

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**Facultad de Economía**



**ANÁLISIS Y ESTRUCTURA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS  
EN MÉXICO, EL PROCESO PRESUPUESTARIO**

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADA EN ECONOMÍA  
PRESENTA:**

**NORMA LUZ BERNAL RAMOS**

**ASESOR LIC. OSCAR ANTONIO MIGUEL**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, D.F. JUNIO DE 2015**



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.

## AGRADECIMIENTOS

A Dios...

A mi papá, Daniel Bernal<sup>+</sup> quien ya no esta con nosotros, pero yo se que estas muy feliz de ver esto. Gracias por tu comprensión y consejos... y se que estas.

A mi mamá Esther Ramos, quien siempre se ha preocupado por mí y es una mamá excelente, una fuente de apoyo incondicional siempre. Gracias por tus consejos en los momentos más desgastantes, locos y complicados de mi vida. Te quiero mucho ma'.

A mis hermanos Susana y Juan, quienes me comprenden y aguantan con mis locuras.

A mis sobrinas Jesy y Vane, quienes siempre han apoyado a su tía, o sea a mí, gracias.

Los quiero.

A mis sinodales:

Al Dr. José Manuel Flores Ramos, por el apoyo y formación que tuviera a bien proporcionarme, porque de ahí surgió mi interés por el tema de las Finanzas Públicas. Sus conocimientos, sus orientaciones, su paciencia, su motivación, su persistencia y apoyo, han sido fundamentales en mi formación durante muchos años.

Mi cariño, admiración y lealtad. Gracias.

Al Licenciado Oscar Antonio Miguel, por su tenacidad para guiarme en el camino y en la conclusión de este trabajo. Sabe que tiene mi admiración, cariño y respeto. Gracias.

A Lic. Ángel Ávila Martínez, por sus consejos y apoyo, gracias.

A Lic. María Luisa Muñoz, por su paciencia y recomendaciones, gracias.

Al Lic. Francisco Carmona Plascencia, por su afecto, apoyo, y paciencia, gracias.

Gracias por estar...

A la Universidad Nacional Autónoma de México y en especial a la Facultad de Economía, les estoy muy agradecida por tantos años de conocimiento y darme la oportunidad de encontrar mi vocación, ya que durante estos años he tenido gratas experiencias en la Administración Pública Federal y Estatal, he recorrido casi todo el país y he conocido lugares únicos y maravillosos, así como a gente muy valiosa de la cual aprendí que la vida nos pone en el camino, para que podamos aprender uno de otro y que el trabajar en equipo divide el trabajo y multiplica los resultados.

A mis amigos y amigas, les agradezco los momentos que hemos vivido juntos y lo mucho que yo he aprendido. Aunque con los años unos se van otros se quedan, unos piden consejo a otros se los pido, unos me ayudan a otros los ayudo, en fin...sólo se que que un amigo para mí, es trascendental porque hay afecto, simpatía y confianza que se ha establecido con el tiempo y aunque no son de mi familia, los quiero como si lo fueran.

El grato sabor que tengo es que... *“Con mis maestros aprendí mucho; con mis colegas, más; con mis alumnos todavía más y con la vida... MÁS”*.

Y aún falta...

# ANÁLISIS Y ESTRUCTURA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN MÉXICO, EL PROCESO PRESUPUESTARIO

## Contenido

Introducción.....	7
Capítulo I. Estado, Gobierno y Administración Pública .....	10
Marco Teórico.....	10
Desarrollo estabilizador.....	12
Desarrollo compartido .....	13
Crecimiento hacia afuera o Neoliberal, de 1983 a la fecha .....	15
Aspectos conceptuales .....	19
Estado .....	20
Sector Público .....	23
Gobierno .....	25
Administración Pública Federal.....	28
Estructura de la Administración de acuerdo con la Ley Organica de Administración Publica Federal .....	30
Centralizada .....	32
Paraestatal .....	37
Capítulo II. Finanzas Públicas y Federalización del gasto público .....	48
Marco Jurídico del Proceso Presupuestario.....	50
Paquete Económico.....	53
Ingresos Públicos .....	55
Gasto Público .....	60
Deuda .....	67
Federalismo .....	72
Ley de coordinación fiscal .....	72

Federalización del Gasto Público .....	77
Capitulo III. Proceso del Presupuesto de Egresos de la Federación.....	80
Planeación .....	83
Programación-Presupuestación.....	85
Ejercicio y Seguimiento.....	88
Control y Evaluación .....	89
Conclusiones:.....	97
Bibliografía .....	99

## Introducción

El objetivo de esta tesis es realizar un análisis de las Finanzas Públicas y de su estructura a través del proceso presupuestario, ya que éste es un plan de acción de gran importancia que refleja una parte fundamental de la política económica en nuestro país.

El presupuesto se establece generalmente para un año (1° de enero al 31 de diciembre) y muestra las prioridades y los objetivos del Gobierno Federal a través de los montos destinados a sus ingresos y sus gastos.

En Mexico cuando se habla de presupuesto se identifica al presupuesto como lo relativo a los gastos, porque los ingresos se abordan por separado en su propia Ley de Ingresos. Sin embargo, al hablar de presupuesto tendremos que hacer referencia, tanto los ingresos como los gastos.

Esta investigación se realizó por el interes de contar con un documento que agrupe la información del tema del proceso del Presupuesto, ya que si bien, sí se cuenta con manuales, libros, iniciativas, leyes, etc., los temas que permiten analizar el presupuesto, no solo son de de orden administrativo-económico, sino tambien de orden jurídico, por lo cual, en esta investigación se tratará de conjuntar la información de modo expedito e introductorio.

En el **Capítulo I**, se habla del marco teorico y de la intervención del Estado, ya que ésta intervención siempre es delimitada por prioridades, intereses y compromisos para que la Administración Pública elabore los planes, fijación de objetivos y selección de alternativas para México.

Esto se dice en el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), donde indica...”corresponde al Estado la rectoria del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral y sustentable, que



fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución”<sup>1</sup>.

Así mismo, describimos los aspectos conceptuales tales como, Estado, Sector Público, Gobierno y Administración Pública que parecieran que son sinónimos, pero lo que pasa es que se relacionan estrechamente en las tareas que el Estado asume conjuntamente con su administración.

Por lo anterior, es necesario referirnos a la Administración Pública de la Federación ya que de acuerdo con el artículo 90 de la CPEUM, nos indica 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”.<sup>2</sup>

En el **Capítulo II**, se expone el campo de las Finanzas Públicas, porque éstas son el proceso operativo de la política fiscal que involucra las funciones registro de los ingresos públicos, sus fuentes, su administración y el gasto (aplicación).

Derivado de que las Finanzas Públicas persiguen cumplir con los principios de eficiencia y equidad se habla del Paquete Económico, el cual, incluye la iniciativa de Ley de Ingresos, el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y los Criterios Generales de Política Económica. Aunado a los Criterios, hago una descripción de lo que son los Ingresos, el Gasto, la Deuda y que implica la Federalización del gasto público.

---

<sup>1</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF 27-05-2015, p.24.

<sup>2</sup> Ibid., p.82.

En el **Capítulo III** se menciona el marco jurídico del presupuesto y todo lo que conlleva el proceso presupuestario, la planeación, programación, presupuesto y evaluación del presupuesto público, ya que de acuerdo con Urquidi<sup>3</sup> la política fiscal es el conjunto de medidas relativas al régimen tributario, al gasto público, al endeudamiento interno y externo del estado, y a las operaciones y la situación financieras de las entidades y los organismos autónomos o paraestatales, por medio de las cuales se determinan el monto y la distribución de la inversión y el consumo públicos como componentes del gasto nacional, y se influye, directa o indirectamente, en el monto y la composición de la inversión y el consumo privados.

---

<sup>3</sup> Urquidi, Víctor L., La política fiscal en el desarrollo económico de la América Latina, Ensayos de Política Fiscal, Fondo de Cultura Económica, 1973. p.71.

## Capítulo I. Estado, Gobierno y Administración Pública

La Administración Pública ejerce la función operativa del Gobierno a través de actos “sucesivos, aislados e individuales para concretar los fines del Estado dentro del marco constitucional y el orden jurídico conformado por las Leyes adjetivas y Reglamentos”.<sup>4</sup>

El **Gobierno** se sirve de la **Administración Pública** Federal para realizar las funciones asignadas al Poder Ejecutivo de la Federación, es decir, que la Administración Pública Federal sirve de soporte para asumir las responsabilidades designadas al Presidente de la República, quien se apoya para ello directamente en las Secretarías y Dependencias del Estado. A este sistema de administración del Gobierno Federal se le denomina Administración Pública Federal, y opera a través de dependencias y entidades que dependen del Poder Ejecutivo.

Como cualquier sistema de administración...”la Administración Pública Federal realiza procesos relacionados con la Planeación, la Organización, la Administración de Personal, Dirección y Control”.<sup>5</sup>

### Marco Teórico

Históricamente, la aparición del **Estado** corresponde a la evolución de las Instituciones que hacen posible la cooperación entre los individuos. De acuerdo con Weber, el Estado es considerado como un conjunto de instituciones que afirman controlar un territorio y una población por medio del monopolio de la fuerza legalizada.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Amaro Guzmán Raymundo. Introducción a la Administración Pública. Editorial MC Graw Hill Interamericana de México, S. A. de C. V. Segunda edición. México, D.F. 1993.

<sup>5</sup> Muñoz Amato Pedro. Introducción a la Administración Pública México. Editorial Fondo de Cultura Económica. 7ª reimpresión, México, D.F. 1986.

<sup>6</sup> Ayala Espino, José Luis. “Límites del Estado, límites del mercado: Ensayos sobre economía política del Estado”. México, D.F., 1992, Instituto nacional de Administración Pública, A.C., p. 31.

Las **funciones del Estado** son muy diversas ya que no solo produce bienes y servicios, sino que influye en el comportamiento de los agentes, las variables y las instituciones económicas de muchas maneras. Al establecer un marco legal, puede realizar el papel de regulador de actividades, con lo que las empresas/instituciones desarrollan sus actividades, pero además puede o no, conceder subvenciones a muchos sectores de manera directa o indirecta (ventajas fiscales, financieras, etc.).

El predominio del Estado puede reflejar la presencia de ideologías políticas y sociales en la toma de decisiones, ya que el mercado por sí sólo, no puede realizar todas las funciones económicas, por ello, la política pública es necesaria para guiar, corregir y complementar al mercado en algunos aspectos. A partir de lo anterior, es importante darse cuenta que **el tamaño adecuado del sector público**, podría ser una cuestión técnica más que ideológica.

Derivado de lo anterior, podemos considerar que la expansión o reducción de la participación del Estado en la economía, se ha dado como respuesta a los desequilibrios ocasionados por una economía incapaz auto regularse.

En las sociedades liberales del siglo XIX la asignación de recursos era una tarea exclusiva del mercado, y al Estado le correspondía la protección de los derechos de propiedad, esto es, el establecimiento de las condiciones propicias para el intercambio económico. Esta situación se revirtió a partir de la crisis de 1929, que demostró que la economía de libre mercado no es capaz de satisfacer por sí sola, algunas necesidades sociales básicas. Esta situación generó una participación directa y amplia del Estado en la asignación de recursos, incluyendo en el catálogo de tareas estatales, además de la protección de los derechos de propiedad, la educación, la salud, la seguridad social, la estabilización del nivel de la actividad económica a través del gasto público, la regulación financiera, la inversión pública en infraestructura, el apoyo para agentes y sectores desprotegidos ante el mercado (agricultura, grupos vulnerables).

En México, los compromisos económicos y sociales se encuentran consagrados en nuestra Constitución, bien como requisitos fundamentales para la adecuada operación del sistema económico o porque corresponden a compromisos que el Estado debe asumir ante una falla en la previsión de las consecuencias de las actividades gubernamentales sobre la población, o debido a los efectos de las actividades privadas ante la deficiente regulación pública sobre éstas.

Durante los últimos setenta años en México se han instrumentado tres modelos:

### Desarrollo estabilizador

Aplicado a mitades de los años cuarenta hasta finales de los sesenta. Con una **intensa intervención del Estado** en las actividades económicas. En nuestro país, el proceso de industrialización se llevó a cabo mediante una amplia participación del Estado en la economía..."En la etapa de la industrialización a través de la sustitución de importaciones, el Estado se desempeñó como impulsor del desarrollo económico, asumió una posición proteccionista para fomentar el fortalecimiento de las actividades industriales, proveyendo para ello la infraestructura, insumos de uso generalizado e inclusive bienes de consumo básico".<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> En los años de la posguerra, el pensamiento económico latinoamericano se concentró en la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL), en donde se generó el modelo de industrialización a través de la sustitución de importaciones (ISI), que concebía a la industrialización de las economías latinoamericanas como un proceso en tres etapas: 1) sustitución de bienes de consumo, 2) sustitución de bienes de consumo duradero y 3) sustitución de los bienes de capital. La mayor parte de los países latinoamericanos cumplió con las dos primeras etapas, pero la tercera nunca se completó exitosamente ante la emergencia de la crisis de la deuda en los años ochenta.

## Desarrollo compartido

Instrumentado desde el inicio de la década de los setenta, hasta inicio de los ochenta. En los años setenta, con el agotamiento del modelo de desarrollo estabilizador, y ante las consecuencias de la inestabilidad macroeconómica, el Estado se hizo cargo de la protección del empleo, lo que lo llevó a tomar a su cargo a las empresas con problemas económicos, esto significó un **crecimiento considerable del aparato estatal**. Aunado a ello, el monopolio del sector energético y petrolero, y las demandas recientes en la sociedad junto con la escasez de recursos públicos, hicieron que el déficit fiscal y la deuda del gobierno aumentaran como proporción del PIB.

Para 1982, México se declaró en moratoria ante la incapacidad para responder a sus compromisos, lo que dio como resultado una crisis de liquidez, situación que se agravó por la caída en los precios internacionales del petróleo.

Esta crisis hizo patente la necesidad de ubicar al Estado en un nuevo perfil económico, ya que el gobierno no podía hacerse cargo de todas las actividades económicas. El diagnóstico en 1982, afirmaba que el desequilibrio externo y la inestabilidad interna eran problemas derivados de un exceso de demanda, en donde el responsable más evidente fue el Gobierno, que según los expertos había ejercido el gasto público de manera negligente, recurriendo al financiamiento inflacionario del déficit.

