totales de la dependencia obtenidos en el periodo en análisis sean superiores a la estimación para el mismo lapso, y

II. Que la suma de los ingresos acumulados que no hayan sido dictaminados hasta el periodo por el cual se solicita el dictamen sean mayores al total de ingresos estimados acumulados en dicho periodo.

Si se cumplen estas condiciones, se podrán dictaminar ingresos excedentes hasta por el monto que resulte menor entre los correspondientes a las fracciones I y II anteriores.

Artículo 111. Las dependencias podrán presentar a la Secretaría solicitudes para realizar erogaciones adicionales con cargo a ingresos excedentes considerando como fecha límite el 20 de diciembre de cada ejercicio, con base en lo siguiente:

I. Las solicitudes relacionadas con ingresos excedentes inherentes a las funciones de la dependencia deberán incluir:

a) El dictamen emitido por la Secretaría a que se refiere el artículo 109 fracción II de este Reglamento;

b) Los documentos que amparen el costo adicional en el que se incurrió para obtener los ingresos excedentes;

c) La justificación del gasto adicional, indicando montos, programas y metas, así como la situación del avance real físico y financiero de los programas que se van a complementar;

II. Las solicitudes relacionadas con ingresos excedentes no inherentes a las funciones de la dependencia deberán cumplir con lo dispuesto en los incisos a) y c) de la fracción anterior, y

III. Las solicitudes relacionadas con ingresos excedentes de carácter excepcional, así como con los ingresos excedentes a que se refiere el artículo 109, fracción I de este Reglamento deberán incluir la validación de la notificación de ingresos, y la justificación a que se refiere la fracción I, inciso c) de este artículo.

Las solicitudes para realizar erogaciones adicionales con cargo a ingresos excedentes de carácter excepcional, tales como la recuperación de seguros,

los donativos en dinero y la enajenación de bienes muebles podrán presentarse durante todo el mes de diciembre.

Artículo 112. Una vez verificados los requisitos señalados en el artículo anterior, la Secretaría resolverá sobre las solicitudes de erogaciones adicionales con cargo a ingresos excedentes, conforme a lo siguiente:

- I. En el caso de ingresos excedentes con destino específico a que se refiere el artículo 109, fracción I de este Reglamento, las solicitudes deberán autorizarse:
 - a) En un plazo máximo de 6 días hábiles;
 - b) Por el monto que determinen las leyes de carácter fiscal o, en su caso, la Secretaría.

Párrafo reformado DOF 05-09-2007

Transcurrido el plazo anterior sin que la Secretaría emita resolución alguna, en términos del artículo 5 de este Reglamento, las solicitudes se tendrán por autorizadas y ésta deberá informarlo por escrito a petición de la dependencia correspondiente dentro de un plazo de 5 días hábiles;

- II. En el caso de ingresos excedentes a que se refiere el artículo 109, fracción II de este Reglamento:

Párrafo reformado DOF 05-09-2007

- a) Cuando se trate de ingresos excedentes derivados de la enajenación de bienes inmuebles, las erogaciones adicionales se podrán otorgar:

Párrafo reformado DOF 05-09-2007

- i) En un plazo máximo de 12 días hábiles;
- ii) Hasta por el 80 por ciento para gasto de inversión para el mejoramiento de las áreas en las que se prestan servicios a la ciudadanía de las dependencias que tenían destinados a su servicio dichos bienes, en términos de la Ley General de Bienes Nacionales;
- iii) Tratándose de los productos por concepto de las enajenaciones de bienes inmuebles que realice el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales en los términos de la Ley General de Bienes Nacionales, podrán

destinarse en su totalidad a cubrir los gastos de mantenimiento, obra pública y de administración en general, así como los pagos por concepto de contribuciones y demás erogaciones relacionadas con los bienes inmuebles a cargo de dicho Instituto;

b) Cuando se trate de ingresos inherentes a las funciones de la dependencia, las solicitudes podrán autorizarse conforme a lo siguiente:

Párrafo reformado DOF 05-09-2007

i) La resolución deberá emitirse en un plazo máximo de 12 días hábiles, salvo que dicho plazo rebase la vigencia del ejercicio fiscal correspondiente, en cuyo caso la resolución deberá emitirse a más tardar el último día hábil del mismo;

ii) Las autorizaciones podrán otorgarse hasta por el costo adicional en que haya incurrido la dependencia para generar los ingresos excedentes;

iii) Para determinar la procedencia de la solicitud y el monto aplicable, deberá tomarse en consideración el comportamiento esperado en el balance económico del sector público, y que la propuesta no afecte los objetivos fiscales y macroeconómicos que se pretende lograr, así como la situación de las finanzas públicas;

c) En el caso de ingresos no inherentes a las funciones de la dependencia, las solicitudes podrán autorizarse conforme a los siguientes requisitos:

i) La resolución deberá emitirse en un plazo máximo de 12 días hábiles, salvo que dicho plazo rebase la vigencia del ejercicio fiscal correspondiente, en cuyo caso la resolución deberá emitirse a más tardar el último día hábil del mismo;

ii) Las autorizaciones podrán otorgarse hasta por el monto total de los ingresos excedentes;

iii) Deberá tomarse en consideración lo previsto en el inciso b), subinciso iii) anterior;

d) En el caso de ingresos de carácter excepcional, las solicitudes deberán autorizarse conforme a lo siguiente:

- i) En un plazo máximo de 6 días hábiles;
- ii) Hasta por la totalidad de los ingresos excedentes generados.

Se deroga el segundo párrafo. Párrafo derogado DOF 04-09-2009

Las autorizaciones a que se refiere la presente fracción se realizarán en los plazos señalados, siempre y cuando la Secretaría, a través de la unidad administrativa responsable de la política y del control presupuestario, determine que no afectan negativamente el equilibrio presupuestario o, en su caso, no aumenten el déficit presupuestario.

Párrafo adicionado DOF 04-09-2009

Cuando, conforme a lo establecido en las leyes de carácter fiscal, la Secretaría establezca un destino específico para los ingresos excedentes que generen las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, así como la Presidencia de la República por lo que se refiere al Estado Mayor Presidencial, serán considerados ingresos excepcionales.

La Secretaría registrará la ampliación líquida autorizada a más tardar el último día hábil de diciembre de cada ejercicio fiscal.

Párrafo reformado DOF 05-09-2007

La Secretaría definirá el calendario de presupuesto para la aplicación de los ingresos excedentes. En su caso, podrá autorizar el adelanto de calendario en los términos del artículo siguiente.

Las ampliaciones líquidas derivadas de ingresos excedentes, autorizadas en los términos de esta Sección, deberán devengarse dentro del ejercicio presupuestario en el que se concentren.

Párrafo adicionado DOF 05-09-2007

La Secretaría a través de la unidad administrativa responsable de la política y del control presupuestario, considerando el comportamiento del balance económico del sector público y siempre que la autorización no afecte negativamente el equilibrio presupuestario o, en su caso, no aumente el déficit presupuestario, podrá autorizar el fin específico de los ingresos excedentes, previa opinión de las unidades administrativas de programación y presupuesto sectoriales respecto a tal fin.

Párrafo adicionado DOF 05-09-2007

Artículo 113. Las dependencias podrán solicitar autorización de adelanto de calendario de su presupuesto aprobado o modificado autorizado, condicionada a la obtención de los ingresos excedentes a que se refiere el artículo 109 de este Reglamento, dentro de los 3 días hábiles siguientes a la terminación de cada mes y a más tardar el 5 de septiembre de cada ejercicio fiscal, de conformidad con las disposiciones aplicables.

Párrafo reformado DOF 05-09-2007

La autorización se otorgará en los plazos previstos en el artículo 96 de este Reglamento, hasta por un monto máximo equivalente al 80 por ciento del importe total estimado de mayor captación.

En caso de que las dependencias no cumplan con la meta de obtención de mayores ingresos, la Secretaría, con base en el reporte a que se refiere el siguiente párrafo, realizará los ajustes correspondientes en las ministraciones del último trimestre del presupuesto aprobado o modificado autorizado, y conforme a este antecedente, en lo sucesivo ya no se podrán autorizar adelantos de calendario bajo este concepto.

Las dependencias informarán mensualmente a la Secretaría el avance sobre la obtención de ingresos, a fin de regularizar el adelanto de calendario de presupuesto, mediante las ampliaciones líquidas correspondientes.

Otro documento que estructura la operatividad de los ingresos excedentes es el "oficio que establece los procedimientos para el dictamen, notificación o la constancia de registro de los ingresos excedentes obtenidos durante el ejercicio por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como por los poderes Legislativo y Judicial y los órganos

constitucionalmente autónomos”, publicado el 7 de mayo de 2008 en el Diario Oficial de la Federación.

Es importante señalar que mediante oficio circular de fecha 30 de enero de 2002 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de Unidad de Política de Ingresos dependiente de la Subsecretaría de Ingresos emitió Lista detallada de ingresos inherentes, no inherentes y de carácter excepcional de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal

INGRESOS INHERENTES	INGRESOS NO INHERENTES	INGRESOS DE CARÁCTER EXCEPCIONAL
SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES.- D E R E C H O S		
Artículos 192 a 194-U Artículo 5°	Artículos 196 a 198-A; 222 a 231-A, 237-A, 238 a 239-B, 276 a 280-A Artículo 232	

Con base a lo estipulado en artículo 109 segundo párrafo del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría, la S.H.C.P. publico el 7 de mayo de 2008 en el Diario Oficial de la Federación el oficio mediante el cual se establece el procedimiento para el dictamen, la notificación o la constancia de registro de los ingresos excedentes obtenidos durante el ejercicio por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, por los poderes Legislativo y Judicial y por los órganos constitucionalmente autónomos se sujetará a los siguientes procedimientos:¹⁰

I. Definiciones

I.1. Para los efectos de los procedimientos contenidos en los apartados II a V siguientes, se entenderá por:

¹⁰ Oficio mediante el cual se establece el procedimiento para el dictamen, la notificación o la constancia de registro de los ingresos excedentes obtenidos durante el ejercicio por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, por los poderes Legislativo y Judicial y por los órganos constitucionalmente autónomos se sujetará a los siguientes procedimientos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 07 de mayo de 2008, TEXTO VIGENTE,

i). Dependencias: las secretarías de Estado y los departamentos administrativos, incluso sus respectivos órganos administrativos desconcentrados, y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; así como los ejecutores de gasto a quienes se les otorga un tratamiento equivalente en los términos del artículo 4 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria;

ii). DGPOP: la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto que corresponda a la dependencia, o su equivalente;

iii). Entidades: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos, que de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se consideran entidades paraestatales;

iv). Entidades de control directo: las entidades cuyos ingresos están comprendidos en su totalidad en la Ley de Ingresos y sus egresos forman parte del gasto neto total de la Federación;

v). Entidades de control indirecto: las entidades cuyos ingresos propios no están comprendidos en la Ley de Ingresos, y sus egresos no forman parte del gasto neto total de la Federación, salvo los subsidios y transferencias que, en su caso, reciban;

vi). IVA: el impuesto al valor agregado;

vii). Ley de Ingresos: la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente;

viii). MINEX: sistema aplicativo denominado "Módulo de Ingresos Excedentes";

ix). MODIN: sistema aplicativo denominado "Módulo de Ingresos";

x). Organos constitucionalmente autónomos: el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y, en su caso, los demás órganos a los que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorgue autonomía;

xi). Poder Judicial: aquél cuyo ejercicio se deposita en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los tribunales colegiados y unitarios de circuito y los juzgados de distrito, en los términos del artículo 94 constitucional;

xii). Poder Legislativo: aquél cuyo ejercicio se deposita en el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, incluso la entidad de fiscalización superior de la Federación de la Cámara de Diputados, en los términos de los artículos 50 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

xiii). Secretaría: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

xiv). TESOFE: la Tesorería de la Federación, y

xv). UPI: la Unidad de Política de Ingresos adscrita a la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría.

I.2. También serán aplicables para los procedimientos contenidos en los apartados II a V siguientes las definiciones establecidas en la Ley de Ingresos y en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento.

II. Procedimiento para la estimación de ingresos por concepto de derechos, productos y aprovechamientos

II.1. Durante la primera quincena de julio del año en curso, por conducto de las DGPOP's, las dependencias deberán enviar a la UPI la siguiente información:

i). Los ingresos que hubieran percibido por concepto de derechos, productos y aprovechamientos en el primer semestre del año que se encuentre en curso. Esta información deberá desglosarse por mes;

ii). La estimación de los ingresos que esperan percibir durante el segundo semestre del año de que se trate, desglosada mensualmente, por cada rubro de derechos, productos y aprovechamientos, y

iii). La estimación de los ingresos que esperan percibir durante el siguiente ejercicio fiscal, por concepto de derechos, productos y aprovechamientos. Esta información deberá estar calendarizada mensualmente.

Los ingresos a que se refiere este numeral no deberán incluir el IVA ni otro gravamen.

II.2. Con base en la información proporcionada de acuerdo con el numeral anterior, la UPI revisará la estimación de ingresos que obtendrá cada dependencia durante el segundo semestre del año, para lo cual se considerará la estacionalidad observada en ejercicios anteriores. En caso de existir inconsistencias en la estimación que se envíe, la UPI solicitará su aclaración y determinará la estimación de ingresos por derechos, productos y aprovechamientos que obtendrá la dependencia durante el segundo semestre del año.

II.3. Al monto que se obtenga de acuerdo con el numeral anterior se le adicionará la información de ingresos que la dependencia percibió por concepto de derechos, productos y aprovechamientos durante el primer semestre del año. El resultado será la estimación revisada del monto de ingresos para el año que se encuentre en curso. En el caso de que el derecho, producto o aprovechamiento no estuviera vigente durante todo el año, la información de su recaudación que proporcionó la dependencia, se analizará con base en toda la información disponible hasta el momento de la revisión.

II.4. Para cada dependencia, la UPI ajustará la estimación del monto de ingresos del año que se encuentre en curso, obtenida de acuerdo con el numeral anterior, con el crecimiento real de la economía y la inflación, estimados para el siguiente año.

II.5. El monto que se obtenga de acuerdo con el numeral que antecede, se comparará con el monto de ingresos que la dependencia estimó que percibiría el siguiente año. Si existieran diferencias, se revisarán los supuestos de estimación de la dependencia.

II.6. Una vez que la UPI haya revisado los supuestos de estimación que envíe la dependencia, determinará el monto que propondrá incluir en la Iniciativa de Ley de Ingresos del siguiente ejercicio fiscal.

II.7. En el caso de que alguna dependencia no envíe la información a que se hace referencia en el numeral II.1, dentro del plazo que se señala en dicho numeral, la UPI determinará el monto de ingresos para el próximo ejercicio;

para tal efecto utilizará como base la recaudación que se espera para el ejercicio que se encuentre en curso, la cual se ajustará de acuerdo con el numeral II.4.

II.8. El monto de ingresos que se estime para cada dependencia de acuerdo con los numerales II.1 al II.7, se registrará en los archivos de la UPI, a fin de que sirva de base para la determinación, en su caso, de los ingresos excedentes a que se refiere el apartado III del presente documento.

III. Procedimiento para la emisión de dictámenes o la validación de notificaciones de ingresos excedentes de las dependencias

III.1. Las dependencias que obtengan ingresos acumulados en exceso a los previstos en el calendario que publique la Secretaría de los ingresos que contempla la Ley de Ingresos, podrán solicitar a la UPI el dictamen de ingresos excedentes.

III.2. El monto de los ingresos excedentes será la diferencia positiva que resulte de disminuir los ingresos acumulados de la dependencia previstos en la Ley de Ingresos, a los enteros acumulados que realice la dependencia de que se trate a la TESOFE en el periodo que corresponda, de conformidad con lo establecido en la Ley de Ingresos.

III.3. Para los efectos del numeral anterior, la UPI analizará la totalidad de los rubros de ingresos que obtenga la dependencia durante el periodo en análisis y los comparará con los que se programaron para el mismo periodo, de acuerdo con el calendario mensual correspondiente al monto de ingresos estimado y registrado conforme al numeral II.8.

III.4. Los ingresos a que se refiere este apartado no deberán incluir el IVA ni otro gravamen.

III.5. Para que el dictamen sea favorable, será necesario que se cumplan dos condiciones:

i). Que los ingresos totales de la dependencia obtenidos en el periodo en análisis, sean superiores a la estimación para el mismo lapso, y

ii). Que la suma de los ingresos acumulados que no se hayan dictaminado del periodo por el cual se solicita dictamen, sean mayores al total de ingresos estimados acumulados en dicho periodo.

Si se cumplen las condiciones señaladas en los incisos anteriores, se podrán dictaminar ingresos excedentes hasta por el monto menor que resulte de cada uno de ellos.

Los ingresos excedentes que se obtengan conforme a este numeral se clasificarán en ingresos inherentes, no inherentes o excepcionales, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Ingresos.

III.6. Los ingresos que, en su caso, se obtengan en exceso a los previstos en la Ley de Ingresos y los excedentes de ingresos propios de las entidades, deberán destinarse conforme a lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento.

III.7. Los ingresos de carácter excepcional a que se refiere la Ley de Ingresos, así como los ingresos que tengan un destino específico por disposición expresa de leyes o de decretos de carácter fiscal, o que conforme a aquéllas cuenten con autorización de la Secretaría hasta por los montos previstos en las propias leyes o que determine la Secretaría, no requerirán dictamen y las dependencias sólo solicitarán la validación de la notificación de los ingresos obtenidos.

III.8. Para solicitar el dictamen o validación de notificaciones de ingresos excedentes, se deberán cumplir los siguientes requisitos:

i). Ingresar al MODIN todas las solicitudes de dictamen de ingresos excedentes o de validación de notificaciones de ingresos excedentes, toda vez que tanto la autorización del dictamen como la validación de las notificaciones, se efectuará únicamente a través del MODIN. El acceso al sistema será a través de Internet en la dirección electrónica:

<http://www.sistemas.hacienda.gob.mx>

ii). Las dependencias sólo podrán presentar una solicitud de dictamen por la totalidad de ingresos excedentes que obtengan en un periodo determinado, la cual deberá presentarse en el mes inmediato siguiente a aquél por el que se

solicite el dictamen, salvo el mes de diciembre, en el que se podrá presentar una solicitud de dictamen adicional por los ingresos obtenidos en la primera quincena de ese mes.

iii). Para que las solicitudes de dictamen o validación de notificación de ingresos excedentes puedan tramitarse, éstas deberán registrarse en el MODIN, para lo cual deberán adjuntarse los formatos fiscales digitalizados o la certificación de los ingresos y realizarse la captura de enteros o, en su caso, la carga de enteros por archivo en el sistema.

Para los efectos del párrafo anterior, cuando una solicitud contenga más de cinco formatos fiscales, la dependencia, en lugar de éstos, enviará en forma digitalizada, a través del MODIN, una certificación por el Oficial Mayor o su equivalente en el órgano administrativo desconcentrado, que indique el monto total por el que se solicita el dictamen o la validación de la notificación y el número de formatos fiscales que corresponda, así como el periodo en el que se hayan enterado los ingresos.

A la certificación señalada en el párrafo que antecede se deberá adjuntar, a través del MODIN, un archivo en formato .xls, que podrá capturarse en el propio MODIN o a través de un archivo importado, con los enteros realizados por clave de entero y concepto. Cuando una solicitud contenga hasta cinco formatos, éstos deberán adjuntarse a la solicitud en forma digitalizada a través del MODIN.

Toda solicitud de dictamen o de validación de notificación deberá acompañarse de su certificación y relación de enteros, aún aquélla que se replantee después de haberse desechado.

Tratándose de ingresos con destino específico, en la certificación se deberán indicar los artículos de la Ley Federal de Derechos a que se refieren los derechos por los que se obtuvieron los ingresos, así como el artículo de dicha Ley en el que se encuentra previsto el destino específico. En el caso de que el destino específico se encuentre establecido en otra disposición fiscal, se deberá señalar el ordenamiento y el artículo correspondiente. En el caso de que, en términos de las leyes o decretos de carácter fiscal, el destino específico

requiera autorización se deberá señalar el número de oficio por medio del cual se autorizó.

En los casos en los que el destino específico se otorgue por un porcentaje de los ingresos, se deberán presentar los formatos fiscales o el certificado, según corresponda, por la totalidad de los ingresos. Sin embargo, se deberá solicitar la validación de la notificación sólo por el monto de los ingresos que tengan destino específico.

Para los efectos de la solicitud de dictamen de ingresos excedentes, se deberá presentar la documentación comprobatoria de la totalidad de los ingresos obtenidos en el periodo. Sin embargo, dicha solicitud se deberá restringir al monto que resulte de disminuir a los enteros realizados en el periodo por el que se solicita el dictamen, los ingresos estimados en la Ley de Ingresos.

iv). Una solicitud de validación de notificación deberá considerar invariablemente ingresos de carácter excepcional o ingresos que tengan un destino específico por disposición expresa de leyes o decretos de carácter fiscal, o que conforme a éstas cuenten con autorización de la Secretaría hasta por los montos previstos en dichas leyes o decretos o los que determine la Secretaría. En forma correspondiente, una solicitud de dictamen sólo podrá considerar ingresos de carácter inherente o no inherente, sin destino específico. Toda solicitud que no se apegue a estos criterios se desechará.

v). Si se trata de solicitud de dictamen, en el MODIN se deberá elegir la opción de "*Dictamen*" y si se trata de una validación de notificación, en el MODIN deberá elegir la opción de "*Notificación*", en caso contrario, la solicitud se desechará.

vi). Todas las solicitudes deberán estar fundadas y motivadas, es decir, hacer referencia a los preceptos legales en los que se sustenta la solicitud y señalar las razones particulares o causas inmediatas que se tienen para formularla y presentarla.

vii). Tratándose de ingresos por concepto de productos, en el certificado se deberá desglosar el monto de los ingresos que derivan de productos, con las siguientes especificaciones:

- a) Los conceptos genéricos que dieron origen a los ingresos;
- b) La tasa del IVA que le corresponde al concepto genérico y la disposición normativa de la Ley del Impuesto al Valor Agregado que la prevé, y
- c) El IVA causado y la comprobación de su entero a la TESOFE. En todo caso, el IVA enterado no podrá ser inferior al IVA causado.

Toda solicitud que incluya información de ingresos por concepto de productos que no observe las características señaladas en este inciso se desechará.

viii). En toda solicitud de dictamen de ingresos excedentes la información de ingresos se deberá registrar en el sistema por clave de entero, con la especificación del monto enterado y el monto estimado en la Ley de Ingresos, con lo cual el sistema determinará en forma automática el importe susceptible de dictaminarse como ingresos excedentes. Lo anterior, aún en aquellas claves de entero cuyo balance de ingresos enterados y estimados resulte negativo.

III.9. Para que la UPI valide una notificación de ingresos o dictamine sobre los ingresos excedentes, las dependencias también deberán cumplir con lo siguiente:

- i). Haber enviado, durante el ejercicio anterior, la estimación calendarizada de sus ingresos, a que se refiere el numeral II.1;
- ii). Los requisitos que se señalan en el numeral III.9, y
- iii). Tratándose de productos y aprovechamientos, contar, en su caso, con la autorización de la Secretaría para su cobro, de acuerdo con lo que prevé la Ley de Ingresos.

III.10. La fecha límite para presentar las solicitudes de dictamen será el 15 de diciembre del año de que se trate y para las solicitudes de validación de notificaciones el 18 de diciembre del año que corresponda.

IV. Procedimiento para emitir el oficio de registro de ingresos de los poderes Legislativo y Judicial y los órganos constitucionalmente autónomos

IV.1. Los poderes Legislativo y Judicial y los órganos constitucionalmente autónomos solicitarán a la UPI, mediante oficio, el registro de los ingresos que obtengan por cualquier concepto en el rubro correspondiente de la Ley de

Ingresos y señalarán el periodo y los conceptos por los que se obtuvieron los ingresos.

IV.2. La solicitud deberá acompañarse con la copia de la documentación comprobatoria de la obtención de los ingresos, o bien, de los informes avalados por el Órgano Interno de Control o de la Comisión que corresponda del Órgano de Gobierno y se deberán especificar los importes del IVA que hayan trasladado por los actos o actividades que dieron lugar a la obtención de los ingresos. Una vez que haya analizado la solicitud, la UPI emitirá el oficio de registro correspondiente. Si la citada solicitud no es acompañada de la información requerida la UPI no llevará a cabo el registro correspondiente.

IV.3. Los ingresos a que se refiere este apartado no deberán incluir el IVA ni otro gravamen.

V. Procedimiento para la solicitud de ingresos excedentes que se obtengan durante el ejercicio por las entidades de la Administración Pública Federal

V.1. A más tardar el 18 de diciembre de cada ejercicio fiscal, los titulares de las entidades solicitarán el dictamen o acuse de recibo de la UPI, sobre los ingresos excedentes a los previstos a sus flujos de efectivo, obtenidos por las mismas. Dicha solicitud se acompañará de los siguientes documentos:

i). La propuesta de flujo de efectivo de ingresos modificado por la obtención de ingresos excedentes, que determinó el titular de la entidad con el aval del Órgano de Gobierno;

ii). Copia simple del acuerdo mediante el cual el Órgano de Gobierno autoriza la modificación al flujo de efectivo por la obtención de ingresos excedentes, así como el calendario mensual de flujo de efectivo original y modificado con la información observada a que hace referencia el numeral V.2;

iii). Las entidades de control directo deberán presentar una estimación sobre los ingresos correspondientes a los meses por ejercer. Esta estimación podrá revisarse y modificarse por la UPI, y

iv). La especificación de los conceptos o actividades por los cuales se generaron los ingresos excedentes.

En el caso de las entidades de control indirecto, la información a que se refiere este numeral deberá tener el aval de la dependencia coordinadora de sector correspondiente.

Los ingresos a que se refiere este apartado no deberán incluir el IVA ni otro gravamen. Cada solicitud de dictamen o acuse de recibo de la UPI será independiente y deberá acompañarse de la información a que se refiere este numeral.

V.2. El dictamen o acuse de recibo podrá solicitarse a partir del 16 de febrero de cada ejercicio fiscal, para lo cual la entidad deberá presentar la información observada sobre el comportamiento de los ingresos durante el primer mes del ejercicio. A partir del tercer mes del año, cuando la solicitud se reciba por la UPI durante los días del 1 al 15 de cada mes, se deberá presentar la información sobre los ingresos que se hayan obtenido desde el mes de enero hasta los dos meses anteriores al mes en que se presente la solicitud y en el caso de que la solicitud se reciba después del día 15 de cada mes, se deberá presentar la referida información desde el mes de enero hasta el mes inmediato anterior a su solicitud.

V.3. La UPI analizará la totalidad de los rubros de ingresos propios que se obtengan durante el periodo en análisis por la entidad y con base en este análisis emitirá el dictamen o acuse de recibo, en un plazo no mayor a cinco días hábiles contados a partir de que la solicitud se encuentre debidamente requisitada, conforme a los numerales V.1 y V.2.

V.4. Para que el dictamen a que se refiere el numeral anterior sea favorable, será necesario que se cumplan dos condiciones:

- i). Que los ingresos totales obtenidos en el periodo en análisis sean superiores a la estimación para el mismo lapso, y
- ii). Que la suma de los ingresos observados y los señalados en el inciso iii) del numeral V.1 sea mayor al total de los ingresos que se presupuesten para el año de que se trate.

Si se cumplen estas dos condiciones, se podrán dictaminar ingresos excedentes hasta por el monto menor entre los correspondientes a los incisos i) y ii) de este numeral.

En el dictamen emitido por la UPI, los ingresos excedentes que se obtengan, se clasificarán en ingresos inherentes, no inherentes o de carácter excepcional, de acuerdo con lo estipulado en la Ley de Ingresos.

V.5. La UPI no emitirá opinión respecto a los ingresos excedentes que obtenga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado por los conceptos de cuota social y aportaciones del Estado para dicho instituto.

V.6. Las solicitudes de dictamen o acuse de recibo de ingresos excedentes, se presentarán únicamente a través del MINEX. El acceso al sistema será vía Internet en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.sistemas.hacienda.gob.mx>

V.7. Las entidades deberán indicar el monto de los ingresos excedentes que obtengan durante el periodo que se informa, adjuntar el archivo electrónico con la información señalada en el numeral V.1 y cumplir con lo dispuesto en el numeral V.2. Tratándose de las entidades de control indirecto, el aval de la información por parte de la dependencia coordinadora de sector correspondiente a que hace referencia el numeral V.1, se presentará a través del MINEX.