Es así, como en 1983 se emprendió la reorganización del sector paraestatal en torno a las actividades estratégicas y prioritarias señaladas en la Constitución Política. Muchas de las empresas fueron catalogadas como ineficientes y/o improductivas, y el gobierno no contaba con los recursos necesarios para procurar su operación. El resultado de esta política fue un proceso de desincorporación de empresas paraestatales, que promovió la fusión, venta, liquidación y extinción o transferencia de las entidades paraestatales.

**Cuadro 1**

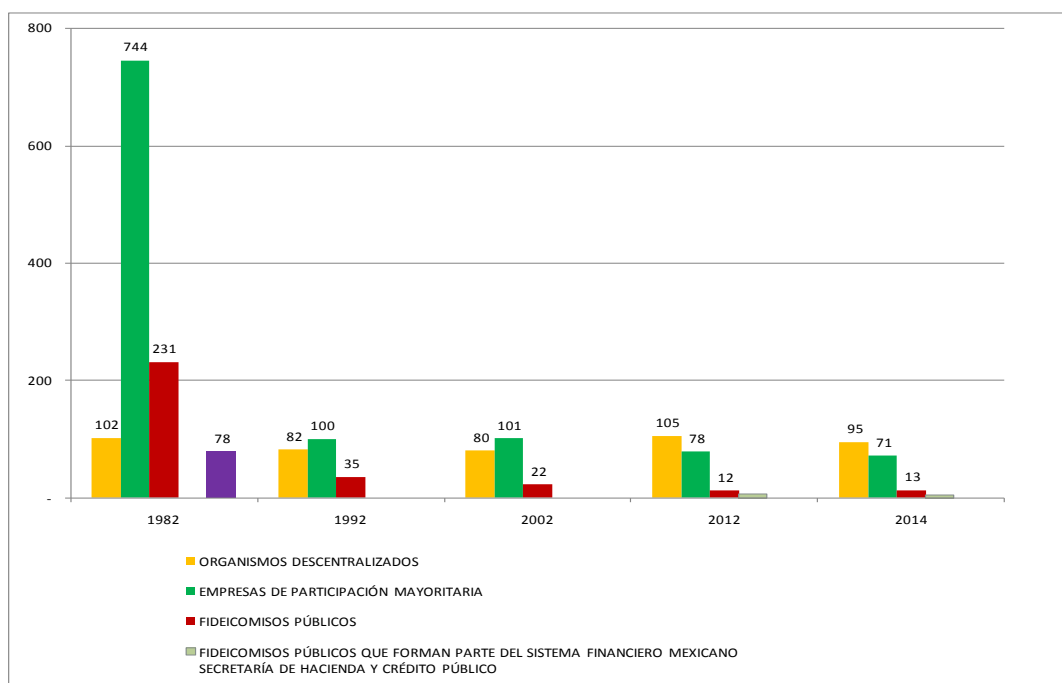
Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal

CONCEPTO/AÑO	1982	1992	2002	2012	2014	DESINCORPORADAS	PORCENTAJE DE DESINCORPORACIÓN %
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	102	82	80	105	95	7	7%
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN MAYORITARIA	744	100	101	78	71	673	90%
FIDEICOMISOS PÚBLICOS	231	35	22	12	13	218	94%
FIDEICOMISOS PÚBLICOS QUE FORMAN PARTE DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	-	-	-	7	6	1	12%
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN MINORITARIA	78	-	-	-	-	78	100%
TOTAL	1,155	217	203	202	189	973	84%

Fuente : Elaboración Propia con datos del Diario Oficial de la Federación.

**Gráfica 1**

Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal



Esta situación permito mostrar el desgaste y la inoperación del modelo cuando ocurrió la crisis de la deuda externa, por lo que a finales de la década de 80's "... era claro que la gran mayoría de los países de América Latina habían fracasado en su modelo de desarrollo. El crecimiento basado en la sustitución de importaciones, impulsado desde la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), y la hostilidad hacia el capital extranjero originada en la teoría de la dependencia,..."<sup>8</sup>

### Crecimiento hacia afuera o Neoliberal, de 1983 a la fecha

Ante la crisis que se estaba viviendo en México y en los países de América Latina, Estados Unidos promovió el Plan Brady con base en el compromiso de que el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) otorgaran recursos a los países para reducir la deuda con la banca privada. Sin embargo, paralelamente Estados Unidos a través de organismos Internacionales promovió la búsqueda de un modelo económico abierto, estable y liberalizador para América Latina, cristalizando esas ideas con la formulación del **Consenso de Washington (CW)** en 1989, cuyas **reformas** de política económica fueron **basadas** en una **lógica de mercado, caracterizada por la apertura y disciplina macroeconómica.**

El fundamento teórico de las propuestas del CW están fundamentadas en la teoría económica neoclásica y en el modelo ideológico y político del neoliberalismo. A partir de ahí, los protagonistas de las actividades económicas fueron el sector privado y el **Estado quedo en un rol regulatorio**; creyendo que de esta manera

---

<sup>8</sup> El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina.- *Rubí Martínez Rangel y Ernesto Soto Reyes Garmendía*. Página 42. Revista Política y Cultura No. 37. Medio siglo de transformaciones en América Latina. Universidad Nacional Metropolitana, Unidad Xochimilco.



se lograría la estabilidad económica que se necesitaba después de la crisis de la deuda.

Una de las Reformas de política económica en el CW fue “...Sobre el papel del Estado: dado que el sector privado gestiona más eficientemente los recursos que el sector público, los gobiernos deben disminuir al Estado a su mínima expresión y dejar en manos del sector privado la mayor parte de su gestión aun cuando se trate de “servicios universales” (como el acceso al agua potable o a la electricidad). El Estado debe ser un mero facilitador de los negocios del sector privado (estabilidad), un regulador ocasional de los excesos del mercado (programas de alivio de la pobreza y protección del medio ambiente) y un garante de la paz social (gobernanza).”<sup>9</sup>

Durante la década de los 90’s el mismo CW formuló un listado de medidas de política económica para orientar a los gobiernos de países en desarrollo en América Latina a afrontar su crisis de la deuda externa, mediante el pedir ayuda a organismos internacionales, tales como, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Al principio, estas medidas fueron recomendaciones para la recuperación económica de América Latina, pero después de la crisis de la deuda externa, se convirtieron en preceptos recomendados para todos los países que quisieran salir del subdesarrollo.

Dichas recomendaciones se convirtieron en un **decálogo**:<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Pedro Pablo Kuczynski y John Williamson, Después del Consenso de Washington. El reinicio del crecimiento y de la Reforma en América Latina. Instituto de Economía Internacional, Washington 2003.

<sup>10</sup> Williamson, John, “What Washington Means by Policy Reform”, Capítulo 2 en Latin American Adjustment: How Much Has Happened?, Peterson Institute for International Economics, 1990. Disponible en: <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=486>. Véase también del mismo autor: After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America.

- 1) Escrupulosa disciplina fiscal que permitiese reducir el déficit público.
- 2) Un cambio en las prioridades del gasto público, eliminando los subsidios y redirigiendo parte de esos recursos hacia la educación y la sanidad;
- 3) Una reforma tributaria basada en aumentos de los impuestos, sobre una base amplia y con tipos marginales moderados;
- 4) La determinación por el mercado de los tipos de interés, de forma que éstos fuesen positivos;
- 5) La determinación, también por el mercado, del tipo de cambio, de forma que éste fuese competitivo.
- 6) La liberación del comercio y su orientación hacia el exterior, eliminando cualquier tipo de barrera arancelaria y no arancelaria;
- 7) La atracción de inversiones extranjeras, eliminando cualquier tipo de restricción;
- 8) La privatización de las empresas públicas;
- 9) La desregulación de las actividades económicas;
- 10) Y la firme garantía del derecho de propiedad.

México y los países de América Latina, produjeron cambios dramáticos en el peso relativo del Estado --limitación en su campo de acción, desregulaciones, privatizaciones masivas, disminución del gasto e inversión pública muy notables— ya que otorgaron mucho más espacio a los agentes privados

Por su parte, **México realizó cambios importantes**, ya que de ser una economía cerrada hasta 1985 en que el país se adhirió al GATT, para 1993 se pactó la integración al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, dos potencias mundiales. Igualmente de acelerado, fue el proceso de privatizaciones que enajenó activos a cambio de recursos que aliviaron el déficit fiscal, pero que cedieron poder de negociación ante el capital privado nacional de base oligopólica; a la par, se tomaron medidas heterodoxas para el combate a la inflación con base en los Pactos de estabilización, que fungieron como un acuerdo tripartito entre el Estado, el capital y la clase trabajadora representada por la facción corporativa del

régimen político, que igualaron las condiciones entre el Estado y el capital, lo que limitó la autonomía estatal y ubicó a los actores privados como grupos de interés.

El resultado de la modernización de la economía mexicana, se tradujo en una **mayor apertura comercial** a la economía mundial, encaminada a incrementar el intercambio con todas las naciones del mundo para promover la eficiencia y competitividad<sup>11</sup>, sin embargo, las condiciones que prevalecían **en nuestro país significaron la pérdida de espacios** endógenos de maniobra ante los acreedores internacionales y **una mayor vulnerabilidad en el mercado internacional dadas las asimetrías productivas, tecnológicas y de calificación de la fuerza de trabajo**; no sólo ante las potencias mundiales, sino incluso frente a otros países de desarrollo similar al de México.

Durante estas décadas, **la participación del Estado en la economía mexicana cambió cualitativamente** debido a la globalización, a las políticas de estabilización y a la liberalización económica y el desarrollo tecnológico en especial de las telecomunicaciones y la informática, lo que permitió la separación de los monopolios naturales y su privatización. Esto generó un giro en el perfil de la intervención pública en las actividades económicas hacia esquemas de regulación económica y financiera.

Así mismo, en México **la política económica se fundamentó principalmente en la desregulación de la actividad económica** (inicialmente en las actividades financieras), liberalización del comercio y de la industria y privatización de empresas públicas. Como forma de existencia, con una norma de vida caracterizada por la competencia generalizada.

---

<sup>11</sup> Heliana Monserrat Huerta y María Flor Chávez Presa, Tres modelos de Política Económica en México, durante los últimos setenta años, Revista No. 37 de la División de Ciencias Sociales y Humanidades Publicada por la UAM Azcapotzalco, Primer Semestre de 2003, Vol. XVIII, ISSN 0185-3937, pág. 69.

En este modelo, la injerencia del Estado sólo se aceptó para salvaguardar los mercados, promoverlos y garantizar la libre y plena competencia entre individuos y empresas, así como al cumplimiento de los compromisos sociales y económicos, entre ellos la educación, la salud, la vivienda, la seguridad social, la defensa nacional, el apoyo a las actividades económicas y el empleo, entre otros.

Los resultados positivos se miden en materia de estabilización macroeconómica y de que se eliminó el enorme déficit fiscal, además de que se canalizó una mayor proporción de las erogaciones gubernamentales hacia el gasto social y, con base en la renegociación de la deuda externa, se redujo sustancialmente el volumen de recursos destinados a cubrir el costo financiero de dicha deuda.

La particularidad del modelo radica en que se puso en el centro de atención, la estabilidad de algunas variables macroeconómicas como la inflación, el tipo de cambio, el superávit fiscal o la balanza de pagos, sin embargo...”**se han descuidado gravemente el crecimiento real de la economía, el empleo y el salario real, lo que ha deteriorado estructuralmente al mercado interno**”<sup>12</sup>.

Cada uno de los modelos que se han implementado en el país, fueron formulados de manera gradual y no necesariamente se aplicaron en su inicio de forma articulada o integralmente planeada, a efecto de dar respuesta a las necesidades económicas y sociales de un México en continuo crecimiento.

### Aspectos conceptuales

Para el hombre común las definiciones de Estado, Sector Público, Gobierno y Administración Pública Federal, parecieran que son sinónimos o cuando menos conceptos equiparables. Esta idea no carece de razón, porque se relacionan estrechamente.

---

<sup>12</sup> Huerta, 2009.

Por eso, es importante distinguir la manera de como se interrelacionan cada uno de ellos, ya que la Administración Pública presupone la existencia del Sector Público, el Gobierno y el Estado, por lo cual, hare la referencia a cada uno de los conceptos.

## Estado

El concepto de Estado está dentro del dominio de las ciencias sociales y constituye uno de los más complejos objetos de estudio desde los tiempos clásicos y se denomina diversamente “Teoría General del Estado”, “Teoría del Estado Moderno” o de algún otro modo singular. Su objeto es, precisamente, el estudio de los orígenes, el desarrollo y las características actuales del Estado. Para abordar su estudio se utiliza:

- El Método histórico para conocer el desenvolvimiento del Estado a través del tiempo y del espacio.
- El Método sociológico para estudiar tanto a la nación, a la población o al pueblo como sus componentes.
- El Método de la ciencia política para analizar las diversas formas de integración del poder público, de la autoridad y del gobierno y,
- El Método jurídico para entenderlo como la unidad del orden jurídico o como sistema de derecho positivo.

Simplificando la tipología o clasificación de las teorías del Estado, encontramos entre otras, las siguientes: <sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Nueva Administración Pública de México. Vol. 1, Instituto Nacional de Administración Pública. Segunda Edición México, D.F. 2002. p. 14.

- **Teorías organicistas.** Consideran al Estado como un ente (Órgano) similar a los organismos vivos. Tendrán una personalidad propia, estaría dotado de capacidad de discernimiento, voluntad y habilidad para ejecutar acciones complejas
- **Teorías sociológicas.** Consideran al Estado como una unidad colectiva o de asociación con características especiales (unidad de asociación y de los miembros que consta).
- **Teorías jurídicas.** Esta teoría considerar al Estado como una unidad jurídica y se puede clasificar en dos grandes grupos: 1) Los que sostienen la personalidad jurídica del Estado y 2) Los que identifican la unidad entre el Estado y el Derecho.