3.5 Normatividad aplicable.

Titulo

Ley Federal de Derechos.

Código Fiscal de la Federación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Ingresos de la Federación.

Ley de Planeación.

Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Ley Federal del Mar.

Ley Federal del Trabajo.

Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público.

Ley General de Bienes Nacionales.

Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.

Ley General de Turismo.

Ley General de Vida Silvestre.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Presupuesto de Egresos de la Federación.

Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

3.6 Antecedentes de la política ambiental en México.

Los primeros antecedentes de la política ambiental en México fueron en los años cuarenta, con la promulgación de la Ley de Conservación de Suelo y

Agua. Tres décadas más tarde, al inicio de los años setenta, se promulgó la Ley para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental.

En 1972, se dio la primera respuesta directa de organización administrativa del gobierno federal para enfrentar los problemas ambientales del desarrollo desde un enfoque eminentemente sanitario, al instituirse la Subsecretaría para el mejoramiento del ambiente en la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

A lo largo de cuatro décadas (1940-1980), la estrategia de desarrollo nacional se centró en el impulso a la industrialización a través de la sustitución de importaciones. El medio fundamental fue la intervención directa del estado en la economía, que incluía la protección de un mercado interno. La industrialización subordinó el desarrollo de las demás actividades económicas, particularmente las del sector primario, generó un modelo de explotación intensiva y extensiva de los recursos naturales, así como un desarrollo urbano industrial que no previó sus efectos ambientales, ni reguló adecuadamente sus resultados en términos de manejo de residuos, emisión de contaminantes a la atmósfera o descargas en los cuerpos de agua.

A partir de 1982, la política ambiental mexicana comenzó a adquirir un enfoque integral y se reformó la Constitución para crear nuevas instituciones y precisar las bases jurídicas y administrativas de la política de protección ambiental. En este año fue creada la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), para garantizar el cumplimiento de las Leyes y reorientar la política ambiental del país y en este mismo año se promulgó la Ley Federal de Protección al Ambiente.

En 1987, se facultó al Congreso de la Unión para legislar en términos de la concurrencia a los tres órdenes de gobierno, en materia de protección al ambiente. Con base en esa reforma y con base en las leyes anteriores, en 1988 fue publicada la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LEEGEPA), misma que hasta la fecha, ha sido la base de la política ambiental del país.

En 1989, se creó la Comisión Nacional del Agua (CNA) como autoridad federal en materia de administración del agua, protección de cuencas hidrológicas y vigilancia en el cumplimiento de las normas sobre descargas y tratamientos del agua.

En 1992, se transformó la SEDUE en la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y se crearon el Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa).

En diciembre de 1994, se creó la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap), dicha institución nace de la necesidad de planear el manejo de recursos naturales y políticas ambientales en nuestro país desde un punto de vista integral, articulando los objetivos económicos, sociales y ambientales. Esta idea nace y crece desde 1992, con el concepto de "desarrollo sustentable". Con este cambio, desaparece la Secretaría de Pesca (Sepesca) y la Semarnap se integra de la siguiente forma:

Subsecretaría de Recursos Naturales.- Sus funciones anteriormente estaban en la SARH, SEDESOL.

Subsecretaría de Pesca.- Sus funciones anteriormente estaban en la Sepesca.

Instituto Nacional de Ecología, el cual dependía de la SEDESOL.

Instituto Nacional de la Pesca, el cual dependía de la Sepesca.

Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, el cual dependía de CNA.

Comisión Nacional del Agua (CNA).

Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA).

Comisión para el Conocimiento de la Biodiversidad (CONABIO).

El 30 de noviembre del año 2000, se cambió la Ley de la Administración Pública Federal dando origen a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat). El cambio de nombre, va más allá de pasar el subsector pesca a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) pues, de lo que se trata, es de hacer una gestión funcional que permita impulsar una política nacional de protección ambiental

que dé respuesta a la creciente expectativa nacional para proteger los recursos naturales y que logre incidir en las causas de la contaminación y de la pérdida de ecosistemas y de biodiversidad, la Semarnat ha adoptado un nuevo diseño institucional y una nueva estructura ya que actualmente la política ambiental es una política de estado, por lo que el medio ambiente adquiere gran importancia al establecerse como un tema transversal inserto en las agendas de trabajo de las tres comisiones de gobierno: Desarrollo Social y Humano, Orden y Respeto y Crecimiento con calidad.

Para delimitar nuestro tema es importante hablar de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp) que inició actividades el 5 de junio del 2000, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), encargado de la administración de las Áreas Naturales Protegidas.

A partir de mayo del año 2001, se ampliaron las responsabilidades de la Comisión al integrarse los Programas de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS), con el propósito de reducir la pobreza y marginación de comunidades rurales e indígenas presentes en las ANP y en las Regiones PRODERS.

En conjunto, las ANP y las Regiones PRODERS constituyen las Regiones Prioritarias para la Conservación (RPC), con la diferencia de que las primeras cuentan con un decreto de protección y con un Programa de Manejo, como instrumento de planeación para la realización de acciones; y, en la segunda, se aplican otras modalidades de conservación.

Para el cumplimiento de sus atribuciones, la CONANP retoma las líneas de la nueva política ambiental planteada por la SEMARNAT, a la que se integran en forma conjunta las interrelaciones existentes entre agua, aire, suelo, recursos forestales y componentes de la diversidad biológica, con los aspectos sociales y económicos de las poblaciones presentes en las regiones prioritarias para la conservación.

A fin de atender la totalidad de aspectos integrados en la nueva política ambiental, la CONANP se ha planteado los siguientes objetivos:

Objetivo General.- Conservar el patrimonio natural de México y los procesos ecológicos a través de las ANP y los PRODERS en Regiones Prioritarias para la Conservación, asegurando una adecuada cobertura y representatividad biológica.

Objetivos Particulares.- Consolidar las Regiones Prioritarias para la Conservación, como zonas para la instrumentación de modelos alternos de organización, en las que se conjuguen las metas de la conservación con las del bienestar social. Promover el uso de los ecosistemas, sus bienes y servicios, con criterios de sustentabilidad, involucrando a los grupos indígenas y rurales en el diseño, propiedad y operación de actividades productivas. Para el logro de estos objetivos y como resultado de los procesos de planeación estratégica de la Comisión, se atenderán las siguientes pautas estratégicas:

Representatividad.- Proteger áreas representativas de todos los ecosistemas presentes en México; por ello, para la creación de nuevas áreas se obedecerá a criterios de diversidad, presencia de endemismos o de recursos estratégicos de interés local o regional.

Diseño.- Integrar a las Regiones Prioritarias para la Conservación a los procesos de planeación regional, de ordenamiento ecológico y de micro cuenca, en un proceso participativo con los habitantes de las Áreas Naturales Protegidas y sus zonas de influencia.

Incentivos.- Desarrollar instrumentos económicos directos e indirectos para el pago de servicios ambientales y de incentivos a gobiernos estatales y municipales, empresas privadas, organizaciones sociales, comunidades locales y particulares por la protección in situ, por el manejo de ecosistemas y por la incorporación de tierras privadas a modelos de conservación.

Perpetuidad.- Garantizar la conservación de zonas núcleo, sitios estratégicos de biodiversidad y áreas de alta sensibilidad ambiental, a través de la concertación con los predios involucrados, o bien mediante la adquisición o expropiación de terrenos con estas características.

Participación.- Generar canales de participación social, tanto en las actividades de planeación como en el desarrollo de programas de conservación. Para ello se ha planteado la creación de redes comunitarias de conservación, el impulso a los sistemas estatales de Áreas Naturales Protegidas y el fortalecimiento del Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas, de las ONG y Consejos Asesores que operan en las ANP.

Cultura.- Difundir la importancia de las ANP y el derecho al goce y disfrute que puede hacer la población de ellas, con el propósito de generar cambios y compromisos por parte de sus usuarios.

Aprendizaje.- Brindar oportunidades de profesionalización del personal de la CONANP, a través de instituciones académicas y de intercambio con instituciones similares. Asimismo, incluye la capacitación dirigida a los grupos con derechos heredados dentro de, o aledaños a las ANP.

Sinergia.- Integrar diversos actores en la conservación de las ANP y de las regiones PRODERS, integrando esfuerzos, recursos y capacidades a fin de colaborar en la conservación de las ANP y en el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades asentadas en ellas.

Consolidación.- Fortalecer a la CONANP como institución; y con ello, a la conservación de la naturaleza como política pública, a través del reforzamiento de los aspectos jurídicos, administrativos, de comunicación estratégica, de contraloría interna y de integración de personal a las ANP.

Efectividad.- Lograr transparencia y efectividad de cada uno de los procesos, proyectos y acciones emprendidas dentro de la Comisión.

Con base a lo anterior considero que los ingresos excedentes con destino específico que no provengan de la explotación del petróleo derivado a que este es un recurso finito, son de suma importancia para el desarrollo integral del país.

Si iniciamos un desarrollo en infraestructura, capacitación pero sobre todo en la búsqueda de mejorar los servicios que ofrece el estado y que estos beneficien tanto a quienes prestan servicios como quien los recibe existirá una mayor conciencia en el aprovechamiento de los recursos. Y por otra parte depender cada vez menos de los ingresos petroleros permitirá que nuevas tecnologías se desarrollen.

CAPITULO IV

ESTRATEGIA DE AUTOSOSTENIBILIDAD FINANCIERA MEDIANTE LA APLICACIÓN DE INGRESOS EXCEDENTES CON DESTINO ESPECÍFICO.

4.1 Objetivo de la aplicación de ingresos excedentes con destino específico dentro de las Áreas Naturales Protegidas.

El gobierno de México mediante la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp) a partir del 1 de enero de 2002 Instrumento *el cobro de derechos por uso, goce o aprovechamiento recreativo de las Áreas Naturales Protegidas, para apoyar la operación no básica, infraestructura y sostenibilidad financiera de la Institución.*¹

Durante el periodo de junio de 2000 a diciembre del 2001, se realizaron las gestiones con el Poder Legislativo y diversas áreas del Ejecutivo Federal para rediseñar el instrumento de cobro de derechos correspondiente al Artículo 198 de la Ley Federal de Derechos de los recursos generados por el uso, goce o aprovechamiento de los elementos naturales marinos de dominio público existentes dentro de las Áreas Naturales Protegidas. Es importante señalar que este artículo se encuentra vigente desde 31 de diciembre 1999 y por diversos motivos había sido imposible de aplicar. El nuevo esquema del artículo fue aprobado a partir de 1 de enero de 2002.

Uno de los grandes logros es a partir del año 2002 derivado a que los recursos iniciaron el retorno a la Comisión Nacional de Áreas Protegidas; esto se conoce como destino específico de los recursos y en el pasado había sido muy difícil de operar en general en el sector público por lo que la Conanp con apoyo de la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, está innovando en mecanismos más ágiles y transparentes para la administración pública.

¹ <http://www.Conanp.gob.mx/acciones/cobro.php>

4.2 Acciones de autosostenibilidad financiera en Áreas Naturales Protegidas.

Las principales acciones que se han buscado por parte de la Comisión Nacional de Áreas Protegidas son:

1. Llevar el cobro en las Áreas Naturales Protegidas con destinos turísticos y/o un fuerte atractivo natural.
2. Impulsar la participación de los actores productivos en la coadyuvancia del cobro.
3. Implementar un mecanismo ágil ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la recuperación de recursos recaudados.
4. Contar con un financiamiento sólido en aquellas Áreas Naturales Protegidas con vocación turística.
5. Dotar de equipamiento y operación mínima básica a las direcciones de Áreas Naturales Protegidas.
- 6.- Capacitación.

En ese mismo año la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estipula que los ingresos obtenidos por el pago de derechos se deberán ejercer de la siguiente forma:

- 25% personal.
- 23% equipamiento e infraestructura.
- 32% operación
- 10% difusión y educación.
- 10% gastos administración.

En un inicio se incorporaron a este programa tan sólo unas pocas ANP; sin embargo, y dado a la buena aceptación del instrumento, gradualmente se incluyeron también las terrestres. Este mecanismo, además de ser recaudatorio, tiene como función controlar la demanda turística, y ha resultado ser un extraordinario vehículo de educación ambiental y difusión.

A lo largo de estos años la Conanp ha recaudado más de 428 millones de pesos. La región que genera más ingresos es la Península de Yucatán, donde se localizan las áreas con mayor visitación de México, por las ubicadas en el estado de Chiapas. Los recursos generados por este concepto se han etiquetado desde el inicio para las propias áreas protegidas, sin destinarse un peso a las oficinas centrales de la Conanp radicadas en el D.F., y tanto el retorno como el ejercicio de los mismos ha sido 100% transparente. Las cifras son del dominio del público y pueden consultarse en la página web www.conanp.gob.mx.

Los recursos adicionales han permitido que la Conanp atienda viejas demandas de la sociedad civil el incremento de la vigilancia y la asignación de personal a áreas protegidas decretadas hace años (pero desatendidas por la Conanp dada la falta de presupuesto), y otras acciones entre las que se pueden destacar: la adquisición de equipo de radiocomunicaciones, vehículos, motores y embarcaciones; una mayor presencia en campo de guardaparques, técnicos operativos, capitanes y tripulantes; una mejor señalización incluyendo espectaculares, letreros y mapas y una mayor difusión de las áreas protegidas mediante la publicación de folletos, trípticos y guías turísticas; la creación de infraestructura turística (centros de visitantes, muelles, senderos interpretativos, aquavías, rosarios de boyas, taquillas, torres de observación, zonas de acampado, miradores, rampas, sanitarios, estacionamientos, rejas, infraestructura para personas con capacidades diferentes); limpieza de playas y ribera; recolección de basura.

Destacan también los proyectos de reforestación, de fomento del ecoturismo y turismo de naturaleza en general, la rehabilitación de espacios públicos, la restauración terrestre y marina, una mayor capacitación y cada día más recursos destinados mejorar el desarrollo económico y productivo de las comunidades locales, los proyectos de educación ambiental, y la aplicación de programas de monitoreo ambiental, entre otros.

Se cuenta con un mayor número de servidores profesionales dedicados a las labores cotidianas de conservación, a la atención de los turistas y al crecimiento productivo de la población local, además se sancionó, se previno ilícito, y se generó un mayor acercamiento y comunicación con las necesidades y demandas de las comunidades locales para vigilar los recursos pesqueros.

A partir de 2006 se dan cambios importantes en la Ley Federal de Derechos, entre otros: el cobro se hace generalizado en todas las ANP de la Federación, se crean tarifas diferenciadas en las áreas marinas (algunas zonas de áreas protegidas y/o ciertas áreas protegidas de baja capacidad de carga turística cobran \$40 por persona por día) y se introduce un pago anual optativo de \$250 por persona, que da derecho a visitar cualquier ANP federal, cuantas veces se desee, durante un año

No hay que olvidar que los fenómenos naturales que se presentan en cualquier parte del país en todo momento impactan directamente en la afluencia turística además que los huracanes afectan tanto las instalaciones y servicios turísticos ofrecidos por el gobierno como por los prestadores de servicios.

Un punto a favor de esta institución Gubernamental es que desde un inicio a publicado los recursos obtenidos por el acceso de visitantes a las Áreas Naturales Protegidas de competencia federal en México en su sitio <http://www.conanp.gob.mx/acciones/cobro.php> lo que le ha merecido un reconocimiento de los diferentes actores que intervienen en el proceso.

Derivado también de los incrementos presupuestales que se han tenido año con año por parte de la Conanp, y con la instrumentación del cobro de derechos que regresa a esta Comisión, como ampliaciones presupuestales, se ha podido contar con personal que permitió atender un mayor número de Áreas Protegidas, darles seguimiento y coadministrarlas. Se instrumentaron además proyectos en campo, tanto de apoyo a proyectos productivos como a actividades de protección.

Actualmente los artículos que se aplican en la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas que cuentan con destino específico son los artículos 198, 198-A y 238-C de la Ley Federal de Derechos los cuales se describen a continuación:²

Artículo 198. Por el uso o aprovechamiento de los elementos naturales marinos e insulares sujetos al régimen de dominio público de la Federación existentes dentro de las Áreas Naturales Protegidas competencia de la Federación, derivado de actividades recreativas, turísticas y deportivas de buceo autónomo, buceo libre, esquí acuático, recorridos en embarcaciones motorizadas y no motorizadas, observación de fauna marina en general, pesca deportiva en cualquiera de sus modalidades, campismo, pernocta y la navegación en mares, canales, esteros, rías y lagunas costeras, se pagarán derechos, conforme a las siguientes cuotas:

- I. Por persona, por día, por cada Área Natural Protegida o Zona de Área Natural Protegida, consideradas como de baja capacidad de carga de conformidad con la siguiente lista: **\$53.97**
 - Parque Nacional Cabo Pulmo
 - Parque Nacional Alacranes
 - Islas Catalana y Montserrat, dentro del Parque Nacional Bahía de Loreto
 - Arrecifes Maracaibo, Punta Sur, El Islote y Chunchaka'ab, dentro del Parque Nacional Arrecifes de Cozumel
 - Parque Nacional Isla Contoy
 - Parque Nacional Arrecife de Xcalak
 - Parque Nacional Isla Isabel
 - Área de Protección de Flora y Fauna Islas del Golfo de California, excepto las islas Venados, Lobos y Pájaros, frente al

² Ley Federal de Derechos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981, TEXTO VIGENTE, Última reforma publicada DOF 15-Dic-2011.

Puerto de Mazatlán, Sinaloa, mismas que cubrirán la cuota establecida en la fracción II de este artículo.

- Reserva de la Biosfera Banco Chinchorro
- Reserva de la Biosfera El Vizcaíno
- Canales de Muyil-Chunyaxché, dentro de la Reserva de la Biosfera de Sian Ka'an
- Reserva de la Biosfera Arrecifes de Sian Ka'an
- Reserva de la Biosfera Archipiélago de Revillagigedo
- Reserva de la Biosfera Isla Guadalupe
- Parque Nacional Zona Marina del Archipiélago de Espíritu Santo
- Reserva de la Biosfera Bahía de los Ángeles, canales de Ballenas y Salsipuedes

- II.** Por las demás Áreas Naturales Protegidas no enlistadas en la fracción I, por persona, por día, por Área Natural Protegida: .. **\$26.99**

No pagarán el derecho establecido en esta fracción, las personas que hayan pagado el derecho señalado en la fracción I de este artículo, siempre y cuando la visita se realice el mismo día.

- III.** Las personas podrán optar por pagar el derecho a que se refiere este artículo, por persona, por año, para todas las Áreas Naturales Protegidas: **\$280.64**

La obligación del pago de los derechos previstos en las fracciones I y II de este artículo, será de los titulares de registros, autorizaciones, permisos o concesiones para la prestación de servicios náutico-recreativos o acuático-recreativos. En los casos en que las actividades a las que se refieren las fracciones de este artículo, se realicen sin la participación de los titulares mencionados, la obligación del pago será de cada individuo.

No pagarán los derechos a que se refieren las fracciones I y II de este artículo, la tripulación de las embarcaciones que presten servicios náutico-recreativos y acuático-recreativos, ni los residentes permanentes de las localidades contiguas a las Áreas Naturales Protegidas en cuestión, siempre y cuando cuenten con la certificación de esta calidad, otorgada por la autoridad responsable, previa presentación de la documentación correspondiente, y realicen actividades recreativas sin fines de lucro.

Estarán exentos del pago de los derechos a que se refieren las fracciones I y II de este artículo, los menores de 6 años y los discapacitados.

Los ingresos que se obtengan por la recaudación de los derechos a que se refiere este artículo, se destinarán a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, para la conservación y aprovechamiento sustentable de las Áreas Naturales Protegidas.

Artículo 198-A. Por el uso o aprovechamiento no extractivo de elementos naturales y escénicos que se realiza dentro de las Áreas Naturales Protegidas

terrestres, derivado de las actividades turísticas, deportivas y recreativas como ciclismo, paseo a caballo, rappel, montañismo, excursionismo, alta montaña, campismo, pernocta, observación de aves y otra fauna y flora silvestre, espeleología, escalada en roca, visitas guiadas y no guiadas, descenso de ríos, uso de kayak y otras embarcaciones a remo o motorizadas y recorridos en vehículos motorizados, pagarán este derecho, conforme a las siguientes cuotas:

I. **\$53.97** por día, por persona, por cada Área Natural Protegida o Zona de Área Natural Protegida, consideradas como de baja capacidad de carga de conformidad con la siguiente lista:

- Parque Nacional San Pedro Mártir
- Parque Nacional Constitución de 1857
- Parque Nacional Cascada de Baseasseachic
- Monumento Natural Yaxchilán
- Reserva de la Biosfera Maderas del Carmen
- Reserva de la Biosfera Cañón de Santa Elena
- Reserva de la Biosfera el Pinacate y Gran Desierto del Altar
- Reserva de la Biosfera Mapimí
- Reserva de la Biosfera el Vizcaíno (en su porción terrestre)
- Reserva de la Biosfera Calakmul

II. Por las demás Áreas Naturales Protegidas terrestres no enlistadas en la fracción anterior, por persona, por día: **\$26.99**

No pagarán el derecho establecido en esta fracción las personas que hayan pagado el derecho señalado en la fracción I de este artículo, siempre y cuando la visita se realice el mismo día.

III. Se podrá optar por pagar el derecho a que se refiere este artículo, por persona, por año, para todas las Áreas Naturales Protegidas a una cuota de: **\$280.64**

La obligación del pago de los derechos a que se refieren las fracciones I y II de este artículo, será de los titulares de registros, autorizaciones, permisos o concesiones para la prestación de servicios turísticos, deportivos y recreativos. En los casos en que las actividades a las que se refieren las fracciones de este artículo, se realicen sin la participación de los titulares mencionados, la obligación del pago será de cada individuo.

No estarán sujetos al pago de derechos a que se refiere este artículo, el transporte público y de carga, así como los recorridos de vehículos automotores en tránsito o de paso realizados en vías pavimentadas.

Los residentes de la zona de influencia de las Áreas Naturales Protegidas que realicen algunas de las actividades a que se hace referencia en este artículo, que demuestren dicha calidad ante la autoridad competente, pagarán el 50% de la cuota establecida en las fracciones I y II del presente artículo.

Estarán exentos del pago de los derechos a que se refieren las fracciones I y II de este artículo, los menores de 6 años y los discapacitados.

No pagarán los derechos a que se refieren las fracciones I y II de este artículo, quienes por el servicio que prestan realicen estas actividades dentro del Área Natural Protegida ni los residentes permanentes que se encuentren dentro de la misma, siempre y cuando cuenten con la certificación de esta calidad otorgada por la autoridad responsable, previa presentación de la documentación correspondiente.

Los ingresos que se obtengan por la recaudación de los derechos a que se refiere este artículo, se destinarán a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, para acciones y proyectos de protección, manejo, restauración y gestión para la conservación de las Áreas Naturales Protegidas. La Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas destinará los recursos generados, prioritariamente a aquellos programas y proyectos sustentables realizados por o para los propietarios o legítimos poseedores de los terrenos en las Áreas Naturales Protegidas mencionadas.

En el caso de que en un Área Natural Protegida se realice cualquiera de las actividades establecidas en el presente artículo o en el artículo 198 de esta Ley, únicamente se pagará el derecho establecido en este último artículo.

El pago del derecho a que se refiere este artículo, no exime a los obligados del mismo del cumplimiento de las obligaciones que pudieran adquirir con los propietarios o legítimos poseedores de los terrenos que se encuentran dentro de las Áreas Naturales Protegidas.

Artículo 238-C. Por el aprovechamiento no extractivo de tortugas terrestres, dulceacuícolas y marinas y de la vida silvestre en general, originado por el desarrollo de las actividades de observación en centros para la protección y conservación de las tortugas propiedad de la Nación y en los centros para la conservación e investigación de la vida silvestre, se pagará el derecho de aprovechamiento no extractivo por persona, conforme a lo siguiente:

- I. Por persona, por día: **\$26.99**

- II. Se podrá optar por pagar el derecho a que se refiere este artículo, por persona, por año, para todos los centros para la protección y conservación de las tortugas propiedad de la Nación y en los centros para la conservación e investigación de la vida silvestre: **\$280.64**

Estarán exentos del pago del derecho a que se refiere la fracción I de este artículo, las personas menores de 6 años, así como personas con discapacidad.

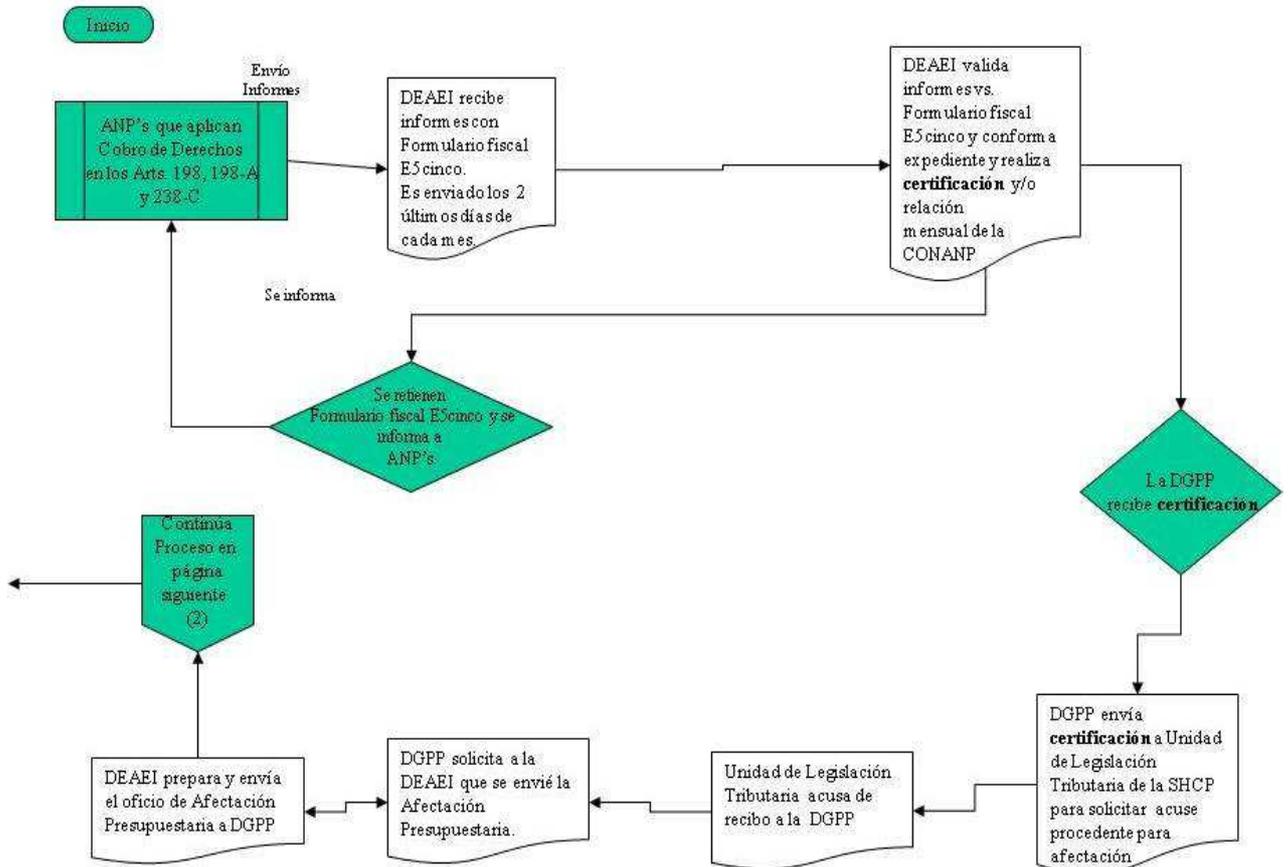
No pagarán el derecho a que se refiere la fracción I de este artículo, las personas que accedan a los centros para la protección y conservación de las tortugas con fines de investigación, previa acreditación por la dirección de dichos centros, así como los residentes permanentes de las localidades contiguas a los centros para la protección y conservación de las tortugas y de los centros para la conservación e investigación de la vida silvestre, siempre y cuando cuenten con la certificación de esta calidad otorgada por la autoridad responsable, previa presentación de la documentación correspondiente y realicen actividades recreativas sin fines de lucro.