Un aspecto básico es tomar en cuenta el papel o las funciones que se le han asignado al Estado a partir de los diferentes enfoques de pensamiento económico:

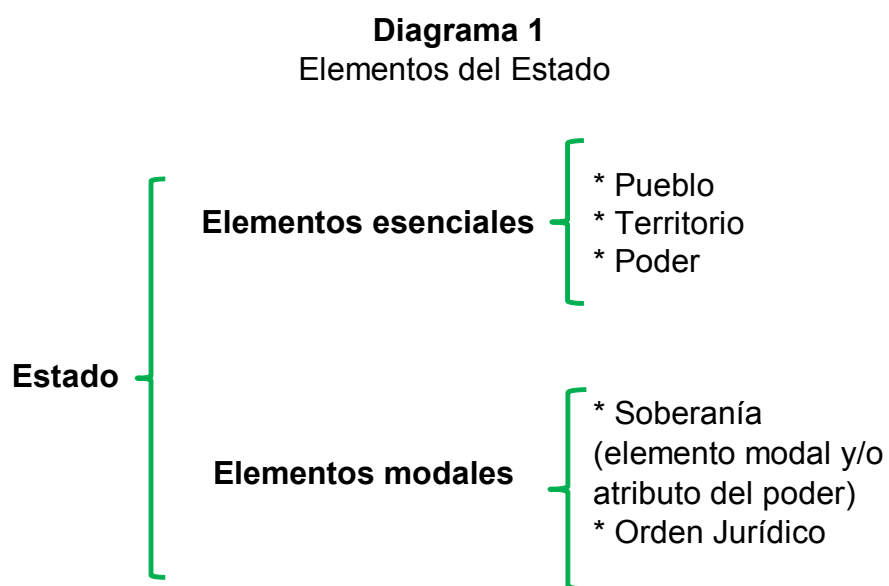
Cuadro 2  
Papel del Estado

Enfoque	Definición
Clásico	El Estado se limita a ser guardián y policía para garantizar los derechos individuales de los ciudadanos
Marxista	El Estado realiza funciones jurídico-políticas y de sujeción ideológica, pero paralelamente tiene la tarea de conservar las condiciones materiales necesarias para la reproducción ampliada del capital. El orden social es transitorio pues puede desquebrarse y dar paso a una nueva sociedad.
Keynesiano	El papel del estado debe de ser el de administrador de la demanda efectiva y ésta debe determinar el nivel de producción. Ante la incompetencia del libre juego de la oferta y la demanda el Estado debe intervenir en la economía y ser benefactor, realizando acciones que contribuyan a la distribución del ingreso.
Estructural	El papel del Estado es que asuma un papel de planificador y promotor del desarrollo y de la industrialización. El Estado debe actuar en la economía directa e indirectamente para reducir la dependencia externa y lograr mayor
Monetarista	Ya que el estado es el único que tiene la tienen capacidad para poder para fijar la oferta de dinero (ya que controla la cantidad que se imprime o acuña así como la creación de dinero bancario), su función debe limitarse a elaborar un presupuesto balanceado y una política monetaria contraccionista. Por lo tanto, el Estado debe ser sólo un guardián del libre juego de las leyes del mercado y debe privatizar sus funciones económicas.

Fuente: Elaboración propia con varios documentos de las diferentes escuelas de pensamiento económico

La teoría general del Estado estudia los aspectos jurídicos de la población por lo que Kelsen nos dice...”La tesis del Estado parte de la afirmación que no es una unidad o ente que pertenezca al mundo de la naturaleza o a la esfera de la causa, pertenece a la esfera de las normas o valores”<sup>14</sup>... por ello, si no es posible determinarlo científicamente, debemos afirmar la teoría del derecho y el Estado.

Los elementos que forman el Estado mexicano son:<sup>15</sup>



Fuente: Elelaboración propia con la información de Pichardo Pagaza.

Para José Ayala “El Estado moderno es una organización e institución dotada de poder económico y político, para imponer el marco de obligaciones, regulaciones y restricciones a la vida social y al intercambio económico” <sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> *Ibíd.*, p. 15.

<sup>15</sup> *Ibíd.*, p.19.

<sup>16</sup> Ayala Espino José, “Mercado, elección pública e instituciones: una revisión de las teorías modernas”, Facultad de Economía, U.N.A.M. México 1995.

Jurídicamente el Estado moderno se considera...”como la representación jurídica de la población que radica en un territorio propio y se gobierna de manera soberana. A su vez, el **Gobierno es quien representa jurídicamente al Estado** para el cumplimiento de las funciones que la población le tiene atribuidas en su Constitución Política”.<sup>17</sup>

Por lo tanto el Estado es una persona jurídica de derecho público con una sola personalidad y voluntad que se regula en su estructura y funcionamiento por la Constitución y las leyes administrativas secundarias.

**El papel del Estado** está determinado en el artículo 25 de la Constitución donde nos dice...” Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.<sup>18</sup>

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución...”.<sup>19</sup>

## Sector Público

El Sector Público se puede concebir como un conjunto de instituciones u organismos que regulan, de una forma u otra, las decisiones colectivas de carácter político, económico, social y cultural de un país.

---

<sup>17</sup> Carrillo Castro Alejandro. Génesis y Evolución de la Administración Pública Federal Centralizada, Colección 200 años de Administración Pública en México, Tomo II, Vol. I, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.México, D.F. 2012. p.11.

<sup>18</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF 07-07-2014, p.18.

<sup>19</sup> *Ibíd.*,p.18.



El Banco de México lo define como el...”Conjunto de órganos administrativos mediante los cuales el Estado cumple o hace cumplir la política y voluntad expresada en las leyes fundamentales del país. Incluye todos los órganos administrativos de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial federales y organismos públicos autónomos. Comprende por lo mismo al Sector Central y al Sector Paraestatal, excluye la administración de los gobiernos locales “<sup>20</sup>.

Mientras que el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados dice que el sector público es el...”Conjunto de órganos administrativos mediante los cuales el Estado cumple o hace cumplir la política y voluntad expresada en las leyes fundamentales del país. Incluye todos los órganos administrativos de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial federales y organismos públicos autónomos. Comprende por lo mismo al Sector Central y al Sector Paraestatal de control presupuestario directo e indirecto, excluye la administración de los gobiernos locales.” <sup>21</sup>

Ahora bien, estas instituciones u organismos, intervienen en la actividad económica para desarrollar las funciones y los objetivos que tienen encomendados; para lo cual, se financia, fundamentalmente, a través de los impuestos. Por otro lado, el sector público también actúa como unidad económica de producción a través de las empresas públicas que producen bienes y prestan servicios de interés público (infraestructuras, educación, salud, energía, agua, etc.).

Entre algunas de las funciones que se le pueden asignar al sector público, podemos mencionar las siguientes:

- Fomentar la eficiencia económica,

---

<sup>20</sup> <http://www.banxico.org.mx/divulgacion/glosario/glosario.html#S>

<sup>21</sup> CEFP/020/2014. Glosario de términos más usuales de las Finanzas Públicas. LXII legislatura de la Cámara de Diputados, Noviembre de 2014. p.1.

- Mejora la distribución de la renta.
- Propiciar la estabilidad y el crecimiento económico.

También el sector público puede ser estudiado, desde éstas perspectivas que son complementarias:

- Institucionalidad o marco normativo.
- Su estructura orgánica o tipo de organización.
- El proceso político de toma de decisiones públicas.
- Por la evolución de sus indicadores económicos o tamaño del Estado.

Para conseguir sus objetivos y desarrollar sus funciones, **el sector público está directamente asociado a la participación del Estado en la economía**, ya que tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo quinto de la Constitución, y a la concreción y organización de su relación con la sociedad a través de la administración pública, donde se señala...”El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado”.<sup>22</sup>

## Gobierno

Según Giovanni Sartori...” el Gobierno tiene una doble acepción: Designa tanto los mecanismos a través de los cuales se lleva a cabo la dirección pública de la colectividad social, como el aparato que hace aquélla posible”.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF 09-02-2012, p.25.

<sup>23</sup> Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p.138.

Javier Hurtado, nos dice que el Gobierno “Es la expresión institucional de la autoridad del Estado. Su función consiste en la elaboración, ejecución y sanción de normas jurídicas a través de órganos legítimamente constituidos que, en un sentido amplio, cumplen todos aquellos sistemas de gobierno que organizan y estructuran el poder político bajo principios democráticos. En otro sentido, el término también denota el método mediante el cual se gobierna a una sociedad, o bien, se refiere a un grupo de individuos que comparten una determinada responsabilidad en las instituciones gubernamentales”.<sup>24</sup>

Los sistemas de Gobierno a que se refiere Javier Hurtado son:<sup>25</sup>

**Cuadro 3**  
Sistemas de Gobierno

Presidencial	Parlamentario	Semipresidencial
.El presidente es jefe de Estado y de gobierno.	.Las jefaturas de Estado y de gobierno están separadas.	.El presidente es jefe de Estado; la jefatura de gobierno es dual o bicéfala.
.El presidente es electo popularmente, directa o indirectamente, por un periodo fijo.	.La jefatura de Estado es por sucesión, designación o elección no popular, y la de gobierno emana del Parlamento.	. La jefatura de Estado es por elección popular y la de gobierno se instituye a propuesta del presidente, pero con aprobación de la Asamblea
.El presidente no puede ser destituido por el Congreso y aquél no puede disolver a éste.	.El primer ministro puede ser destituido por el Parlamento.	. El presidente no puede ser destituido y el primer ministro puede ser removido por el <u>presidente o la Asamblea</u>
.El presidente tiene el control total del Ejecutivo y dirige el gobierno.	.El primer ministro puede recomendar al jefe de Estado la disolución del Parlamento.	.El presidente dirige el Ejecutivo compartiéndolo con el primer ministro; de la misma forma que el gabinete comparte responsabilidades con el <u>primer ministro</u> .
.El gobierno es unipersonal y el gabinete sólo aconseja al presidente.	.El primer ministro dirige el gobierno, compartiéndolo o controlándolo.	.La Asamblea puede sostener o destituir gabinetes <u>contra la voluntad del presidente</u> .
.Los ministros sólo son responsables ante el presidente.	.El gobierno es colegiado;	.Se basa en el principio de l compartición de poderes.
.Se basa en el principio de separación de poderes.	El gabinete toma decisiones colectivas y sus <u>ministros deben apoyarlas</u> .	
	.Los ministros son responsables ante el Parlamento.	
	.Se basa en el principio de fusión de poderes.	

Fuente: Elaboración propia con información de Hurtado Javier, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 19. Instituto Federal Electoral. p.12

Como sistema de Gobierno, se entiende la forma en que cada república o monarquía constitucional integra su representación política y establece relaciones entre sus instituciones gubernamentales, por ello, los sistemas de gobierno conforman, junto con los sistemas electorales, de partidos y cultural, lo que se conoce como sistema político.

<sup>24</sup> Hurtado Javier, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 19. Instituto Federal Electoral. p.12.

<sup>25</sup> *Ibíd.* p.29.

Por ello, en la construcción de todo sistema de Gobierno, siempre existe un antes y un después. En el caso de nuestro país, el punto de partida es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque en ella se establecieron las primeras columnas que forjaron lo que hoy es la estructura del actual Gobierno Mexicano.

En el Título Segundo, Capítulo I de la Constitución Política, se refiere a la Soberanía Nacional y la Forma de Gobierno, de acuerdo a lo siguiente:

Artículo 39. “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”<sup>26</sup>.

Artículo 40. “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, 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 de esta ley fundamental”.<sup>27</sup>

Ante ello, se entiende que los mexicanos somos libres, y por tanto, podemos decidir cuál es la forma de gobierno que queremos y a los gobernantes que nos van a representar, respetando la forma de organización de nuestro país.

Por lo anterior, México se divide para su organización en tres órdenes de Gobierno: **Federal, Estatal y Municipal**. Así mismo y de acuerdo con el artículo 116 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, el poder público de la Federación se dividirá para su ejercicio en **Ejecutivo, Legislativo y Judicial**, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

---

<sup>26</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF 09-02-2012, p. 30.

<sup>27</sup> *Ibíd.*, p. 30.

## Administración Pública Federal

La Administración Pública Federal es definida como un... “Conjunto de órganos que auxilian al Ejecutivo Federal en la realización de la función administrativa; se compone de la administración centralizada y paraestatal...”.<sup>28</sup> Se considera la principal actividad que corresponde a desarrollar al Poder Ejecutivo, para la prestación de los servicios públicos.

Alejandro Carrillo define... **“La Administración Pública es el medio o instrumento del que se vale el Gobierno de un Estado para el cumplimiento de los fines o atribuciones que tiene asignados por ley.”**<sup>29</sup>

La evolución de las dependencias de la Administración Pública Federal (APF) en nuestro país, no ha sido sólo cuantitativa, sino también cualitativa, pues su estructura y funciones han obedecido, también, a una **evolución del concepto de Gobierno y del Estado mismos**, también nos señala Alejandro Carrillo que...“por lo general **cada vez que evoluciona o se modifica el concepto de Estado o cambia el propósito y la forma de gobierno, evoluciona y se transforma también la forma y funcionamiento de la Administración Pública**”.<sup>30</sup>

Actualmente, el esquema de organización y funcionamiento de la Administración Pública Federal, tiene como objetivos básicos:

- Ordenar la administración pública paraestatal en sectores, o sea en grupos de que dependen en ciertos aspectos de un coordinador de sector que es

---

<sup>28</sup> Glosario de términos más usuales de las Finanzas Públicas. LXII legislatura de la Cámara de Diputados, Noviembre de 2014. p.1. CEF/020/2014.

<sup>29</sup> CARRILLO Castro, Alejandro: "200 AÑOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO, Génesis y Evolución de la Administración Pública Federal Centralizada" Tomo II Volumen 1, INAP. 1ª. Edic. 2012. p. 9.

<sup>30</sup> *Ibíd.*, p.9.

un secretario de estado o un jefe de departamento. Ello con el fin de lograr una mayor coordinación y control de las entidades que la integran.

- Elevar la eficiencia de las entidades.
- Convertir a las entidades paraestatales agrupadas en cada sector administrativo en instrumentos para la implantación de las políticas sustantivas que llevan a cabo las dependencias centralizadas.
- Modernizar los sistemas de planeación, programación, presupuestación, control, información y evaluación de la administración pública federal.

Para precisar los fines del Estado, la Administración Pública funciona de acuerdo con un marco jurídico que determina los principios básicos de su planeación y estructura. Estos son ordenamientos jurídicos fundamentales son: la Ley de Planeación y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que emanan de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Diagrama 2**



Por lo anterior, la Administración Pública utiliza la planeación como una actividad que permite vincular los medios con los fines, para diseñar normas organizativas,

distribuir funciones, procurar la eficiencia en los objetivos de desarrollo a los que aspira la sociedad y dignificar y enriquecer la función pública.