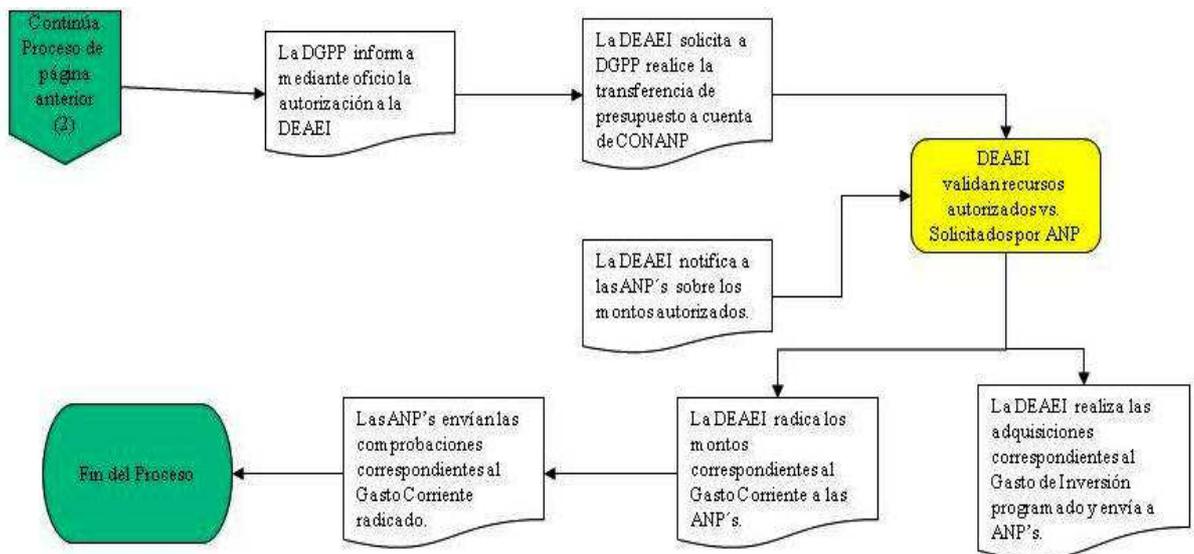
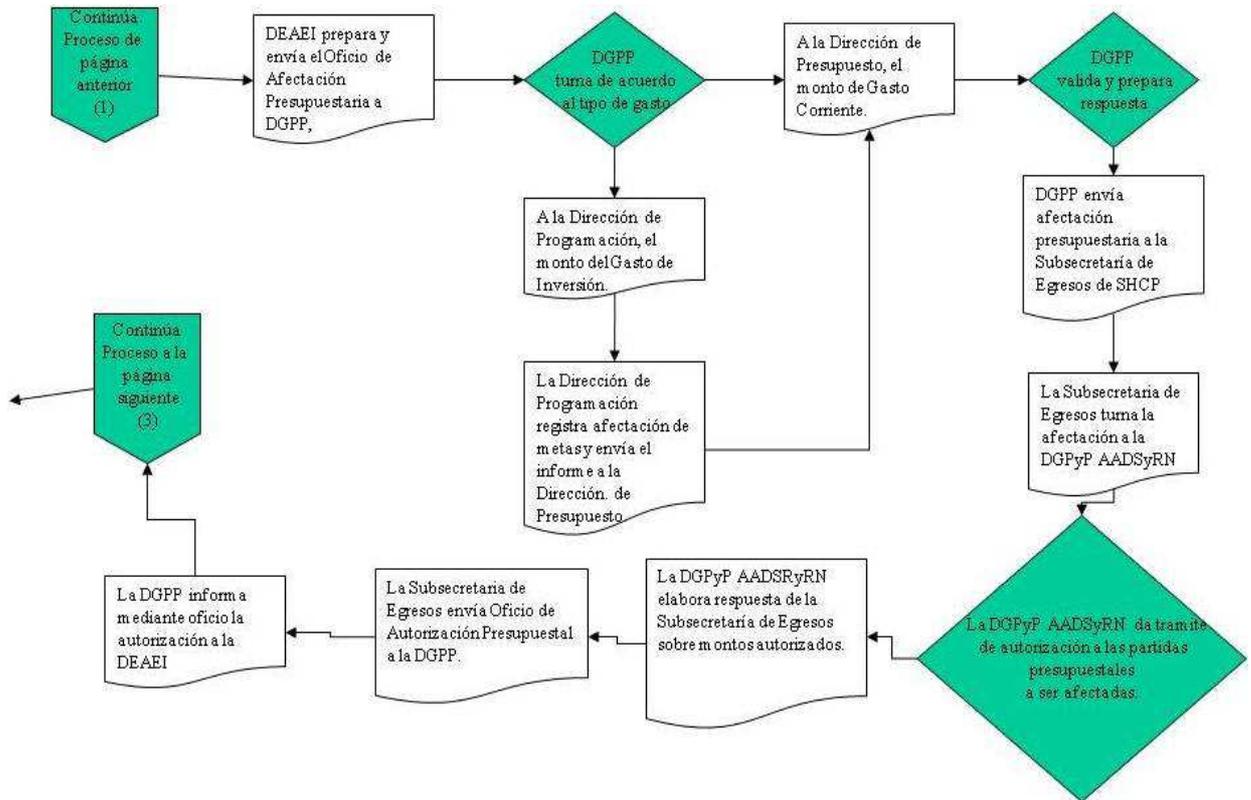
En el supuesto de que el aprovechamiento no extractivo a que se refiere este artículo, se lleve a cabo en un Área Natural Protegida, no se pagará este derecho, debiéndose enterar únicamente el derecho establecido en el artículo 198 de esta Ley.

Los ingresos que se obtengan por la recaudación del derecho a que se refiere este artículo, se destinarán a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas para programas de conservación, mantenimiento y operación de los centros tortugueros.

Los residentes de la zona de influencia de las Áreas Naturales Protegidas que realicen algunas de las actividades a que se hace referencia en este precepto, que demuestren dicha calidad ante la autoridad competente, pagarán el 50% de la cuota establecida en el presente artículo.

4.3 Ruta critica de la recuperación de recursos obtenidos por la aplicación de Ingresos excedentes.





Artículo 198 párrafo último de la LFD - La tesorería de la federación reintegrará los recursos por este derecho obtenido, dentro del mes inmediato posterior a su recaudación, desvirtuándose a los mismos parques maimos que los generaron.

ACRÓNIMOS
 CONANP = Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.
 ANP's = Áreas Naturales Protegidas.
 DGPP = Dirección General de Programación y Presupuesto.
 SHCP = Secretaría de hacienda y crédito público.
 UPI = Unidad de Política de Ingresos.
 DEAEI = Dirección Ejecutiva de Administración y Efectividad Institucional.
 LFD = Ley Federal de Derechos.
 DGPyPAADSyRN = Dirección General de Programación y Presupuesto Agropecuario, Abasto, Desarrollo Social y Recursos Naturales.

4.4 Principales riesgos en la estructura de ingresos excedentes.

Existen varios factores que pueden ocasionar que los recursos obtenidos por el pago de derechos por uso, goce o aprovechamiento recreativo de la Áreas Naturales Protegidas de competencia Federal, para apoyar la operación no básica, infraestructura y sostenibilidad financiera.

La primera es el lento retorno de los recursos obtenidos, dichos ingresos pueden tardar varios meses en retornar con lo que dificulta su aplicación sobre todo cuando de procedimientos de adquisiciones y obra pública se trata. Esto empieza a desanimar a los prestadores de servicios quienes son en realidad los principales impulsores de las actividades recreativas, turísticas y deportivas que se realizan dentro de las Áreas Naturales Protegidas de competencia federal.

Aunado a lo anterior en lo que respecta al rubro de inversión y en particular a que la infraestructura no se genera en tiempo y forma o se cancela por cuestiones climatológicas o de cierre fiscal ocasionando con esto un lento equipamiento en este rubro. Adicionalmente los recursos que requiere la institución para supervisión en campo son insuficientes lo que denominamos falta de presencia institucional, que deriva en una falla de cumplimiento de las disposiciones en Ley como es el mismo pago de derechos.

Sin el equipamiento adecuado y la falta de personal que oriente a los visitantes a llevar a cabo las actividades permitidas dentro del Áreas Naturales Protegidas con base al programa de manejo de cada Área no se podrá generar una cultura del adecuado uso de los recursos naturales.

Como hemos mencionado, la falta de infraestructura ocasiona una pobre recaudación por concepto de visitas a las Áreas Naturales Protegidas con lo cual se dejan de ofrecer los siguientes beneficios:

- Contratación de personal originario de las comunidades aledañas o de las mismas Áreas Naturales Protegidas.

- Equipamiento como son uniformes adecuados para cada zona geográfica del país, radios, vehículos terrestres y marinos.
- Capacitación del personal en campo para prestar los primeros auxilios, combates de incendios ó contingencias marinas.
- Señalética adecuada a cada Área que proporcione información del hábitat que se está visitando así como de las observaciones que se deben seguir.
- Equipamiento de las áreas para que cuenten con sanitarios, herramientas para contingencias ambientales, como fuego e inundaciones y equipo médico que permita prestar primeros auxilios.
- Insumos necesarios para supervisión en campo como gasolina, alimentación, mantenimiento de parque vehicular entre otros.
- Recursos para capacitación de prestadores de servicios.

Finalmente los recursos obtenidos en el mes de diciembre con base a la normatividad vigente es prácticamente imposible recuperar dichos recursos derivado a que la fecha de cierre estipulado es de 15 días antes del cierre del ejercicio aunado esto a los oficios de cierre técnico notificados año con año por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien normalmente no permite el último trimestre del año canalizar recursos en capítulos de inversión con lo que limita la aplicación del gasto.

4.5 Alternativas para las mejoras en la operación de ingresos excedentes.

La Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas tendrá que generar un departamento que se dedique a:

- Control de existencia de formas valoradas (brazaletes).
- Control de distribución de formas valoradas.
- Solicitud de formas valoradas ante la SHCP.
- Seguimiento de trámites de solicitudes de formas valoradas.

- Compulsa de pagos efectuados (formulario fiscal e5cinco) vs enterados.
- Compulsa las Declaraciones Generales de Pago de Derechos. (base de datos en línea)
- Elaboración de certificación para su visto bueno.
- Control de correspondencia y seguimiento a solicitud de información de ingresos excedentes.
- Atención a trámites ante la Dirección General de Programación y Presupuesto.
- Seguimiento de trámites de recuperación de ingresos excedentes.
- Elaboración de la cartera de Inversión de ingresos excedentes.
- Tramitar cartera de inversión y sus modificaciones.
- Elaboración de Oficios de Liberación de Inversión y expediente.
- Validar suficiencia presupuestal y calendarios (modificar si se requiere).
- Seguimiento de aplicación de los recursos con base a los Oficios de Liberación de Inversión.
- Supervisión en campo del manejo de las formas valoradas utilizadas en cada Área Natural Protegida.
- Supervisión en campo del control de formas valoradas e informes enviados por las Área Natural Protegida que operan el cobro de derechos a la Dirección Ejecutiva de Administración y Efectividad Institucional.
- Revisión documental de los expedientes que le dan sustento a los ingresos excedentes.
- Revisión del programa operativo de cobro de derechos por Área Natural Protegida.
- Compulsa de las adquisiciones y aplicación del gasto de ingresos excedentes (revisión contable) por Área Natural Protegida.

Además los ingresos que se obtengan por la recaudación de los derechos, se destinan para acciones y proyectos de protección, manejo, restauración y gestión para la conservación de las Áreas Naturales Protegidas.

Así como a programas y proyectos sustentables realizados por o para los propietarios o legítimos poseedores de los terrenos en las Áreas Naturales Protegidas mencionadas.

Para lo cual se requiere de un procedimiento y propongo que sea el siguiente mediante un departamento el cual tendrá el siguiente nombre:

DEPARTAMENTO DE RECUPERACIÓN DE INGRESOS EXCEDENTES.

La Dirección Ejecutiva de Administración y Efectividad Institucional, a través de un Departamento de Recuperación de Ingresos Excedentes será responsable de gestionar la recuperación de los recursos obtenidos por el cobro de derechos de las Áreas Naturales Protegidas de conformidad con la normatividad en la materia.

El Departamento de Recuperación de Ingresos Excedentes deberá tramitar oportunamente la recuperación de recursos y la radicación de los mismos ante la Dirección General de Programación y Presupuesto de la SEMARNAT y conservar la documentación comprobatoria en caso de revisión o auditoría.

Las Áreas Naturales Protegidas que realicen el cobro de derechos por los conceptos enunciados en los artículos 198, 198-A y 238-C de la Ley Federal de Derechos, deberán enviar de forma mensual las declaraciones generales de pago de derechos (formulario fiscal e5cinco) al Departamento de Recuperación de Ingresos Excedentes para su recuperación.

ACLARACIONES

Sólo se podrá tramitar la recuperación de recursos por conceptos de cobro de derechos cuando los “formulario fiscal e5cinco” se encuentren debidamente requisitados y correspondan al ejercicio fiscal vigente.

Las solicitudes de formas valoradas. por las ANPs para su operación se realizarán por correo electrónico con una anticipación de 5 días hábiles indicando las necesidades de cada área a efecto que el Departamento de Recuperación de Ingresos Excedentes pueda programar la entrega.

En la fecha de la entrega física de las formas valoradas, el solicitante presentará por escrito el requerimiento firmado por el Director Regional o Director de la ANP sin excepción.

El Departamento de Recuperación de Ingresos Excedentes a través de un formato de entrega-recepción de formas valoradas; asentará el detalle del área, fecha, cantidad, el numero folio inicial y final y recabara la firma de conformidad de quien recibe.

CONTROL DE FOLIOS

El Departamento de Recuperación de Ingresos Excedentes debe integrar, operar y conservar el registro actualizado de formas valoradas que han sido recibidas por esta Comisión y distribuidas en cada una de las Áreas que operan el cobro de derechos.

DISTRIBUCIÓN.