### **Estructura de la Administración de acuerdo con la Ley Organica de Administración Publica Federal**

A partir de 1917, la Administración Pública de México, diversifica sus tareas, comprendiendo objetivos que le eran ajenos y el Estado posrevolucionario se inicia con una organización administrativa muy reducida y simple: seis secretarías (Hacienda y Crédito Público, Industria y Comercio, Fomento, Comunicaciones, Guerra y Marina y la Secretaría de Estado) y posteriormente los departamentos de Salubridad Pública, el Judicial, el Universitario y de Bellas Artes.

Posteriormente una nueva Ley divide la Secretaría de Estado en las de Gobernación y relaciones Exteriores, y se crean nuevos departamentos como el de Contraloría, Aprovisionamiento General, Establecimientos Laborales y aprovisionamientos militares. En términos generales, puede decirse que la participación Estatal en la vida económica y el desarrollo social fueron las pautas que inspiraron, nuevas leyes organizativas, y con estas la creación, fusión, supresión de Secretarías y Departamentos de Estado, su red denominación y su transformación de Departamentos en Secretarías.

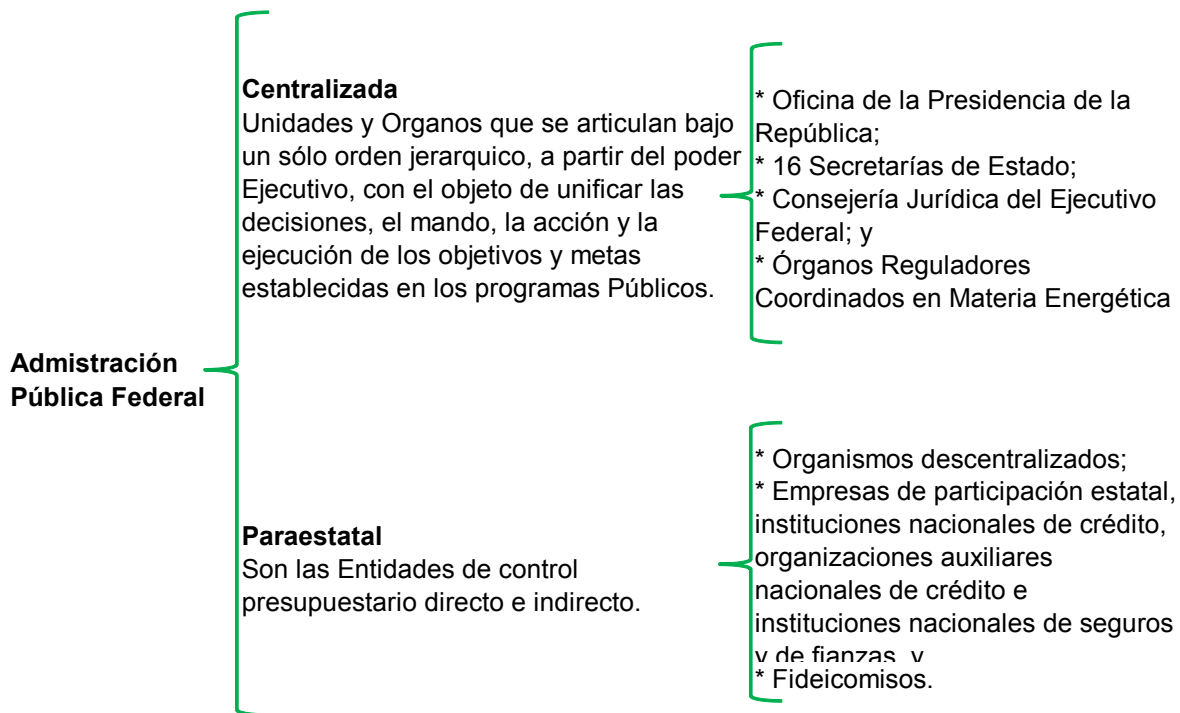
Cuando la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal entra en vigor (1° de enero de 1977), se da un ajuste en el aparato administrativo, evita duplicaciones, precisa responsabilidades y simplifica estructuras. Esta Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, ya que regula conjuntamente la administración centralizada y a la paraestatal, detallando los órganos y entidades que componen a una y a otra. Esta Ley faculta al Presidente de la República en la cúspide de la organización administrativa.

En el **artículo 80** de la Constitución, indica que...”se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”,<sup>31</sup>

Mientras que en el **artículo 90** de la Constitución, 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”<sup>32</sup>.

### Diagrama 3

Estructura de la Administración Pública Federal



Fuente: Elaboración propia de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública, DOF 13-05-2015.

<sup>31</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF 07-07-14, p. 55.

<sup>32</sup> *Ibíd.*, p.58.



Constitucionalmente los titulares de dichas entidades pueden ser designados y removidos libremente por el Presidente de la república, salvo en los casos en los que la propia Constitución establezca alguna modalidad diferente.

“Las Leyes determinaran las relaciones entre las Entidades Paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado”.<sup>33</sup>

### Centralizada

La Administración Pública **Centralizada**, está conformada por la Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética<sup>34</sup>.

La oficina de la Presidencia de la República que de acuerdo con el Artículo 8 de la Constitución...”El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos contará con el apoyo directo de la Oficina de la Presidencia de la República para sus tareas y para el seguimiento permanente de las políticas públicas y su evaluación periódica, con el objeto de aportar elementos para la toma de decisiones, sin perjuicio de las atribuciones que ejercen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el ámbito de sus respectivas competencias. El Presidente designará al Jefe de dicha Oficina”<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> *Ibíd.*, p.58.

<sup>34</sup> Se consideran prioritarias de manera exclusiva para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de la Constitución, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la misma Constitución, ya que el Gobierno Federal mantendrá siempre la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan. Pudiendo participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

<sup>35</sup> Ley Organica de la Administración Pública Federal. DOF 13-05-2015. p 2.

La Oficina de la Presidencia de la República contará con las unidades de apoyo técnico y estructura que el Presidente determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a dicha Oficina”.<sup>36</sup>

**16 Secretarías de Estado** que de acuerdo con el Artículo 10 de la Constitución, éstas...”tendrán igual rango y entre ellas no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna. Sin perjuicio de lo anterior, por acuerdo del Presidente de la República, la Secretaría de Gobernación coordinará las acciones de la Administración Pública Federal para cumplir sus acuerdos y órdenes”.<sup>37</sup>

**Cuadro 4**  
Secretarías de Estado

Nombre
1. Secretaría de Gobernación
2. Secretaría de Relaciones Exteriores
3. Secretaría de la Defensa Nacional
4. Secretaría de Marina
5. Secretaría de Hacienda y Crédito Público
6. Secretaría de Desarrollo Social
7. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
8. Secretaría de Energía
9. Secretaría de Economía
10. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
11. Secretaría de Comunicaciones y Transportes
12. Secretaría de Educación Pública
13. Secretaría de Salud
14. Secretaría del Trabajo y Previsión Social
15. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
16. Secretaría de Turismo

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal DOF 13-05-2015.

<sup>36</sup> *Ibíd.*, p. 2.

<sup>37</sup> *Ibíd.*, p. 3.

Algunas **características de las Secretarías**, son:

- Las Secretarías de Estado tendrán igual rango y entre ellas no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna.
- Cada Secretaría de Estado formulará, respecto de los asuntos de su competencia; los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, y órdenes del Presidente de la República.
- Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.
- Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refiere el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cualesquiera de sus facultades, excepto aquéllas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares.
- Conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.

Estas Secretarías de Estado carecen de personalidad jurídica propia, pero participan de la personalidad del Ejecutivo, ejerciendo su competencia por medio del Presidente de la República.

El Presidente de la Republica también esta facultado por la Ley Orgánica, para crear comisiones intersecretariales donde se despachen asuntos en que deban intervenir varias Secretarias, éstas podrán ser transitorias o permanentes y serán presididas por quien determine el Presidente de la República.

**La Consejería Jurídica** fue creada el 15 de mayo de 2009, bajo el gobierno del Presidente Felipe Calderón Hinojosa y su titular...”dependerá directamente del Presidente de la República, y será nombrado y removido libremente por éste”.<sup>38</sup>

“A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal le serán aplicables las disposiciones sobre presupuesto, contabilidad y gasto público federal, así como las demás que rigen a las dependencias del Ejecutivo Federal”.<sup>39</sup>

Y de acuerdo con el reglamento interior de la Consejería, algunas de sus funciones son:

- Revisión y validación de los instrumentos jurídicos que son sometidos a la consideración del Presidente de la República, tales como decretos, acuerdos, etc.
- Elaborar o coadyuvar en la elaboración de las iniciativas de ley que la presidencia de la república presenta ante el Congreso de la Unión.
- Representación legal del primer mandatario mexicano en las acciones de inconstitucionalidad o controversias constitucionales que prevé la Constitución Federal, además de representarlo en todos aquellos juicios en que este sea parte. se determinarán las atribuciones de las unidades administrativas, así como la forma de cubrir las ausencias y delegar facultades.

---

<sup>38</sup> *Ibíd.*, p.2.

<sup>39</sup> *Ibíd.*, p.2.

En el Artículo 28 de la Constitución hace referencia a los **Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética** y señala..."El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado".<sup>40</sup>

Las principales características de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética son:



#### **Naturaleza**

- ▶ Forman parte de la Administración Pública Centralizada.
- ▶ Cuentan con personalidad jurídica, autonomía técnica y de gestión.
- ▶ Autosuficiencia financiera a partir del cobro de derechos y aprovechamientos.

#### **Integración**

- ▶ Siete comisionados (uno de ellos Comisionado presidente) designados por el Senado de la República, cada uno seleccionado de una terna propuesta por el Ejecutivo Federal.
- ▶ Duración en el cargo: siete años, escalonados.
- ▶ Se establece la limitante de 14 años para la duración del cargo de Comisionado Presidente.

#### **Atribuciones comunes**

- ▶ Regular, supervisar y sancionar en las materias de su competencia.
- ▶ Aportar elementos técnicos al Ejecutivo Federal y a la Secretaría de Energía, sobre la formulación de políticas energéticas.
- ▶ Aprobar su anteproyecto de presupuesto.
- ▶ Realizar estudios técnicos.
- ▶ Atribuciones específicas de CNH y CRE estarán en las leyes sustantivas

<sup>40</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF 09-02-2014, p. 25.

**La Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) que fue creada el 28 de noviembre de 2008** como un organismo con autonomía técnica para regular y supervisar la exploración y extracción de hidrocarburos en México. La CNH quedó formalmente instalada el 20 de mayo de 2009, a partir del nombramiento de los cinco comisionados integrantes de su órgano de gobierno y la **Comisión Reguladora de Energía (CRE) fue creada** mediante Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de octubre de 1993, mismo que entró en vigor el 3 de enero de 1994.

Estos Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética se crearon como parte del Ejecutivo Federal, con motivo del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, específicamente en la reforma al artículo 28 Constitucional.

## Paraestatal

De acuerdo con el artículo tercero de la Ley Organica de la Administración Pública Federal señala... “El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal”.<sup>41</sup>

La información se publica en el Diario Oficial de la Federación mediante el título de “Relación de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento”<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Relación de Entidades paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento. DOF 15/08/2014.

<sup>42</sup> Diario Oficial de la Federación (DOF) 15/08/2014.

## Organismos descentralizados

Estos se encuentran regulados por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y por la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Además de que fueron creados por Decreto del Ejecutivo Federal; su principal distinción con los organismos desconcentrados es que tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

No obstante su autonomía, las entidades descentralizadas se encuentran sometidas a las actividades de control y vigilancia de la Administración Pública Central. **Actualmente son 95 organismos descentralizados** y a continuación se mencionan:

### **SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN**

1. Archivo General de la Nación
2. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
3. Talleres Gráficos de México

### **SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL**

4. Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas

### **SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**

5. Casa de Moneda de México
6. Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros
7. Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero
8. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
9. Instituto para la Protección al Ahorro Bancario
10. Lotería Nacional para la Asistencia Pública
11. Pronósticos para la Asistencia Pública
12. Servicio de Administración y Enajenación de Bienes

## **SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL**

13. Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad

14. Instituto Mexicano de la Juventud

15. Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores

## **SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES**

16. Comisión Nacional Forestal

17. Instituto Mexicano de Tecnología del Agua

18. Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático

19. Productos Forestales Mexicanos (en proceso de desincorporación)

## **SECRETARÍA DE ENERGÍA**

20. Instituto de Investigaciones Eléctricas

21. Instituto Mexicano del Petróleo

22. Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares

## **SECRETARÍA DE ECONOMÍA**

23. Centro Nacional de Metrología

24. Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial

25. Servicio Geológico Mexicano

## **SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN**

26. Colegio de Postgraduados

27. Comisión Nacional de las Zonas Áridas

28. Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar

29. Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias

30. Instituto Nacional de Pesca

31. Productora Nacional de Biológicos Veterinarios

## **SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES**

32. Aeropuertos y Servicios Auxiliares

33. Agencia Espacial Mexicana

34. Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos

35. Ferrocarriles Nacionales de México (en proceso de desincorporación)



- 36. Servicio Postal Mexicano
- 37. Telecomunicaciones de México

### **SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA**

- 38. Centro de Enseñanza Técnica Industrial
- 39. Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional
- 40. Colegio de Bachilleres
- 41. Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
- 42. Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional
- 43. Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte
- 44. Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos
- 45. Consejo Nacional de Fomento Educativo
- 46. Fondo de Cultura Económica
- 47. Instituto Mexicano de Cinematografía
- 48. Instituto Mexicano de la Radio
- 49. Instituto Nacional de Lenguas Indígenas
- 50. Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa
- 51. Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
- 52. Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional

### **SECRETARÍA DE SALUD**

- 53. Centro Regional de Alta Especialidad de Chiapas
- 54. Hospital General de México "Dr. Eduardo Liceaga"
- 55. Hospital General "Dr. Manuel Gea González"
- 56. Hospital Infantil de México Federico Gómez
- 57. Hospital Juárez de México
- 58. Hospital Regional de Alta Especialidad de Ciudad Victoria "Bicentenario 2010"
- 59. Hospital Regional de Alta Especialidad de Ixtapaluca
- 60. Hospital Regional de Alta Especialidad de la Península de Yucatán
- 61. Hospital Regional de Alta Especialidad de Oaxaca
- 62. Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío

63. Instituto Nacional de Cancerología
64. Instituto Nacional de Cardiología Ignacio Chávez
65. Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán
66. Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias Ismael Cosío Villegas
67. Instituto Nacional de Geriátría
68. Instituto Nacional de Medicina Genómica
69. Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía Manuel Velasco Suárez
70. Instituto Nacional de Pediatría
71. Instituto Nacional de Perinatología Isidro Espinosa de los Reyes
72. Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz
73. Instituto Nacional de Rehabilitación
74. Instituto Nacional de Salud Pública
75. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

#### **SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL**

76. Comisión Nacional de los Salarios Mínimos
77. Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores

#### **SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO**

78. Comisión Nacional de Vivienda
79. Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra

#### **PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

80. Instituto Nacional de Ciencias Penales

#### **CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA**

81. Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial
82. Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada, Baja California
83. Centro de Investigación en Química Aplicada
84. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social
85. El Colegio de la Frontera Sur
86. Instituto de Investigaciones "Dr. José María Luis Mora"
87. Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica

#### **ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS NO SECTORIZADOS**

88. Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas
89. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
90. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
91. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
92. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
93. Instituto Mexicano del Seguro Social
94. Instituto Nacional de las Mujeres
95. Procuraduría de la Defensa del Contribuyente

### **Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas**

Son empresas donde el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aportan o son propietarios de más del 50% del capital social o que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos que sólo puedan ser suscritos por el Gobierno Federal o que al Gobierno Federal le corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente. También se puede designar al Presidente o Director General.

Estas se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria y **a la fecha se habla de 71.**

### **SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN**

96. Notimex, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)

### **SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**

97. Agroasemex, S.A.
98. Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C.
99. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.

- 100. Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C. (en proceso de desincorporación)
- 101. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.
- 102. Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C.
- 103. Nacional Financiera, S.N.C.
- 104. Seguros de Crédito a la Vivienda SHF, S.A. de C.V.
- 105. Servicios de Almacenamiento del Norte, S.A. (en proceso de desincorporación)
- 106. Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C.
- 107. Terrenos de Jáltipan, S.A. (en proceso de desincorporación)

#### **SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL**

- 108. Diconsa, S.A. de C.V.
- 109. Incobusa, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
- 110. Liconsa, S.A. de C.V.

#### **SECRETARÍA DE ENERGÍA**

- 111. Terrenos para Industrias, S.A. (en proceso de desincorporación)

#### **SECRETARÍA DE ECONOMÍA**

- 112. Exportadora de Sal, S.A. de C.V.

#### **SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN**

- 113. Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A.C.

#### **SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES**

- 114. Administración Portuaria Integral de Altamira, S.A. de C.V.
- 115. Administración Portuaria Integral de Coatzacoalcos, S.A. de C.V.
- 116. Administración Portuaria Integral de Dos Bocas, S.A. de C.V.
- 117. Administración Portuaria Integral de Ensenada, S.A. de C.V.
- 118. Administración Portuaria Integral de Guaymas, S.A. de C.V.
- 119. Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V.
- 120. Administración Portuaria Integral de Manzanillo, S.A. de C.V.
- 121. Administración Portuaria Integral de Mazatlán, S.A. de C.V.
- 122. Administración Portuaria Integral de Progreso, S.A. de C.V.
- 123. Administración Portuaria Integral de Puerto Madero, S.A. de C.V.

124. Administración Portuaria Integral de Puerto Vallarta, S.A. de C.V.
125. Administración Portuaria Integral de Salina Cruz, S.A. de C.V.
126. Administración Portuaria Integral de Tampico, S.A. de C.V.
127. Administración Portuaria Integral de Topolobampo, S.A. de C.V.
128. Administración Portuaria Integral de Tuxpan, S.A. de C.V.
129. Administración Portuaria Integral de Veracruz, S.A. de C.V.
130. Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V.
131. Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
132. Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V.
133. Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V.
134. Servicios Aeroportuarios de la Ciudad de México, S.A. de C.V.

#### **SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA**

135. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

#### **SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA**

136. Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C.
137. Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana, S.A. de C.V.
138. Educal, S.A. de C.V.
139. Estudios Churubusco Azteca, S.A.
140. Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V.
141. Televisión Metropolitana, S.A. de C.V.

#### **SECRETARÍA DE SALUD**

142. Centros de Integración Juvenil, A.C.
143. Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México, S.A. de C.V.

#### **SECRETARÍA DE TURISMO**

144. Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V.
145. FONATUR Constructora, S.A. de C.V.
146. FONATUR Operadora Portuaria, S.A. de C.V.
147. FONATUR Mantenimiento Turístico, S.A. de C.V.
148. FONATUR Prestadora de Servicios, S.A. de C.V.

#### **CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA**

149. Centro de Investigación Científica de Yucatán, A.C.
  150. Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C.
  151. Centro de Investigación en Geografía y Geomática "Ing. Jorge L. Tamayo", A.C.
  152. Centro de Investigación en Matemáticas, A.C.
  153. Centro de Investigación en Materiales Avanzados, S.C.
  154. Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología y Diseño del Estado de Jalisco, A.C.
  155. Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico en Electroquímica, S.C.
  156. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
  157. Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste, S.C.
  158. Centro de Investigaciones en Óptica, A.C.
  159. CIATEC, A.C. "Centro de Innovación Aplicada en Tecnologías Competitivas"
  160. CIATEQ, A.C. Centro de Tecnología Avanzada
  161. Corporación Mexicana de Investigación en Materiales, S.A. de C.V.
  162. El Colegio de la Frontera Norte, A.C.
  163. El Colegio de Michoacán, A.C.
  164. El Colegio de San Luis, A.C.
  165. Instituto de Ecología, A.C.
  166. Instituto Potosino de Investigación Científica y Tecnológica, A.C.
- EMPRESAS FILIALES DE PETRÓLEOS MEXICANOS**
167. Compañía Mexicana de Exploraciones, S.A. de C.V.
  168. I.I.I. Servicios, S.A. de C.V.
  169. Instalaciones Inmobiliarias para Industrias, S.A. de C.V.
  170. P.M.I. Comercio Internacional, S.A. de C.V.

## **Fideicomisos Públicos**

Estos se constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar áreas prioritarias del desarrollo, cuentan con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y tienen comités técnicos. Es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien funge como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada. **Actualmente hay 13.**

### **SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**

171. Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural

### **SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL**

172. Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías

### **SECRETARÍA DE ECONOMÍA**

173. ProMéxico

### **SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN**

174. Fideicomiso de Riesgo Compartido

175. Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero

### **SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES**

176. Fideicomiso de Formación y Capacitación para el Personal de la Marina Mercante Nacional

### **SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA**

177. Fideicomiso de los Sistemas Normalizado de Competencia Laboral y de Certificación de Competencia Laboral

178. Fideicomiso para la Cineteca Nacional

### **SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO**

179. Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal

180. Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares

### **SECRETARÍA DE TURISMO**

181. Fondo Nacional de Fomento al Turismo

### **CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA**

- 182. Fondo de Información y Documentación para la Industria
- 183. Fondo para el Desarrollo de Recursos Humanos

### **Fideicomisos Públicos que forman parte del sistema financiero mexicano**

Su finalidad principal es la realización habitual y profesional de operaciones de crédito, incluyendo la asunción de obligaciones por cuenta de terceros y forman parte del Sistema Bancario Mexicano Dichos **Fideicomisos públicos, son 6.**

#### **SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**

- 184. Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura
- 185. Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras
- 186. Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda
- 187. Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios
- 188. Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios

#### **SECRETARÍA DE ECONOMÍA**

- 189. Fideicomiso de Fomento Minero

El total entidades paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales **para 2014 es de 189 entidades.**



## Capítulo II. Finanzas Públicas y Federalización del gasto público

La política fiscal da lugar al campo de las Finanzas Públicas. Éstas pueden ser concebidas como el proceso operativo de la política fiscal; e involucra el estudio de las funciones de planeación, programación, presupuesto y evaluación del presupuesto público, así como el registro estadístico del proceso de recolección de ingresos públicos, sus diferentes fuentes, su administración y aplicación (el gasto).

La operación de las finanzas públicas persigue siempre cumplir con los principios de eficiencia y equidad al aplicar la política fiscal, para regular y/o inducir los procesos de producción y distribución. Además, las finanzas públicas permiten conocer la estructura y monto de los ingresos y gastos públicos, por medio de lo cual se puede efectuar la evaluación de la política fiscal.

El término finanzas públicas ha tenido diversas connotaciones de acuerdo con las funciones que tiene el Estado. Esto obedece principalmente a razones históricas, así como al nivel de desarrollo de cada país y a la forma de gobierno, por eso, en algunos casos, utilizan como sinónimos: hacienda pública y política fiscal.

Algunas definiciones, son:

Para Musgrave, la hacienda pública trata del conjunto de problemas que se centran en torno al proceso ingreso-gasto, al respecto, expresa que son problemas de asignación de recursos, de distribución de renta, de pleno empleo, de estabilidad del nivel de precios y de desarrollo. Por lo tanto, debemos considerar nuestra tarea como una investigación de los principios de la economía pública o, más exactamente, sobre aquellos aspectos de la política económica que surgen en las operaciones del presupuesto público.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Musgrave, Richard, Teoría de la hacienda pública, Editorial Aguilar, 1969, p. 13.

Por su parte, Due establece que...”los programas de ingresos y gastos públicos ejercen inevitablemente influencia sobre el nivel del ingreso nacional y que, el reconocimiento de tales efectos, ha posibilitado la realización de ajustes deliberados en los ingresos y gastos con el propósito de lograr una mayor estabilidad económica. Tales ajustes —expresa— reciben el nombre de política fiscal”.<sup>44</sup>

Hicks señala que pueden considerarse como parte integrante de la política fiscal, todas aquellas transacciones gubernamentales llevadas a cabo con el objetivo de apoyar la política económica general. Cita como transacciones los ingresos y gastos, y considera en los ingresos a los corrientes que comprenden los impuestos, además, hace referencia al financiamiento proveniente del ahorro interno y del exterior, intereses de créditos, rentas de inmuebles y otros edificios del gobierno, ingresos por permisos y autorizaciones y los beneficios de las empresas públicas; por el lado del gasto, cita los de carácter social y las transferencias destinadas a favorecer industrias en concreto o a ciertas localidades que se desee estimular especialmente.<sup>45</sup>

Somers afirma que las finanzas públicas pueden considerarse como un elemento poderoso que repercute con fuerza en la economía, extendiendo sus efectos a todas las esferas de la producción y el consumo. Considera los efectos de los gastos, impuestos, empréstitos públicos y amortización.<sup>46</sup>

José Ayala, nos dice que las finanzas públicas...”son el conjunto de elementos que participan en la captación de recursos, administración de los mismos y gastos

---

<sup>44</sup> Due, John Fitzgerald, y Ann F. Friedlaender, Análisis económico de los impuestos y del sector público, Buenos Aires, Argentina, Editorial Ateneo, p. 507.

<sup>45</sup> Hicks, Úrsula K., La financiación del desarrollo, Barcelona España, Editorial Labor, 1967, pp. 75-79.

<sup>46</sup> Somers, Harold M., Finanzas públicas e ingreso nacional, Fondo de Cultura Económica, 1977, p. 15.

que realiza el Estado a través de las diferentes instituciones del sector público; comprende el manejo de los ingresos y gastos públicos”<sup>47</sup>.

Anibal Gutierrez las describe como...”El manejo de los ingresos y egresos del Estado a través del sector público. Ello contempla todas las fuentes de recursos de las que dispone el dicho sector así como su canalización a diferentes partidas de gasto.”<sup>48</sup>

Las finanzas públicas en México, constituyen una herramienta importante en la consecución de los objetivos y metas de la política económica y como señala Anibal Gutierrez...”Las Finanzas Públicas constituyen el eje conductor de la Administración Pública, sobre todo si se considera que la función del Estado como agente promotor del crecimiento económico sólo es posible a través de la captación y aplicación de recursos”.<sup>49</sup>

Después de las definiciones mencionadas, es importante señalar que cuando se hagamos referencia al tema de presupuesto, debemos considerar tanto los ingresos como los gastos, aunque se cuente con una Ley de **Ingresos**.

### Marco Jurídico del Proceso Presupuestario

Una vez independizado México, se elaboró el proyecto de **Constitución Federal en 1824**, donde se convocó a un Congreso Constituyente, en el que fue cobrando fuerza la idea de que **el Poder Legislativo debería estar compuesto por dos Cámaras** una integrada con base en el número de habitantes (Diputados) y otra formada por igual número de representantes de los nacientes estados (Senadores).

---

<sup>47</sup> Ayala Espino, José, *Economía Pública: una guía para entender al Estado*, UNAM México 1997.

<sup>48</sup> Gutiérrez Lara Abelardo Aníbal, *et al. Indicadores Financieros del Sector Público*, Capítulo I, página 17.

<sup>49</sup> Gutiérrez Lara Abelardo Aníbal, *Las Finanzas Públicas en México. Retos y características de una reforma*. UNAM.FE, 2013, México, D.F. p. 47.

En esa Constitución **se estableció que el Presupuesto de Egresos fuera aprobado por las dos cámaras, hasta octubre de 1835** cuando la Constitución de 1824 fue abrogada y sustituida por las Leyes Constitucionales que, con un sistema centralista, mantuvieron la existencia de la Cámara Alta (Senadores), pero deformada en un organismo aristocratizante y nulo.

Con la **Constitución de 1857 se dio la supresión del Senado**, teniendo estipulado en su artículo 51 que el poder legislativo fuese unicameral y esta Cámara quedaría a cargo de todas las funciones legislativas, incluidas las llamadas administrativo-financieras. Con ello, se dio mayor tiempo para preparar el Presupuesto, ya que el Presidente debía presentar su proyecto de presupuesto antes del 31 de mayo y la Cámara de Diputados debía aprobarlo a más tardar el 15 de diciembre de año anterior a su vigencia.

En 1867, el Presidente Benito Juárez, propuso al Congreso el restablecimiento de la Cámara de Senadores para favorecer un equilibrio en un sistema federalista, sin que su planteamiento prosperara. Pasaron años para que se presentara nuevamente la propuesta y fue **hasta el 13 de noviembre de 1874 que el Senado de la República fue restaurado.**

Derivado de lo anterior, se formulo un sistema de **“facultades exclusivas” para cada Cámara**, con la finalidad de que cada una tuviera la capacidad de decidir por sí sola en alguna materia, **es ahí donde el Presupuesto queda como responsabilidad exclusiva de la Cámara de Diputados.**

En la conformación del Congreso Constituyente de 1917, se mantiene y se refuerza el sistema de facultades exclusivas y se le conserva a la Cámara de Diputados la responsabilidad de autorizar el presupuesto.