El Departamento de Recuperación de Ingresos Excedentes distribuirá las formas valoradas con base a las solicitudes realizadas por cada ANP y a los ingresos que esta haya realizado, por lo cual es importante llevar un control histórico de ingresos de turistas por cada ANP.

MEDIDAS DE SEGURIDAD.

Los brazaletes tienen la categoría de “forma valorada”, por lo que deberán ser resguardados y custodiados con las máximas medidas de seguridad por cada ANP.

PÉRDIDA Ó DETERIORO DE FORMAS VALORADAS.

En caso de robo o causa fortuita que no permita la utilización de formas valoradas será responsabilidad del personal que esté a cargo de la guarda y custodia de dichas formas valoradas, efectuar inmediatamente el acta administrativa correspondiente, así como acta ante el Ministerio Público Federal si lo amerita, con la finalidad de dar fe de los hechos; así mismo deberá notificarlo por escrito al Órgano Interno de Control de la SEMARNAT, en un plazo no mayor a siete días.

ENTREGA DE FORMAS VALORADAS CONTRA FORMULARIOS FISCALES E5CINCO.

Sólo previo pago de la declaración general de pago de derechos ante cualquier institución bancaria u oficina del Servicio de Administración Tributaria, se podrá canjear por la cantidad exacta de formas valoradas que corresponda al pago.

Los prestadores de servicios, podrán acudir a la oficina del Área Natural Protegida para canjear previo pago del declaración general de pago de derechos (formulario fiscal e5cinco) por brazaletes y los turistas que ingresen a la ANP aprovechen éstos bienes, ajustándose a los compromisos establecidos en convenio con el prestador de servicios, para el correcto cumplimiento de lo estipulado en la ley federal de derechos.

Las formas valoradas, invariablemente deberán indicar el precio al público y la fecha de del día de entrada a la área natural protegida (ANP), estos serán indicados por medio de un sello de goma.

VALIDACIÓN DE INFORMES RECIBIDOS.

Derivado de la revisión a las declaraciones generales de pago de derechos se confrontará con el oficio y la relación anexa, en los cuales debe de venir plasmado el total de los ingresos reportados.

CERTIFICACIÓN.

Con base a los FORMULARIOS FISCALES E5CINCO que amparan la relación de ingresos excedentes, se emite una certificación por parte del Director Ejecutivo de Administración y Efectividad Institucional, para que se proceda al inicio de la recuperación de los recursos.

RECUPERACIÓN DE RECURSOS

El Director Ejecutivo de Administración y Efectividad Institucional gestionará con base a la certificación mensual la devolución de los recursos, generando ampliaciones liquidas que se encontrarán soportadas con la información recibida de las ANPs, y al recibir la notificación de autorización de las ampliaciones procederá solicitar la radicación de dichos recursos.

El procedimiento cuando se generen ingresos excedentes, una vez que se han enterado los mismos en la Tesorería, deberá sujetarse al siguiente procedimiento ante la Subsecretaría de Ingresos de la SHCP:

Existen dos procedimientos para la recuperación de recursos.

I. Presentar ante la Dirección General de Programación y Presupuesto de la SEMARNAT ampliación presupuestaria de los recursos enterados mensualmente.

II.-Al ser avisados de la autorización de la ampliación presupuestaria solicitar la radicación de los recursos a la cuenta de esta Comisión que para tal fin se apertura.

III.-Radicar los recursos a las ANPs, conforme a la captación generada e;

El segundo mecanismo es la realización de Acuerdos de Ministración.

Un Acuerdo de Ministración es el documento mediante el cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto del Subsecretario de Egresos, autoriza el uso de recursos para atender imprevistos derivados de situaciones supervenientes o, en su caso, gastos urgentes de operación, sujetos a posterior regularización, con cargo al presupuesto modificado autorizado.

I.-La comisión presenta un oficio que cubra los requerimientos del Manual de Normas Presupuestarias ante la Dirección General de Programación y Presupuesto de la SEMARNAT para que gestione un acuerdo de ministración con base a la proyección de un periodo de ingresos que se pretendan obtener. Lo cual nos permite solventar los compromisos de las actividades correspondientes de cobro de derechos.

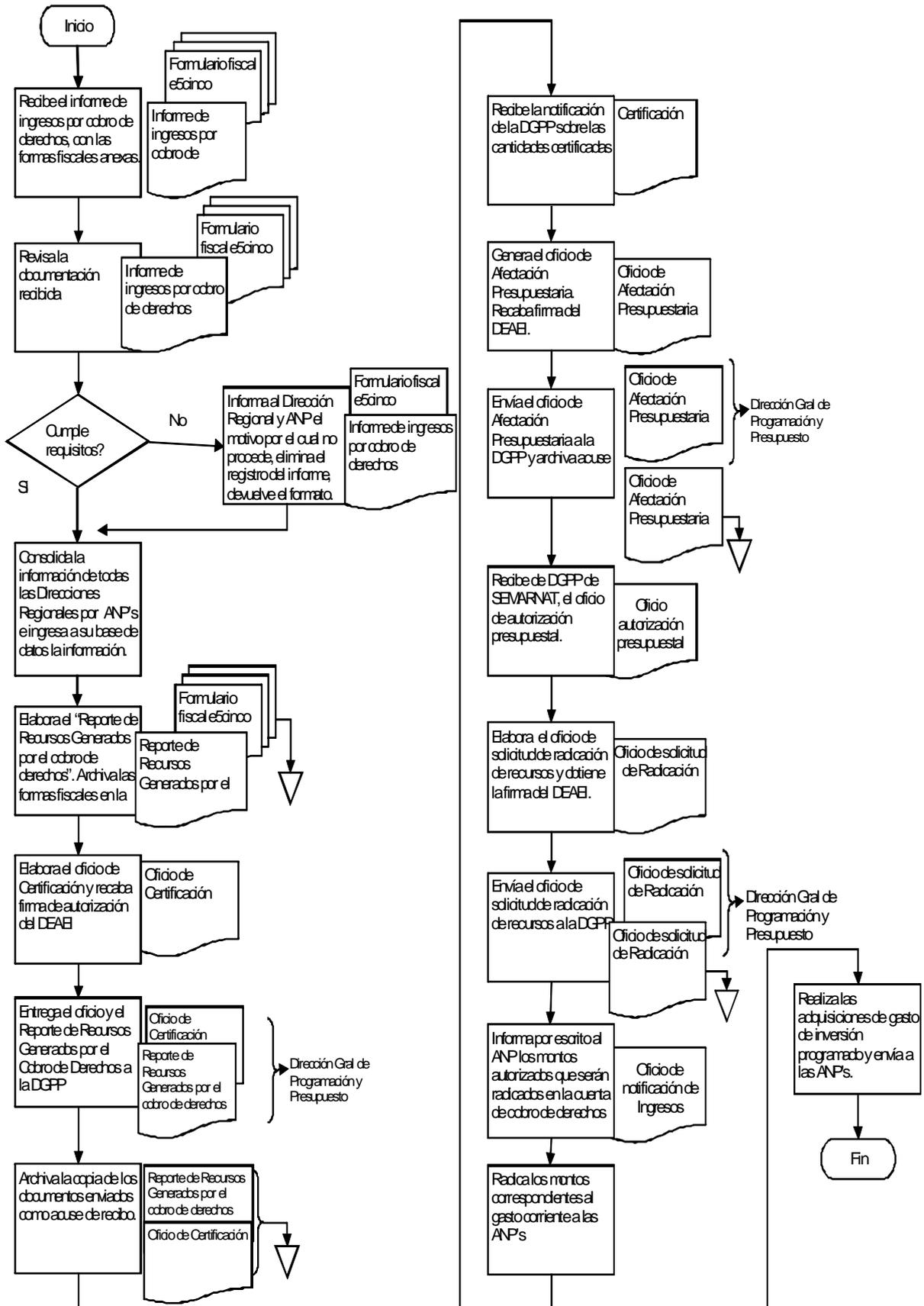
II.- Presentar ante la Dirección General de Programación y Presupuesto de la SEMARNAT ampliación presupuestaria de los recursos enterados mensualmente.

II.-Al ser avisados de la autorización de la ampliación presupuestaria solicitar que contra el monto de la ampliación liquida, se regularice el acuerdo de Ministración.

6 RADICACIÓN.

El Departamento de Recuperación de Ingresos Excedentes al término del proceso de recuperación de los recursos captados por las ANPs, con base a la captación generada por cada área se realizará la radicación para la conservación y aprovechamiento sustentable de las Áreas Naturales Protegidas, informándoles de manera electrónica de la fecha de radicación, el importe, y el periodo al que corresponde.

Jefe del Departamento de Recaudación de Ingresos Excedentes



PRESTADOR DE SERVICIOS, GRUPO DE TURISTAS Y/O USUARIOS

Número de actividad

(1)

Acuden a la taquilla para adquirir los brazaletes que comprueban el Pago de derechos Por el uso, goce o aprovechamiento de los elementos naturales de dominio público existentes dentro de las áreas naturales protegidas competencia de la Federación, con el formulario fiscal e5cinco, debidamente sellada por la institución bancaria.

(2) PAGO ANTE LA INSTITUCION BANCARIA

Acuden a la Institución Bancaria y efectúan el pago de derechos por el uso, goce o aprovechamiento de los elementos naturales de dominio público existentes dentro de las áreas naturales protegidas competencia de la Federación, con el formulario fiscal e5cinco, en original y dos copias que se distribuyen en:

- Original.- Prestador de servicios, Grupos de turistas y/o Usuarios
- Copia – Institución Bancaria
- Copia – Área natural protegida

(3) Recibe y verifica que el formulario fiscal e5cinco este sellada por la Institución Bancaria donde se efectuó el pago de derechos por el uso, goce o aprovechamiento de los elementos naturales de dominio público existentes dentro de las áreas naturales protegidas competencia de la Federación y la canjea en la taquilla del Área Natural Protegida, por los brazaletes que ampara el importe pagado.

TAQUILLA DEL ÁREA NATURAL PROTEGIDA

(4) Verifica que el formulario fiscal e5cinco, se encuentre debidamente requisitado y proporciona brazaletes al prestador de servicios, grupos de turistas y/o usuarios.

PERSONAL DE SUPERVISIÓN Y VIGILANCIA

(5) Recibe brazaletes y los conserva para cualquier requerimiento del personal de supervisión y vigilancia del área natural protegida.

(6) Efectúa el recorrido y supervisión dentro del Área para efectuar verificaciones selectivas que permita comprobar el cumplimiento del presente procedimiento y la normatividad respectiva.

(7) Verifica que todo usuario del Área Natural Protegida cuente con su brazalete respectivo.

(8) NO CUENTA CON BRAZALETE

Se le requiere de inmediato el pago de derechos Por el uso, goce o aprovechamiento de los elementos naturales de dominio público existentes dentro de las áreas naturales protegidas competencia de la Federación al usuario y se le proporciona brazalete.

(9) CUENTA CON BRAZALETE

Indica a los Prestadores de Servicios, Grupo de Turistas y/o Usuarios que continúen su recorrido

(10) Reporta venta de brazaletes, anexa formas no vendidas y entrega lo recaudo en efectivo al Administrador, al final de su recorrido por el Área Natural Protegida.

TAQUILLA DEL AREA NATURAL PROTEGIDA

(11) Realiza corte y elabora relaciones de los formularios fiscales e5cinco, canjeadas por brazaletes.

(12) Elabora y presenta al Administrador del área natural protegida, la documentación comprobatoria de los movimientos efectuados durante el día para que el personal encargado acuda a realizar el pago en un máximo de 48 horas.

ADMINISTRADOR EN OFICINAS DEL AREA NATURAL PROTEGIDA

(13) Recibe de la taquilla y del personal de supervisión y vigilancia, documentación comprobatoria y los anexos:

- Relación de brazaletes canjeados.
- Formulario fiscal e5cinco que amparan brazaletes canjeados.

(14) Verificar que el formulario fiscal e5cinco, se encuentre debidamente requisitado, y cuente con el sello de la ANP correspondiente donde se indicará el nombre de la reserva, fecha, cantidad de brazaletes cajeados folios iniciales y finales canjeados.

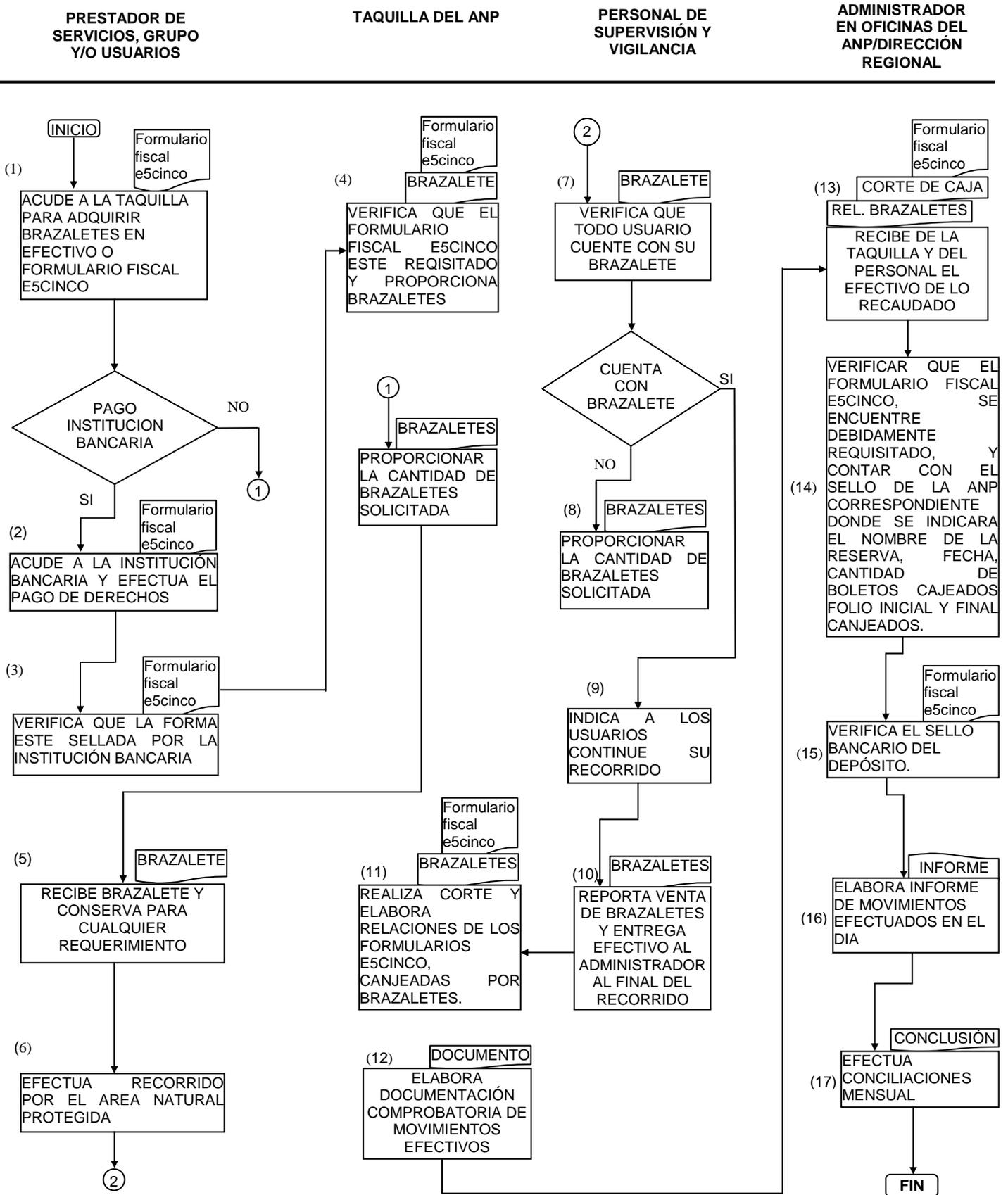
(15) Verifica sello bancario en el documento del depósito y archiva para su control

(16) Elabora informe de movimientos efectuados en el día y reporta al Director del Área Natural Protegida para su conocimiento y Vo. Bo.