En la actualidad en el artículo 74 Fracción IV de la Constitución quedan establecidas las facultades que tiene la Cámara de Diputados, para aprobar el presupuesto.<sup>50</sup>

Actualmente el Marco Jurídico se conforma por:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPyRH)
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública
- Ley General de Contabilidad Gubernamental
- Ley General de Bienes Nacionales
- Ley General de Deuda Pública
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas
- Ley de Planeación
- Ley del Servicio de Tesorería de la Federación
- Ley del Servicio de Administración Tributaria
- Ley del Servicio Profesional de Carrera
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
- Ley de Coordinación Fiscal
- Código Fiscal de la Federación
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas
- Ley de Ingresos de la Federación
- Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación (DPEF).
- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación

---

<sup>50</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Reglamento del Servicio Profesional de Carrera
- Normas y Lineamientos reguladores de la etapa de Formulación del Proyecto del Presupuesto de Egresos.
- Criterios Generales de Política Económica (CGPE).
- Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).
- Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CP).
- Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Recursos Humanos
- Disposiciones en Materia de Recursos Materiales y Servicios Generales
- Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios Públicos del Sector Público
- Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas
- Oficios, circulares, lineamientos y guías emitidos por los órganos centrales de los sistemas administrativos

### Paquete Económico

Anualmente el Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, conforma **el Paquete Económico**, integrado por los documentos fundamentales que determinan los objetivos, directrices, instrumentos y criterios de definición de la Política Fiscal. Este paquete que es elaborado por la propia SHCP se halla integrado por:

- Ley de Ingresos de la Federación, LIF (Iniciativa).
- Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, DPEF, (Proyecto de Decreto)
- Presupuesto de Egresos de la Federación (Proyecto PEF)
- Los Criterios Generales de Política Económica (CGPE)
- Otros relacionados con la política fiscal, tales como la Miscelánea Fiscal y/o el Informe de Aranceles, etcétera.

Este paquete económico es enviado al Congreso de la Unión en los plazos establecidos en el artículo 74 constitucional y, a partir de su aprobación por parte del Poder Legislativo, tanto la iniciativa del LIF como el Proyecto de Decreto y el propio Proyecto PEF abandonan esas calidades, para asumir el grado de Ley y Decreto en vigor, así como de PEF Aprobado, para entrar en vigencia en el año correspondiente.

A continuación se hace un esbozo de los documentos que forman el paquete:

- **Ley de Ingresos de la Federación.** Ordenamiento legal, que faculta a las autoridades gubernamentales en materia de Hacienda Pública para llevar a cabo sus funciones de recaudación; al igual que establece el cálculo del monto total de los ingresos públicos y la estructura de sus fuentes, tanto como todas las directrices, principios y objetivos de la política de ingresos.
- **Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.** Documento que se elabora para dar a conocer la política de gasto público a ejercer en el año respectivo, es decir, el total de los recursos públicos a distribuir; la asignación del gasto entre los diferentes poderes de la Unión, las entidades paraestatales y los ramos de carácter general. Adicionalmente, se establecen principios y directrices de la política de gasto; componentes que comprenden la distribución del gasto a las entidades federativas; así como los criterios para normar la distribución y ejercicio de los recursos asignados a programas sociales, entre lo más importante.
- **Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).** Documento que presenta de forma detallada la distribución del gasto público, bajo diferentes tipos de clasificación del presupuesto de egresos, las cuales incluyen la asignación del gasto por entidades e instituciones gubernamentales; su distribución por funciones públicas; por programas; e igualmente, la manera

en que se distribuye el gasto por su destino en la adquisición de bienes y servicios necesarios para cumplir con las funciones gubernamentales; lo mismo informa sobre la entrega de subsidios y transferencias a otras entidades o agentes económicos. El PEF integra además las metas a alcanzar durante el ejercicio del gasto.

- **Criterios Generales de Política Económica.** Documento base para la formulación de la política fiscal, ya que contiene la evolución reciente de la economía mexicana, su contexto y comportamiento futuro probable; información que da la pauta para establecer el cálculo de los ingresos públicos y, por tanto, el volumen de gasto a disponer.

En adición a estos documentos, también es importante citar, por su importancia: la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; su Reglamento; la Cuenta de la Hacienda Pública Federal; y la Ley de Coordinación Fiscal.

## Ingresos Públicos

Anibal Gutiérrez nos indica que...“Los ingresos públicos están formados por el total de los recursos o percepciones que obtiene el sector público en el desempeño de una actividad de derecho público o como productor de bienes y servicios”.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Gutiérrez Lara Abelardo Anibal, Las Finanzas Públicas en México. Retos y características de una reforma. UNAM.FE, 2013, México, D.F. p. 48.

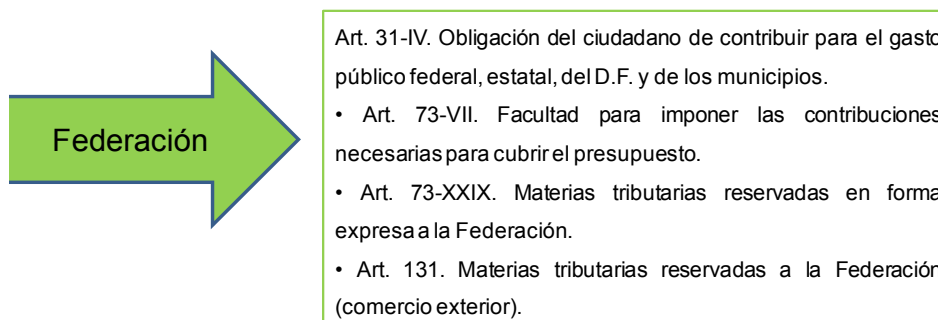


En materia constitucional, **el Artículo 31, Fracción IV** establece que es obligación de los mexicanos:

"Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Distrito Federal, o del Estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".<sup>52</sup>

Los artículos de la Constitución que hacen referencia a los Ingresos del Gobierno Federal son:

#### Diagrama 4



Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF 07-05-2015

Los ingresos públicos se pueden clasificar bajo diferentes criterios para poder distinguir su origen, como podemos ver en los siguientes cuadros:

---

<sup>52</sup> *Ibíd.*, p. 40.

**Cuadro 5**  
Clasificación de los Ingresos Públicos

Por la naturaleza de su captación y asociación con las funciones públicas		Por su origen de vinculación a la prestación de bienes y servicios públicos		Por su naturaleza económica		Por la entidad pública que los recauda		Por el sector de actividad que los genera	
Ordinarios	Extraordinarios	Tributarios	No tributarios	Corrientes	De capital	Del gobierno central	Del sector paraestatal	Del sector económico	Del resto de la economía
<p>Se refieren al presupuesto de modo periódico y habitual, vinculados al ejercicio de las funciones públicas.</p>	<p>Se refieren a los ingresos que se captan de manera extraordinaria, vinculados al ejercicio de las funciones públicas.</p>	<p>Los tributos constituyen el mecanismo principal de captación de recursos para el ejercicio de las funciones públicas.</p>	<p>Se refieren a los ingresos que se captan de manera extraordinaria, vinculados al ejercicio de las funciones públicas.</p>	<p>Los ingresos corrientes se refieren al ejercicio de las funciones públicas, que se captan de manera periódica y habitual.</p>	<p>Se refieren a los ingresos que se captan de manera extraordinaria, vinculados al ejercicio de las funciones públicas.</p>	<p>Se refieren a los ingresos que se captan de manera extraordinaria, vinculados al ejercicio de las funciones públicas.</p>	<p>Se refieren a los ingresos que se captan de manera extraordinaria, vinculados al ejercicio de las funciones públicas.</p>	<p>Se refieren a los ingresos que se captan de manera extraordinaria, vinculados al ejercicio de las funciones públicas.</p>	<p>Se refieren a los ingresos que se captan de manera extraordinaria, vinculados al ejercicio de las funciones públicas.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Impuestos</li> <li>Contribuciones</li> <li>Aportaciones</li> <li>Derechos</li> <li>Productos</li> <li>Otros ingresos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Impuestos</li> <li>Contribuciones</li> <li>Aportaciones</li> <li>Derechos</li> <li>Productos</li> <li>Otros ingresos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Impuestos</li> <li>Contribuciones</li> <li>Aportaciones</li> <li>Derechos</li> <li>Productos</li> <li>Otros ingresos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Impuestos</li> <li>Contribuciones</li> <li>Aportaciones</li> <li>Derechos</li> <li>Productos</li> <li>Otros ingresos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Impuestos</li> <li>Contribuciones</li> <li>Aportaciones</li> <li>Derechos</li> <li>Productos</li> <li>Otros ingresos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Impuestos</li> <li>Contribuciones</li> <li>Aportaciones</li> <li>Derechos</li> <li>Productos</li> <li>Otros ingresos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Impuestos</li> <li>Contribuciones</li> <li>Aportaciones</li> <li>Derechos</li> <li>Productos</li> <li>Otros ingresos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Impuestos</li> <li>Contribuciones</li> <li>Aportaciones</li> <li>Derechos</li> <li>Productos</li> <li>Otros ingresos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Impuestos</li> <li>Contribuciones</li> <li>Aportaciones</li> <li>Derechos</li> <li>Productos</li> <li>Otros ingresos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Impuestos</li> <li>Contribuciones</li> <li>Aportaciones</li> <li>Derechos</li> <li>Productos</li> <li>Otros ingresos</li> </ul>

Fuente: Elaborado con los datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. CEFP/058/2007. p. 18.

**Cuadro 6**  
Clasificación de los Ingresos Públicos Presupuestarios

Ley de Ingresos de la Federación	Institucional	Petroleros y No Petroleros	Tributarios y No Tributarios
<b>Impuestos</b>	<b>Gobierno Federal</b>	<b>Petroleros</b> IVA IEPS Importaciones Derechos y Aprovechamientos propios de PEMEX	<b>Tributarios</b> ISR IVA IEPS Importaciones Tenencia ISAN Otros
<b>Aportaciones de la Seguridad Social</b>			<b>No tributarios</b> Derechos Aprovechamientos Contribuciones de mejoras
<b>Contribuciones de Mejora</b>	<b>Organismos y empresas</b> PEMEX, CFE, etc.	<b>No tributarios</b> Gobierno Federal Derechos Productos Aprovechamientos Contribuciones de mejoras	
<b>Derechos</b>			<b>Partidas Informativas</b> Petroleros y no petroleros
<b>Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago</b>	<b>Partidas Informativas</b> Petroleros y no petroleros	<b>Organismos y empresas</b> PEMEX	
<b>Productos</b>			<b>Partidas Informativas</b> Petroleros y no petroleros
<b>Ingresos derivados de financiamiento</b>	<b>Partidas Informativas</b> Petroleros y no petroleros	<b>Organismos y empresas</b> PEMEX	
<b>Otros Ingresos</b>			<b>Partidas Informativas</b> Petroleros y no petroleros

Fuente: Elaborado con los datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. CEFP/030/2006. p.7

Las distintas clasificaciones nos permiten ver la importancia de los ingresos provenientes de las fuentes tributarias, sin embargo no debemos perder de vista que cualquiera que sea la clasificación, **el monto de cada uno de los ingresos** para cada ejercicio fiscal, **se fijan en la Ley de Ingresos de la Federación** y se clasifican de la siguiente manera:

De acuerdo con la Ley de Ingresos 2015, están conformados por:

- **Ingresos del Gobierno Federal.-** Para el cumplimiento de las funciones que tiene asignadas el Sector Público, hay mecanismos que le permiten allegarse de recursos y es mediante el cobro de impuestos y otras contribuciones que la sociedad aporta; de los ingresos provenientes de la venta del petróleo; de la venta de bienes y servicios de las empresas y organismos públicos, así como de los financiamientos que contrata, que el Gobierno Federal obtiene los ingresos necesarios para atender sus necesidades de gasto.
- **Ingresos de Organismos y Empresas.-** Son recursos de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, por la venta de bienes y servicios, cuotas de seguridad social y otros conceptos. En este rubro podremos encontrar las aportaciones PEMEX, CFE, IMSS e ISSSTE.
- **Ingresos Derivados de Financiamiento.-** Estos recursos están conformados por el endeudamiento interno y externo (Diferimientos de pagos, Déficit de organismos y empresas y, empresas productivas del Estado). “Este rubro representa el techo de endeudamiento público autorizado por la Cámara de Diputados para el ejercicio fiscal vigente”.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> Ibíd. p. 50.

De acuerdo a lo anterior, los conceptos que integran los Ingresos de la Federación de acuerdo con la Ley, se pueden observar en el siguiente cuadro:

**Cuadro 7**  
**Ley de Ingresos de la Federación**

<b>A. Ingresos del Gobierno Federal (1+3+4+5+6+8+9)</b>
1) Impuestos
3) Contribuciones de mejoras
4) Derechos
5) Productos
6) Aprovechamientos
8) Participaciones y aportaciones
9) Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas
<b>B. Ingresos de Organismos y Empresas ( 2+7 )</b>
2) Cuotas y aportaciones de seguridad social
7) Ingresos por ventas de bienes y servicios
<b>C. Ingresos derivados de Financiamientos ( 10 )</b>
10) Interno y Externo

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2015. DOF 13-11-2014.

En México, la Ley de Ingresos de la Federación, constituye el marco legal sobre el cual el Estado sustenta su capacidad para recaudar ingresos que le permitan atender las demandas sociales.

## Gasto Público

El Gasto Público, es la cantidad de recursos públicos que el Estado decide erogar durante un período determinado, generalmente un año, para cumplir con sus funciones y ejercer sus atribuciones. Este gasto es distribuido entre las diferentes instituciones y organismos encargados de llevar a cabo esas tareas, las cuales se realizan por lo general de acuerdo a los planes y programas gubernamentales.

En México la distribución del gasto desde la perspectiva de política económica, ha pasado de rubros asociados con la construcción de infraestructura, el desarrollo agropecuario, la industrialización y la participación estatal en diversos sectores, Empresas Paraestatales<sup>54</sup>, además de destinarse a las áreas sociales, al combate a la pobreza y a la Administración Pública Centralizada.

Existen esencialmente diferentes formas de clasificar y presentar el gasto público o presupuesto de egresos. Las clasificaciones responden a criterios diversos para agrupar el gasto público, ya que cada una de esas clasificaciones responde a diferentes objetivos.

El siguiente cuadro, muestra una descripción general de cada una de ellas y a continuación hare mención a cada una de ellas:

---

<sup>54</sup> Las cuales cuentan con economías de escala y costos fijos cuantiosos, ejemplo de ellos es: electricidad, telecomunicaciones, ferrocarriles y en general aquellas que cuentan con una infraestructura importante.

**Cuadro 8**  
Clasificación del Gasto Público

Clasificación	Criterios de Clasificación	Conceptos de Clasificación
1) Programática	Gasto vinculado o no a programas gubernamentales específicos y provisión de bienes y servicios públicos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gasto Programable</li> <li>• Gasto No programable</li> </ul>
2) Administrativa	Por ejecutores del gasto y unidades administrativas responsables de la ejecución del gasto.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno Federal</li> <li>• Organismos y Empresas</li> </ul>
3) Funcional	Gastos públicos realizados para atender las funciones públicas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo Social</li> <li>• Gobierno</li> <li>• Desarrollo Económico</li> </ul>
4) Económica	Erogaciones realizadas para la adquisición de bienes y servicios para cumplir con las funciones y actividades del Estado.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gasto corriente</li> <li>• Gasto de Capital</li> </ul>

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. CEFP/058/2007.p. 24

## 1. Clasificación programática

Esta clasificación ordena el gasto público en dos tipos de recursos:

**Gasto Programable-** Se destina al cumplimiento de los fines y funciones propias del Estado: la provisión de servicios de educación, salud, seguridad pública, entre otros. Comprende a las erogaciones que están sujetas a un programa previamente establecido, que se dirigen a alcanzar objetivos y metas específicas, con un efecto directo en la actividad económica y social. Dichos recursos son utilizados tanto por las dependencias centrales como por el sector paraestatal.

**Gasto No programable.-** Gastos destinados a saldar compromisos que por su naturaleza no pueden ser identificados con un programa específico, de hecho se asocian de manera general a las acciones de Estado y contribuyen al cumplimiento de las funciones gubernamentales, apoyando la actividad financiera del Estado. Tal es el caso de las amortizaciones y el pago de intereses, las participaciones a estados y municipios, y los estímulos fiscales. Su efecto económico es posterior al momento en que se otorga, ya que el beneficiario hace uso de esos recursos con posterioridad.

## 2. Clasificación administrativa

Presenta los gastos de acuerdo a las unidades administrativas del gobierno federal, sus organismos y empresas públicas, es decir, identifica a aquellas unidades específicas encargadas de ejecutar el gasto. Esta clasificación tiene por objeto facilitar el manejo y control administrativo de los recursos.

Las unidades responsables del gasto de acuerdo con el PEF 2015, dice que se agrupan en:

**Cuadro 9**

Ramo	Autónomos
1	Poder Legislativo
1.1	Cámara de Senadores
1.2	Cámara de Diputados
1.3	Auditoría Superior de la Federación
3	Poder Judicial
3.1	Suprema Corte de Justicia de la Nación
3.2	Consejo de la Judicatura Federal
3.3	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
22	Instituto Nacional Electoral
35	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
41	Comisión Federal de Competencia Económica
42	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
43	Instituto Federal de Telecomunicaciones
44	Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos
32	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
40	Información Nacional Estadística y Geográfica--Instituto Nacional de Estadística y Geografía
	Ramo en proceso de creación: <b>1/</b> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Nota:

**1/** Su clasificación en el apartado de Ramos Autónomos queda supeditada a la formalización correspondiente en materia presupuestaria, por ahora se encuentra contenido en el Ramo 20 Desarrollo Social.

<b>Ramo</b>	<b>Administrativos</b>
2	Oficina de la Presidencia de la República
4	Gobernación
5	Relaciones Exteriores
6	Hacienda y Crédito Público
7	Defensa Nacional
8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
9	Comunicaciones y Transportes
10	Economía
11	Educación Pública
12	Salud
13	Marina
14	Trabajo y Previsión Social
15	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
16	Medio Ambiente y Recursos Naturales
17	Procuraduría General de la República
18	Energía
20	Desarrollo Social
21	Turismo
27	Función Pública
31	Tribunales Agrarios
37	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal
38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
45	Comisión Reguladora de Energía

<b>Ramo</b>	<b>Generales (Gasto programable)</b>
19	Aportaciones a Seguridad Social
23	Provisiones Salariales y Económicas
25	Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios

<b>Ramo</b>	<b>Generales (Gasto no programable)</b>
24	Deuda Pública
28	Participaciones a Entidades Federativas y Municipios
29	Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero
30	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores
34	Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca



<b>Ramo</b>	<b>Entidades sujetas a control Presupuestario Directo</b>
GYN	GYN Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
GYR	GYR Instituto Mexicano del Seguro Social

<b>Ramo</b>	<b>Empresas del Estado (Gasto Programable)</b>
TOQ	TOQ Comisión Federal de Electricidad
TZZ	TZZ Petróleos Mexicanos (Consolidado)

<b>Ramo</b>	<b>Empresas del Estado (Gasto no Programable) Costo Financiero, que se distribuye para erogaciones de:</b>
TOQ	TOQ Comisión Federal de Electricidad
TZZ	TZZ Petróleos Mexicanos (Consolidado)

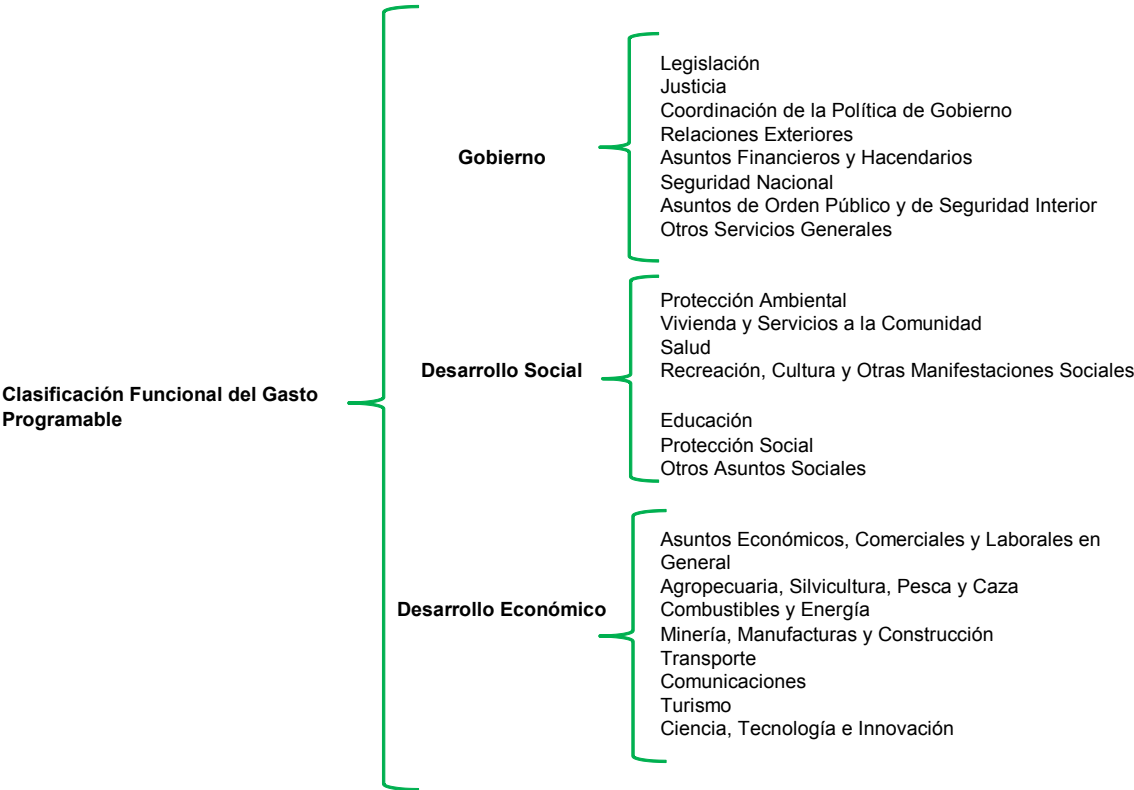
A esta clasificación corresponde el Presupuesto de Egresos de la Federación, en el cual se incluyen todas las entidades que reciben recursos públicos federales tales como los ramos autónomos, los ramos de la administración central, generales, las entidades de control presupuestario directo y las empresas del Estado.

### **3. Clasificación funcional**

Esta clasificación agrupa los gastos por función y subfunción de acuerdo para lo cual serán destinados. Su objetivo es presentar una descripción que permita informar sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales y la proporción de los gastos públicos que se destinan a cada tipo de servicio. Esta clasificación es muy importante ya que en ella vemos reflejados los objetivos y prioridades de inversión y desarrollo del gobierno federal. Estas prioridades se ven reflejadas en

funciones o actividades específicas que nos muestran que o cuántos recursos se asignarán para llevarlas a cabo. Desde el punto de vista de la sociedad es muy importante pues podemos ver si estas prioridades reflejadas en programas y actividades reflejan las necesidades o prioridades de la sociedad.

**Diagrama 5**



Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2015.

**4. Clasificación económica**

El Presupuesto de Egresos ordena los gastos por objeto del gasto, según la naturaleza económica de la erogación sirva para mantener el proceso de operación corriente del Estado, o para mantener o expandir su escala de operación, es decir la infraestructura y patrimonio público. Por tanto, esta

clasificación computa los gastos en dos categorías, mismas que se describen a continuación:

### **Gasto Corriente**

Son las erogaciones que efectúan las entidades de la administración pública para adquirir los servicios y bienes necesarios para mantener en funcionamiento el aparato gubernamental, sus instituciones, entidades y organismos. A esta clase de gastos corresponden las erogaciones por sueldos y salarios (servicios personales) y el pago de servicios generales de comunicaciones e inmuebles (rentas, teléfono, luz, etcétera). Los gastos corrientes incluyen las erogaciones por transferencias de consumo, las cuales se canalizan hacia otros sectores. Cabe destacar que estas operaciones de gasto corriente no incrementan los activos de la Hacienda Pública Federal.

### **Gasto de Capital**

El gasto de capital son las asignaciones destinadas a incrementar el acervo de bienes de capital y conservar los ya existentes. Se incluyen las inversiones destinadas a la adquisición de bienes inmuebles y valores por parte del Gobierno Federal; así como los recursos transferidos a otros sectores para fines similares. A diferencia de los gastos corrientes los gastos de capital si se reflejan en un incremento de los activos fijos del sector público.

Por su importancia dentro del gasto de capital conviene mencionar el gasto en inversión pública, pues son las erogaciones que realizan las dependencias, organismos descentralizados y empresas del sector público destinadas a la construcción, ampliación, mantenimiento y conservación de obras públicas.

## Deuda

De acuerdo con las disposiciones generales de la Ley General de Deuda pública, se señala lo siguiente...”La deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades”<sup>55</sup>:

- I. El Ejecutivo Federal y sus dependencias;
- II. El Gobierno del Distrito Federal;
- III. Los organismos descentralizados;
- IV. Las empresas de participación estatal mayoritaria;
- V. Las instituciones de banca de desarrollo, las organizaciones nacionales auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas;
- VI. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II a V y VII de este artículo, y
- VII. Las empresas productivas del Estado y sus empresas productivas subsidiarias.

En México, las entidades que llevan a cabo la administración y control de la deuda pública son el H. Congreso de la Unión y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), bajo el marco legal de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>56</sup>, la Ley de Ingresos de la Federación<sup>57</sup> y la Ley General de Deuda Pública.

---

<sup>55</sup> Artículo 1 de la Ley General de Deuda Pública. DOF 11/08/2014 p.1.

<sup>56</sup> Artículo 73, Fracción VIII de la donde dice...”En materia de deuda pública, para: Dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos y otorgar garantías sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos o, en términos de la ley de la materia, los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de refinanciamiento o reestructura de deuda que deberán realizarse bajo las mejores condiciones de mercado; así como los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF 27/05/2015.p. 63.

Para contratar deuda habrá que tomar en cuenta que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,<sup>58</sup> es única Dependencia del Ejecutivo Federal encargada de contratar financiamientos y de la aplicación de la Ley General de Deuda, así como de interpretarla administrativamente y expedir las disposiciones necesarias para su debido cumplimiento.

Las Entidades mencionadas en las fracciones III, IV, V y VI, sólo podrán contratar **financiamientos externos** con la autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En cuanto a los **financiamientos internos**, bastará con la aprobación de sus órganos de gobierno<sup>59</sup>, para lo cual, deberán proporcionar a la SHCP sus programas financieros anuales y de mediano y largo plazo, así como la demás información que se les solicite, a fin de determinar sus necesidades de crédito.

Por su parte, el Congreso de la Unión es quien autoriza los montos necesarios del endeudamiento directo neto interno y externo, que sea para el financiamiento del Gobierno Federal y de las entidades del sector público federal incluida en la ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como del Distrito Federal.

En México la deuda pública se clasifica principalmente por su origen, es decir, en interna y externa. A partir de esta clasificación, se elaboran otras tantas más, que responden a necesidades específicas de la administración, control y supervisión de la misma<sup>60</sup>.

---

<sup>57</sup> Artículo 2 donde dice que...”Se autoriza al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para contratar y ejercer créditos, empréstitos y otras formas del ejercicio del crédito público, incluso mediante la emisión de valores, en los términos de la Ley General de Deuda Pública y para el financiamiento del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015, por un **monto de endeudamiento neto interno hasta por 595 mil millones de pesos**, así como por el importe que resulte de conformidad con lo previsto por el Decreto...”

<sup>58</sup> De conformidad con lo dispuesto por el Artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

<sup>59</sup> Director General de la entidad de que se trate o equivalente.

<sup>60</sup> Santillán López, Roberto y Rosas Figueroa, Aniceto, “Teoría General de las Finanzas Públicas y el Caso de México”, México 1962, UNAM.