(17) Efectúa y turna conciliaciones mensualmente con la documentación que ampara la cantidad de brazaletes canjeados por los SHCP-5 (SAT-5), al Director del Área Natural Protegida, y a oficinas centrales, para proceder al trámite de recuperación correspondiente. Además de llevar el registro y control de las formas valoradas utilizadas y canceladas.

La fecha de envío de la documentación se realiza únicamente el día 25 de cada mes salvo que esta fecha sea día inhábil se recorrerá la entrega al siguiente día hábil para ser recibida a más tardar el primer día hábil de cada mes en oficinas centrales.

La información reportada por las ANPs deberá abarcar el periodo del día 26 del mes anterior hasta el día 24 del mes en curso.



DIRECTOR DE ÁREA NATURAL PROTEGIDA.

Adicionalmente el Director del Área Natural Protegida junto con el administrador de su área consolidará la proyección de visitantes que permita contar con la proyección de captación de recursos.

Verificar que las formas valoradas recibidas para su operación correspondan a lo plasmado en el recibo de entrega-recepción.

Validar la información de ingresos obtenidos mensualmente por el ANP.

Distribuir de acuerdo a las necesidades del cada punto de acceso del área la cantidad de formas valoradas correspondiente.

Elaborar el mapa presupuestal con base a la captación enviada mensualmente.

Detectar las necesidades prioritarias de adquisiciones de materiales y suministros, contrataciones de servicios y adquisición de bienes del ANP.

Instrumentar los mecanismos internos para el control administrativo y contable que se derive de la aplicación de los ingresos excedentes.

Solicitar la adquisiciones de materiales y suministros, contrataciones de servicios y adquisición de bienes.

La información generada (oficio con el que remiten los FORMULARIOS FISCALES E5CINCO, reporte de recursos generados mensualmente, copia de los FORMULARIOS FISCALES E5CINCO enviados y mapa presupuestal mensual de gasto corriente e inversión por partida) deberá de ser integrada en un expediente anual que este desglosado de manera mensual, para que se puedan integrar los informes remitidos a la Dirección Ejecutiva de Administración y Efectividad Institucional permitiendo con esto una consulta o conciliación más eficaz.

Crear los mecanismos internos para el control administrativo y contable que se derive de la aplicación.

OPERACIÓN

ENTREGA DE FORMAS VALORADAS CONTRA EFECTIVO.

Cuando las Áreas Naturales Protegidas cuenten con taquillas de cobro en los accesos del parque, deberán de canjear previo pago, por formas valoradas a todos los turistas que ingresen al área y al termino del horario de entrada realizaran un corte diario de los ingresos obtenidos, los cuales se depositaran en cualquier institución bancaria u oficina del servicio de administración tributaria a través del formulario general de pago de derechos (formulario fiscal e5cinco), estos depósitos no podrán exceder de 48 horas a partir de que fueron recaudados, sin ser necesario que se informe de esto a oficinas centrales sino hasta la fecha establecida para la entrega del informe mensual.

Lo anterior derivado a que a la fecha no existe un departamento que se encargue de dicha actividad ya que actualmente el departamento de presupuesto es quien supervisa esas actividades y anteriormente era el departamento de tesorería lo cual no permite impulsar de mejor manera dicho mecanismo.

Es importante señalar que a lo largo de los últimos 11 años ha generado más de 428 millones de pesos, lo cual se muestra en la siguiente tabla:

MES	AÑO									
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
ENERO	75,138.00	1,007,590.00	2,570,490.00	2,935,330.00	2,139,801.00	3,359,366.00	6,177,105.00	7,127,059.00	3,452,555.00	6,217,845.00
FEBRERO	289,719.00	1,340,408.00	2,220,600.00	2,732,151.00	2,529,410.00	3,782,439.00	3,413,334.00	4,680,096.00	4,081,435.00	4,388,330.00
MARZO	508,745.00	2,058,820.00	3,252,301.00	4,564,670.00	2,812,855.00	4,110,079.00	9,230,511.00	5,157,283.00	5,129,554.00	5,775,799.00
ABRIL	647,728.00	2,484,890.00	3,799,300.00	3,363,595.00	5,046,560.00	7,209,434.00	5,158,161.00	7,002,674.00	9,533,360.00	8,574,164.00
MAYO	835,868.00	1,704,730.00	2,977,420.00	3,387,928.00	3,367,065.00	4,673,333.00	5,328,620.00	1,845,438.00	4,651,075.00	592,688.00
JUNIO	1,261,457.00	2,734,630.00	3,252,375.00	3,619,295.00	3,715,450.00	4,336,337.00	4,015,821.00	3,449,314.00	5,214,125.00	4,817,962.00
JULIO	1,876,253.00	3,665,065.00	4,787,694.00	4,441,720.00	4,354,175.00	7,179,323.00	8,351,358.00	8,450,903.00	8,297,795.00	7,419,897.00
AGOSTO	1,564,854.00	3,809,281.00	4,265,755.00	3,867,240.00	4,948,415.00	6,438,574.00	6,626,548.00	6,805,156.00	7,638,165.00	6,991,644.00
SEPTIEMBRE	1,538,221.00	2,211,435.00	2,493,135.00	2,384,675.00	2,156,178.00	2,035,130.00	3,046,787.00	3,462,582.00	3,267,318.00	3,816,757.00
OCTUBRE	1,238,187.00	2,193,207.00	2,119,719.00	1,588,775.00	2,208,920.00	3,483,814.00	2,395,501.00	2,892,834.00	2,725,542.00	2,528,695.00
NOVIEMBRE	1,565,680.00	1,372,152.00	3,591,250.00	615,090.00	2,246,620.00	3,875,241.00	3,416,213.00	3,567,484.00	4,213,266.00	4,250,875.00
DICIEMBRE	2,149,140.00	1,064,170.00	400,670.00	230,250.00	929,720.00	2,610,884.00	1,031,945.00	1,296,039.00	1,357,931.00	1,705,134.00
TOTAL	13,550,990.00	25,646,378.00	35,730,709.00	33,730,719.00	36,455,169.00	53,093,954.00	58,191,904.00	55,736,862.00	59,562,121.00	57,079,790.00
ACUMULADO		39,197,368.00	74,928,077.00	108,658,796.00	145,113,965.00	198,207,919.00	256,399,823.00	312,136,685.00	371,698,806.00	428,778,596.00

Siendo un mecanismo que si fuera observado de mejor manera proporcionaría recursos para que la conservación en las áreas fuera realmente sustentable.

4.6 El futuro de los ingresos excedentes en Áreas Naturales Protegidas y en la Administración Pública.

La creciente visitación turístico-recreativa a las Áreas Naturales Protegidas (ANP) es una realidad mundial. A partir de esta tendencia. Actualmente el turismo en ANP es reconocido como una oportunidad de desarrollo sustentable trae también consigo amenazas para la conservación del Patrimonio Natural y Cultural si no se hace una planificación estratégica para su manejo.

Este crecimiento en visitación, como el interés por manejarlo apropiadamente ha encontrado que las Áreas Naturales Protegidas son los destinos favoritos para desarrollar actividades de ecoturismo y turismo de aventura, por lo que éstas se han visto como una oportunidad más para que el país se desarrolle.

Como resultado de esta visión se emprendieron avances importantes alrededor del desarrollo del turismo de naturaleza en México lo cual ha desarrollado varias iniciativas en los ámbitos federal y local que promueven el desarrollo de proyectos de turismo de naturaleza tales como: los circuitos de capacitación de empresas comunitarias ecoturísticas, la Guía para el desarrollo de proyectos ecoturísticos.

Adicionalmente se ha promovido el desarrollo de proyectos con apoyo de diversos planes y programas nacionales del sector público, focalizados fundamentalmente en la intersección entre turismo y las Áreas Naturales Protegidas y zonas bien conservadas del país, en las que los recursos naturales “prestan” otros servicios ambientales: el paisaje, el aire y los suelos relativamente en buen estado.

Se ha planteado que Áreas Naturales Protegidas la necesidad de una concurrencia para la promover un desarrollo integral sustentable del turismo.

El crecimiento de visitantes trae al mismo tiempo amenazas y oportunidades a la conservación de las ANP. Amenazas porque el turismo puede causar impactos negativos a los contextos naturales, sociales y económicos: impactos ambientales negativos provocados por proyectos turísticos, o una visitación no regulada ni planeada. Oportunidades porque puede generar ingresos para la conservación y para las comunidades locales dentro y alrededor de las Áreas Naturales Protegidas. Ambas consecuencias dependen del tipo de fenómeno turístico que se presenta en las diversas ANP del país.

El fenómeno turístico en estas áreas hace referencia al desarrollo y al manejo del turismo (planeación y acciones). El desarrollo está relacionado con el nivel de visitantes, la tipología del visitante, la inversión turística y los impactos del turismo. El manejo para el caso de la CONANP está relacionado con las prácticas de manejo e instrumentos como el cobro de derechos aplicados para la conservación de las ANP. En nuestro país el fenómeno turístico en las Áreas Protegidas ha sido desigual pues existe un nivel diferente de visitación que depende del contexto turístico regional donde se encuentra, de los atractivos focales y complementarios que contiene, así como del desarrollo de infraestructura y servicios turísticos provistos. Al mismo tiempo es claro que el manejo del turismo por cada Área Protegida es variable y se encuentra en niveles diferentes de avance debido a las capacidades institucionales y recursos existentes en cada una de ellas.

Desde esta perspectiva es necesario contar con políticas y lineamientos en el plano institucional para abordar las necesidades y aprovechar las oportunidades específicas de cada ANP, así como establecer estrategias y lineamientos que induzcan a los diferentes actores federales y locales hacia la concurrencia con el fin de lograr objetivos comunes para que haya un desarrollo integral sustentable del turismo en estas áreas.

Es importante señalar que desde el año de 1999 México, al igual que muchos países cobra un derecho por la autorización de la calidad migratoria de No Inmigrante, estipulado en el artículo 8 fracción I de la Ley Federal de Derechos, los recursos provenientes de este Derecho por lo que se refiere a los Visitantes sin permiso para realizar actividades remuneradas que ingresen al país con fines turísticos, se destinarán en un 20% al Instituto Nacional de Migración para mejorar los servicios que en materia migratoria proporciona, y en un 80% al Consejo de Promoción Turística de México para la promoción turística del país, el cual transferirá el 10% de la recaudación total del derecho al Fondo Nacional de Fomento al Turismo para los estudios, proyectos y la inversión en infraestructura que éste determine con el objeto de iniciar o mejorar los destinos turísticos del país.

De este pago de derechos considero que un porcentaje debería destinarse a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, para la conservación y aprovechamiento sustentable de las Áreas Naturales Protegidas de competencia Federal.

En este contexto, resulta imperativo que el gobierno de México se marque como objetivo no sólo el aumento de la calidad del medio en el que habitamos, sino también el de encontrar un equilibrio entre desarrollo y naturaleza que permita progresar a la sociedad y, al mismo tiempo, regenerar el entorno natural, esto es, “el desarrollo sostenible”.

Para ello la Administración Pública cuenta con dos tipos de medidas no coercitivas: 1) la provisión de información, tanto a prestadores de servicios como a turistas, sobre las posibilidades, sustentabilidad en las actividades turísticas-recreativas dentro de las Áreas Naturales Protegidas y; 2) la persuasión, que incluye tanto la sugerencia por parte del sector público para que los sectores involucrados cumplan con el pago de derechos, como la invitación (a través de la publicidad por ejemplo) a cambiar determinados procesos de prestar sus servicios.

Por último, este tipo de impuestos suele tener buena aceptación social. En resumen, los tributos medioambientales muestran una importante superioridad teórica sobre otros instrumentos tradicionales, dado que son capaces de producir no sólo efectos ambientales (conductas respetuosas con el medioambiente por parte de los agentes), sino también recaudatorios, distributivos y macroeconómicos. Sin embargo, tampoco están libres de problemas: las principales razones para recelar del uso de impuestos ambientales, y que han sido manejadas para demorar su implantación, son las siguientes:

1. Problemas técnicos, metodológicos y de disponibilidad de datos, que son consecuencia del limitado conocimiento sobre su incidencia ambiental, la valoración de sus costes y beneficios y las respuestas económicas de los agentes. Además, tampoco es fácil valorar qué ocurriría si se emplean otros instrumentos alternativos.
2. Su puesta en práctica entraña dificultades para el legislador, que necesita de conocimientos técnicos sobre el daño, su reparación o potencial eliminación. También puede plantear problemas de viabilidad administrativa.
3. La necesidad de una mayor conciencia ambiental en la sociedad actual y de voluntad política para afrontar el problema.
4. Los “problemas económicos” que pueden surgir, como la falta de estabilidad recaudatoria, los efectos distributivos y, sobre todo, su incidencia en la competitividad. Comentemos éstos últimos por separado:

Falta de estabilidad recaudatoria: un tributo ambiental efectivo provoca cierta tendencia a la baja de su volumen de recaudación, pues su propio éxito como incentivo para disminuir las conductas contaminantes gravadas conduce a la disminución de su base imponible.

Efectos distributivos poco equitativos: la recomposición o reforma del sistema fiscal no es fácil, debido a las dificultades de integración de la imposición ambiental en los sistemas fiscales. Además, dicha recomposición puede no ser equitativa: dada su naturaleza de impuestos indirectos, es de esperar que la distribución de la carga de los impuestos ambientales sea en la mayoría de los casos regresiva, soportando más el impuesto las rentas más bajas.

Riesgo de pérdida de competitividad: la traslación del impuesto al precio final del producto, puede incidir en las ventas de los bienes y servicios en los mercados nacionales o internacionales. Un excesivo gravamen ambiental en las empresas nacionales puede hacer que aumenten de forma exagerada los costes de producción y que esto ocasione una importante caída en la competitividad de las mismas.

Y por último, cada vez hay más pruebas de la efectividad medioambiental de estos instrumentos fiscales.

En general, los impuestos ambientales son cada vez más importantes en los países desarrollados los cuales cuentan ya con una larga experiencia en este campo, de la que se pueden extraer útiles enseñanzas a aplicar en México. La mayoría de estos impuestos inciden sobre actividades de transporte y energía, pero están tendiendo también los que afectan al tratamiento de residuos. También se tiene en cuenta el pago por derechos de emisión al aire y al agua, así como cánones por uso de agua, biodiversidad y explotación sostenible de la vida silvestre.

Reflexiones finales:

El deterioro ambiental es latente numerosos informes de distintas instituciones internacionales lo han puesto en evidencia a lo largo de los últimos años, provocando que los Estados en general, vayan tomado conciencia del problema ambiental y la necesidad de hacerle frente. El agotamiento de los recursos naturales, las consecuencias del calentamiento global ocasionado por la concentración excesiva de los llamados “gases de efecto invernadero” y la obtención de energías baratas y limpias, son algunos de los problemas a los que y hoy en día, todos los países en general y América latina en particular, tienen que hacer frente de manera decidida. En este contexto, el uso de los instrumentos económicos para atenuar estos efectos y modificar las conductas en un sentido positivo hacia el medioambiente, se perfila como “eficiente” y “poco traumático” desde el punto de vista del mercado. En concreto, se ha analizado un tipo de tributación en esta tesis, exponiendo los principales riesgos y oportunidades y de su aplicación.

En México se ha desarrollado en mayor o menor medida su normativa o legislación ambiental. Sin embargo, la utilización de tributos ambientales en México es escasa.

Además, la legislación tributario-ambiental también presenta problemas, como el de conseguir que no haya un excesivo coste en la gestión del impuesto, ni que se produzca un exceso en la carga fiscal que afecte a la competitividad de las empresas. Para intentar disminuir este último efecto se puede proponer una rebaja fiscal en otros impuestos directos como el Impuesto sobre la Renta o las contribuciones laborales, que compensen ese eventual “exceso” de carga fiscal.

Y por último, destacamos la especial sensibilidad que existe por parte de la mayoría de los ordenamientos jurídicos en México de conservar su patrimonio natural, llegando ésta protección al ámbito constitucional. Realmente este especial cuidado con el medio ambiente es, a nuestro parecer, una apuesta de

futuro, debido al importante flujo migratorio de materias primas que se producen en nuestro país al resto del mundo. México no puede permitirse descuidar sus recursos naturales puesto que, no solo perderá un importante y enriquecedor patrimonio natural, sino que además la economía de México se puede ver irremediablemente quebrantada.

CONCLUSIONES

Todavía existen aspectos importantes donde es preciso mejorar, como el pronto ejercicio de los recursos generados y la difusión y señalización a detalle de las Áreas Naturales Protegidas. Sin embargo, el cobro de derechos en las ANP del país comienza a ser citado internacionalmente como un caso exitoso de la aplicación de instrumentos económicos dentro de las políticas públicas en materia ambiental y existen ya varias naciones que analizan la posibilidad de replicarlo.

El objetivo fundamental de este instrumento es apoyar la operación no básica y la infraestructura, así también, dar un grado de autosostenibilidad financiera a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

Todo lo expuesto hasta aquí señala un inadecuado manejo gubernamental de los recursos excedentes procedentes por el pago de derechos por uso, goce y/o aprovechamiento recreativo de las Áreas Naturales Protegidas de competencia federal, para apoyar la operación no básica, infraestructura y sostenibilidad financiera.

Como he mencionado, ésta no es una cuestión menor, por ello, se hace urgente que el Gobierno comience a utilizar estos recursos con una visión de largo plazo de tal manera que dichos recursos sean orientados a proyectos productivos, a acciones que favorezcan el desarrollo social y al cumplimiento de los derechos de los ciudadanos en el país además de la protección del gasto público que beneficie a la población.

Aunado a lo anterior, es necesario que se empiece a publicar información útil y oportuna sobre el uso que se le da a estos recursos para que tanto la sociedad como los demás actores tanto políticos como sociales puedan conocer y evaluar la pertinencia del mecanismo.

Dado que el Estado debe implementar políticas orientadas a asegurar a la población el máximo disfrute de los diferentes derechos contemplados en la Constitución, el presupuesto público juega un papel central pues es a través del mismo que se reparten los recursos disponibles para implementar las políticas públicas.

Por lo tanto, la gestión del presupuesto define en buena medida los esfuerzos del Estado hacia la satisfacción de los derechos de los ciudadanos.

Pienso que es trascendental trabajar en la conservación de las Áreas Naturales Protegidas de México, ya que son el hogar de miles de especies de animales y tipos de plantas, pero también por los beneficios que los ecosistemas ofrecen a todos y cada uno de los que habitan el territorio. Arrecifes, humedales, selvas, bosques, desiertos y montañas, categorizados en Reservas de la Biosfera, Áreas de Protección de Flora y Fauna, Parques Nacionales, Monumentos Naturales, Santuarios y Áreas de Protección de los Recursos Naturales que agrupan a las más de 174 Áreas Protegidas. Dichos ecosistemas forman un mosaico extraordinario que debe engrandecer nuestro orgullo como país y que merece ser conservado.

Hoy, una amplia diversidad de fuerzas y plataformas políticas empiezan a apostar por la conservación y la sustentabilidad, suceso impensable hace relativamente poco tiempo; esa tendencia: conservar la riqueza natural de México, sus ecosistemas, biodiversidad y servicios ambientales que generan.

Este mecanismo, que lleva casi una década; y que bien podría definirse como el parteaguas en la integración de una política pública real de apoyo para la operación en Áreas Naturales Protegidas permite conservar la biota existente dentro de estas Áreas y crea conciencia de que sólo así lograremos dejar un mejor país y un mejor planeta para las generaciones que nos sucedan.

BIBLIOGRAFÍA

Carmen de Pablos Heredero, José Joaquín López-Hermoso Agius, Santiago Martín-Romo Romero, Sonia Medina Salgado, Antonio Montero Navarro, Juan José Nájera Sánchez. Dirección y Gestión de los sistemas de información en las empresas. Editorial ESIC, España, 2008.

Checkland Peter. Pensamiento de Sistemas, Practica de Sistemas. Editorial Limusa, México, 1993.

Chiavenato Idalberto, Introducción a la Teoría General de la Administración. Editorial Mc Graw Hill, México, 2006.

Finch Stoner James Arthur, Freeman R. Edward, . Gilbert Daniel R, Administración, Editorial Prentice Hall, México, 2004.

Gerardo Sánchez Ambriz, Marcela Angeles Dauahare. Tesis Profesional: ¡Un problema! ¡Una hipótesis! ¡Una solución!, Editorial UNAM, México, 2003.

Hernández y Rodríguez Sergio, Introducción a la Administración. Editorial Mc Graw Hill, México, 1994.

Joaquín Rodríguez Valencia, Introducción a la Administración con Enfoque de Sistemas Editorial Thomson, México, 2003.

Josefina Zoraida Vázquez, Una historia de México Tomo I y II Editorial Patria, México, 2004.

Mario Tamayo y Tamayo, El proceso de la Investigación Científica, Editorial Limusa, México, 2004.

Münch Galindo Lourdes, García Martínez José, Fundamentos de Administración. Editorial Trillas, México, 2009.

Olga Pons Capote, Nicolás Marín Ruíz, Juan Manuel Medina Rodríguez, Silvia Acid Carrillo y Ma. Amparo Vila Miranda, Introducción a las bases de datos Editorial Thomson, México, 2005.

Reyes Ponce Agustín, Administración de empresas: teoría y práctica, Editorial Limusa, México, 2004.

Reyes Ponce Agustín, Administración de empresas: teoría y práctica 2a. parte, Editorial Limusa, México, 2005.

Reyes Ponce Agustín, Administración Moderna, Editorial Limusa, México, 2004.

Reyes Tépac M., "La Regulación, Generación y Asignación de los ingresos presupuestarios excedentes petroleros y no petroleros del Gobierno Federal, 2000-2009". Editado por servicios de investigación y análisis de la cámara de diputados, México, 2009.

Robert L. Kruse, Alexander J. Ryba, Estructura de Datos y Diseño de Programas Editorial Prentice Hall, México, 1999

Roberto Hernández Sampieri; Carlos Fernández Collado y Pilar Baptista Lucio, Metodología de la Investigación, Editorial McGraw-Hill Interamericana, México, 2010

Rodríguez Valencia Joaquín, Administración con Enfoque Estratégico, Editorial Trillas, México, 2006.

Rodríguez Valencia, Joaquín, Estudio de sistemas y procedimientos administrativos Editorial Ecafsa, México 2006

Sanders Donald H. Informática, Presente y Futuro. Editorial Mc Graw Hill, México, 1985.

Verzello Robert J., Reutter John, Vaquero Sánchez Antonio, Procesamiento de Datos: Sistemas y Conceptos. Editorial Mc Graw Hill, México, 1983.

LEGISLACIÓN

Código Fiscal de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981, TEXTO VIGENTE, Última reforma publicada DOF 12-Dic-2011.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, TEXTO VIGENTE, Última reforma publicada DOF 09-Feb-2012.

Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2012 , publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de noviembre de 2011, TEXTO VIGENTE.

Ley Federal de Derechos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981, TEXTO VIGENTE, Última reforma publicada DOF 15-Dic-2011.

LEGISLACIÓN

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006, TEXTO VIGENTE, Última reforma publicada DOF 19-Ene-2012.

Oficio mediante el cual se establece el procedimiento para el dictamen, la notificación o la constancia de registro de los ingresos excedentes obtenidos durante el ejercicio por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, por los poderes Legislativo y Judicial y por los órganos constitucionalmente autónomos se sujetará a los siguientes procedimientos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 07 de mayo de 2008, TEXTO VIGENTE,

Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 2006, TEXTO VIGENTE, Última reforma publicada DOF 04-Sep-2009.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

SHCP (2001), Glosario de los términos más usuales en la Administración Pública Federal. México DF.

OTRAS FUENTES

Instituto Nacional de Administración Pública A.C., Manual de Organización de Administración Pública Federal Centralizada Editorial Noriega, México, 1999.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Emitida por la Subsecretaría de Ingresos a través de la Unidad de Política de Ingresos el 30 de enero de 2002) Lista detallada de ingresos inherentes, no inherentes y de carácter excepcional de las dependencias y entidades de la APF, , México, 2002.

CIBERGRAFÍA

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>

http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/a_boletines/2009_2009/07_julio/05_05/4348_hubo_faltantes_en_la_recaudacion_federal_durante_el_primer_trimestre_de_2009_favor_de_utilizar_de_domingo_para_lunes

<http://www.shcp.gob.mx/e5cinco/Paginas/e5cinco.aspx>

<http://www.shcp.gob.mx/LASHCP/MarcoJuridico/MarcoJuridicoGlobal/Paginas/Leyes.aspx>

<http://www.normateca.gob.mx/Inicio.php>

<http://www.conanp.gob.mx/acciones/cobro.php>

http://www.conanp.gob.mx/acciones/recursos_gen.php

ABREVIATURAS

Administración Pública Federal (APF).
Aprovechamientos para Obras de Infraestructura (AOI).
Aprovechamientos sobre Rendimientos Excedentes (ARE).
Áreas Naturales Protegidas (ANP).
Código Fiscal de la Federación (CFF).
Comisión Federal de Electricidad (CFE).
Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. (CONANP).
Comisión Nacional del Agua (CNA).
Comisión para el Conocimiento de la Biodiversidad (CONABIO).
Derechos Extraordinarios sobre Exportación de Petróleo Crudo (DEEP).
Dirección General de Programación y Presupuesto. (DGPYP).
Distrito Federal (D.F.).
Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (FIES).
Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP).
Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS).
Impuesto sobre la Renta (ISR).
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).
Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA).
Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).
Instituto Nacional de Ecología (INE).
Impuesto sobre el valor agregado o impuesto sobre el valor añadido (IVA).
La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).
Ley de Ingresos de la Federación (LIF).
Ley de la Administración Pública Federal (LAPF).
Ley Federal de Derechos (LFD)
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).
Ley Federal de Protección al Ambiente. (LFPA).
Ley General de Bienes Nacionales (LGBN).
Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LEEGEPA).
Oficios de Liberación de Inversión (OLI).
Organizaciones No Gubernamentales (ONG).
Petróleos Mexicanos (PEMEX).

ABREVIATURAS

Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).
Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA).
Programas de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS),
Regiones Prioritarias para la Conservación (RPC).
Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (RLFPRH).
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH).
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).
Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE).
Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).
Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP).
Secretaría de Pesca (SEPESCA).
Teoría General de la Administración (TGA).
Teoría General de Sistemas (TGS).
Tesorería de la Federación (TESOFE).
Unidad de Política de Ingresos (UPI).
Visto Bueno (Vo. Bo.).