Por su origen, **la deuda pública se divide en interna y externa**. Esta Clasificación toma en cuenta el criterio de residencia del poseedor de la deuda, el cual está en función de la ubicación y no de la nacionalidad del poseedor de la deuda. Esta clasificación es importante para efectos del análisis económico, ya que permite conocer los movimientos de divisas que se tiene con el exterior, así como la transferencia del poder de compra de los particulares nacionales hacia el sector público.

- Deuda **interna** bruta.- Financiamientos que obtiene el sector público en el mercado doméstico, a través de la colocación de valores gubernamentales y de créditos directos con otras instituciones, y que son pagaderos dentro del país y en moneda nacional.
- Deuda **externa** bruta.- Créditos contratados por el sector público en forma directa o a través de sus agentes financieros con entidades financieras del exterior y pagaderos en el extranjero en moneda diferente a la moneda nacional

La deuda se clasifica además de interna y externa, por:

**Por plazo de amortización.** Toma en cuenta el periodo de amortización de las obligaciones, agrupando la deuda a corto y a largo plazo. No existe un criterio único para definir el corto (un año) y largo plazo (mayores a un año).

**Por deudor directo ante el extranjero.** Considera la entidad pública que contrata los recursos en el extranjero, aún cuando estos recursos no sean utilizados por la misma entidad.

**Por usuario de los recursos.** Identifica al usuario directo de los recursos, independientemente de qué entidad pública los contrate ante el extranjero.

**Por país acreedor.** En esta clasificación se toma en cuenta al país de donde provienen los recursos del empréstito, con el propósito de conocer la posición deudora que el Gobierno Mexicano tiene con sus diferentes acreedores externos.

**Por moneda.** Esta clasificación toma en cuenta el tipo de moneda en que fue otorgado el crédito, lo cual es estipulado en los contratos e instrumentos de deuda.

**Por fuentes de financiamiento.** Esta clasificación se hace tomando en consideración los canales e instituciones bancarias y financieras, por cuyo medio se obtienen los recursos derivados de los préstamos.

Deuda **pública interna por fuentes de financiamiento**<sup>61</sup> está integrada por:

- Valores Gubernamentales.- Títulos emitidos por el Gobierno Federal a través del Banco de México el cual funge como un agente financiero y los títulos que se pueden emitir son: Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES), Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal (BONDES), Bonos de Desarrollo a Tasa Fija (Bonos), Bonos del Desarrollo del Gobierno Federal denominados en Unidades de Inversión (UDIBONOS).
- Fondo de Ahorro del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).- Se conforma de las aportaciones para el retiro de los trabajadores.
- Deuda Asumida.- Es la deuda de entidades liquidadas o fusionadas que ha sido asumida por el Gobierno Federal.
- Otros.- En esta clasificación se encuentran todos los tipos de pasivos contraídos en moneda nacional por el Gobierno Federal diferentes a los ya mencionados.

---

<sup>61</sup> Deuda del sector público, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. CEFP/035/2006. p. 8.

Deuda **pública externa por fuentes de financiamiento**<sup>62</sup> está integrada por:

- Colocaciones públicas en los mercados internacionales de capital. Corresponden a emisiones de bonos públicos, pagarés a mediano plazo y papel comercial.
- Financiamientos de los Organismos Financieros Internacionales. Entre estos organismos destacan el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.
- Recursos obtenidos en forma directa a través de la Banca Comercial.
- Créditos Bilaterales. Son los préstamos otorgados entre los Gobiernos a través de sus bancos oficiales, o bien, otorgados por la banca comercial con la garantía de un organismo oficial.
- Deuda asumida. Se refiere a la deuda de entidades liquidadas o fusionadas que asume el Gobierno Federal.
- Deuda Reestructurada. Corresponde a aquellos financiamientos que se han renegociado en diversos programas con la finalidad de reducir el saldo de la deuda así como su servicio, como son: Club de París, Bonos Brady, Myras, etc.

En general, la agrupación de la deuda pública obedece a criterios económicos e institucionales dentro del marco de las prácticas presupuestarias del país, así como para instrumentar medidas de administración de la deuda y contribuir al análisis de su incidencia en las finanzas públicas.

---

<sup>62</sup> *Ibíd.*, p.8.



## Federalismo

El marco jurídico referente al federalismo en México parte de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo artículo 40 define el carácter republicano, democrático, representativo y federal del régimen, compuesto de estados libres y soberanos; estos últimos divididos administrativa y políticamente en municipios<sup>63</sup>.

Por ello, el Estado mexicano es un país que se encuentra dividido en tres órdenes de gobierno, Federación, Estados o Entidades Federativas y Municipios, los cuales, están considerados como la célula de la organización del país, ya que es la base para la división territorial y para las estructuras administrativas de las Entidades Federativas que son miembros de la Federación

## Ley de coordinación fiscal

Esta Ley surge en 1978 y entra en vigor el primero de enero de 1980 a través del marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), con el motivo de formular un diálogo entre el Gobierno Federal, las Entidades Federativas y los Municipios logrando la administración y fiscalización de lo recaudado en el país.

Se establecieron un conjunto de disposiciones y órganos que regulan la cooperación entre la Federación y las Entidades Federativas, incluyendo el Distrito Federal, con la finalidad de armonizar el sistema tributario mediante la coordinación y colaboración intergubernamental.

---

<sup>63</sup> Pliego Moreno Iván H., El federalismo fiscal en México: entre la economía y la política. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Documento de Trabajo núm. 84. Febrero de 2010. p. 3.

La adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se realiza integralmente y no sólo en relación con algunos de los ingresos de la Federación. Las Entidades que deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para recibir las participaciones que establezca esta Ley, lo harán mediante convenio que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que deberá ser autorizado o aprobado por su legislatura. También, con autorización de la legislatura podrán dar por terminado el convenio.

Las Entidades que no deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán en los impuestos especiales a que se refiere el inciso 5o. de la fracción XXIX, del artículo 73 constitucional, en los términos que establecen las leyes respectivas.<sup>64</sup>

De acuerdo con el artículo 16 de la Ley de Coordinación Fiscal, el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos de las entidades, por medio de su órgano hacendario, participarán en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal<sup>65</sup>, a través de:

- La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.
- La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
- El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).
- La Junta de Coordinación Fiscal.

Donde, la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales es el órgano máximo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se integra con los representantes de las haciendas públicas del gobierno federal y de cada una de las entidades federativas. Se reúne al menos una vez al año y se copreside por el funcionario

---

<sup>64</sup> Ley de Coordinación Fiscal. Artículo 10, cuarto párrafo. DOF 11-08-2014. .p.16.

<sup>65</sup> *Ibíd.*, p.21

que tenga la mayor jerarquía de la entidad sede y por el titular de la Hacienda Pública Federal.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es ahora el principal instrumento del país para regular las relaciones fiscales intergubernamentales así como fortalecer las finanzas estatales y municipales.

La Ley de Coordinación Fiscal se basa principalmente en tres **objetivos** principales:

- **Fortalecer la capacidad financiera de los tres órdenes** de gobierno a través de robustecer los incentivos recaudatorios de las entidades federativas y municipios que se otorgan mediante los Fondos de Participaciones Federales.
- **Mejorar la distribución**, el destino y el ejercicio de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales a fin de reforzar los objetivos con los que fueron creados y asegurar un mejor uso de los recursos, una mayor transparencia en la distribución a las entidades federativas y municipios y mayor facilidad para realizar la planeación de estos mismos.
- **Apoyar a los Municipios** del país para alcanzar y mantener finanzas públicas sanas, mediante la implementación de un sistema de estímulos para garantizar los pagos en materia de aguas nacionales y el fortalecimiento de la recaudación del impuesto predial.

La Ley de Coordinación Fiscal **principalmente busca eliminar las desigualdades** y desequilibrios en la distribución del ingreso fiscal **entre los tres tipos de gobierno** dentro de la sociedad, buscando que todos los ciudadanos cuenten con las mismas oportunidades y beneficios, ya que según, la Federación crea todo este sistema buscando reducir la pobreza, destinando los recursos

federales en obras o actividades en beneficio de la sociedad con el único fin de erradicar este impacto social.

En su artículo 1º, que nos dice...”Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.de Coordinación Fiscal”.<sup>66</sup>

Esta Ley de Coordinación Fiscal se basa principalmente en **dos rubros para la distribución de recursos**, estos son:

- **Participaciones Federales.-** son los recursos proporcionales asignados a los Estados y municipios por la existencia de una contribución de naturaleza Federal, ya que esto se da debido a la intervención de las entidades federativas en sus funciones de recaudación y administración de impuestos. Ramo 28 y esta integrado por los siguientes Fondos:
  - ✓ Fondo General de Participaciones.
  - ✓ Fondo de Fomento Municipal Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.
  - ✓ Fondo de Fiscalización.
  - ✓ Fondo de Compensación.
  - ✓ Fondo de Extracción de Hidrocarburos.
  - ✓ Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos.

---

<sup>66</sup> Ley de Coordinación Fiscal. DOF 11-08-2014. p.1.

Las Participaciones Federales no son cantidades fijas sino variables y atienden a un porcentaje de la recaudación que efectivamente capte la Federación en el periodo correspondiente, por lo que las cantidades mensuales que se entregan a los estados solo son en forma provisional, ya que atienden a un cálculo de lo que se presume será materia de recaudación

- **Aportaciones Federales.-** Son los recursos presupuestados y diseñados para transferir recursos a los Estados y Municipios, que les permitan fortalecer sus necesidades y su capacidad social. Ramo 33 y los rubros para los que se destinan son: Educación, Salud, Infraestructura básica, Fortalecimiento financiero y seguridad pública, Programas alimenticios y de asistencia social e Infraestructura educativa.

Estas Aportaciones son repartidas de acuerdo al Artículo 25 de la Ley en los siguientes Fondos:

- ✓ Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo.
- ✓ Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
- ✓ Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.
- ✓ Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.
- ✓ Fondo de Aportaciones Múltiples.
- ✓ Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.
- ✓ Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.
- ✓ Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

## Federalización del Gasto Público

Los sistemas federales responden por su conformación a objetivos sociales predeterminados que son identificados en el cuerpo constitucional y que pueden referirse por ejemplo a la búsqueda de niveles de igualdad económica y social de los habitantes del país.

En economía existe un consenso casi universal de que la descentralización del gasto involucra una mejora en el bienestar social<sup>67</sup>.

El gasto federalizado se distribuye bajo ciertas normas y procedimientos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal y propiamente se asocia con los ramos 33, 28 y 25. Este tipo de gasto, tiene el propósito de hacer operativa la descentralización de la Administración Pública, desde el punto de vista de la asignación y entrega de recursos.

**Cuadro 10**  
Gasto Federalizado

Ramo	Nombre	Tipo de Gasto
25	Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	Gasto Programable
28	Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	Gasto No Programable
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	Gasto Programable

Fuente: Elaboración propia con información del Presupuesto de Egresos de la Federación 2015. DOF 03-12-2014

<sup>67</sup> Otros autores como Oates W. han sugerido que cuando se provee un bien público centralizadamente, el nivel de gasto asociado se vinculará con las preferencias del votante medio. Si este bien es en cambio provisto por gobierno locales, el nivel de gasto local se vinculará con las preferencias de votante medio de cada entidad. De esta manera, la correspondencia entre nivel de gasto y ajuste a las preferencias locales es mas alto en un proceso de descentralización. Asimismo en su libro sobre la relación entre felicidad y economía, Bruno Frey y Alois Stutzer, plantean que la felicidad de las personas es influenciado por el tipo de sistema político en donde viven: los habitantes de democracias constitucionales son más felices porque los políticos son motivados a gobernar de acuerdo a los intereses de los ciudadanos. De esta forma el tipo de instituciones que delimitan y dirigen las decisiones y asuntos del país, así como la descentralización de estas, están correlacionadas con la felicidad de los ciudadanos.

A través de la asignación el Estado busca impulsar un proceso homogéneo de desarrollo económico y social, en la medida de lo posible. Para lo cual, integra el Gasto Federalizado,.

Estos recursos tienen en la actualidad una importante participación en las finanzas públicas del país, son a su vez la principal fuente de ingresos de las administraciones públicas estatales La Administración Central, a lo largo del ejercicio fiscal distribuye recursos a las entidades federativas, a través de las Delegaciones Federales y Convenios de Descentralización y/o de Reasignación.

“El **Ramo 28**. Es el Ramo más antiguo en el presupuesto federalizado del país. Se menciona que es de carácter resarcitorio<sup>68</sup> debido a que los estados que muestran una mayor eficiencia recaudatoria son beneficiados con una mayor asignación de recursos respecto a los que muestran menor recaudación. Este Ramo se remonta al año 1980 y deriva de la Ley de Coordinación Fiscal. Está integrado por recursos participables que se destinan a los gobiernos estatales y municipales. Pueden ser ejercidos con autonomía pero con la supervisión de los órganos fiscalizadores federales y locales”<sup>69</sup>.

“**Ramo 25**. Este Ramo deriva de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) que establecieron los gobiernos estatales, el Ejecutivo Federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, el 18 de mayo de 1992. En 1993 se creó el Ramo 25 denominado Aportaciones para Educación Básica para los Estados y la mayor parte se destina al Distrito Federal, una pequeña fracción se transfiere durante el transcurso del ejercicio al Ramo 33, el monto se determina anualmente en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. El total se etiqueta básicamente para cubrir la plantilla magisterial”<sup>70</sup>.

---

<sup>68</sup> Aunque no íntegramente ya que se identifican también recursos repartidos de manera compensatoria.

<sup>69</sup> Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, H. Cámara de Diputados, Federalismo 2009. Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas. Ed. CEF/054/2009.p.31.

<sup>70</sup> *Ibíd.*, p.35.

“Ramo 33 es compensatorio (aunque no completamente), toda vez que el Estado tiende a asignar mayores recursos a las entidades federativas más pobres. Se crea en 1998, integrado por cinco fondos”.<sup>71</sup>

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB).
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)
- Fondo de Infraestructura Social (FAIS).
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF).
- Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).

En 1999, al Ramo 33 se incorporaron dos Fondos más:

- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP).

Y para el ejercicio 2007 el Ramo 39, denominado Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), pasó a constituirse en el octavo Fondo adoptando el nombre de FAFEFE.

Por último, los Convenios son recursos que se derivan de la firma de acuerdos entre el Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales, tienen el propósito de transferir responsabilidades y, en su caso, recursos humanos y materiales, correspondientes a programas federales, con base en un convenio modelo que emiten la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública.

---

<sup>71</sup> Ibíd., p.35.



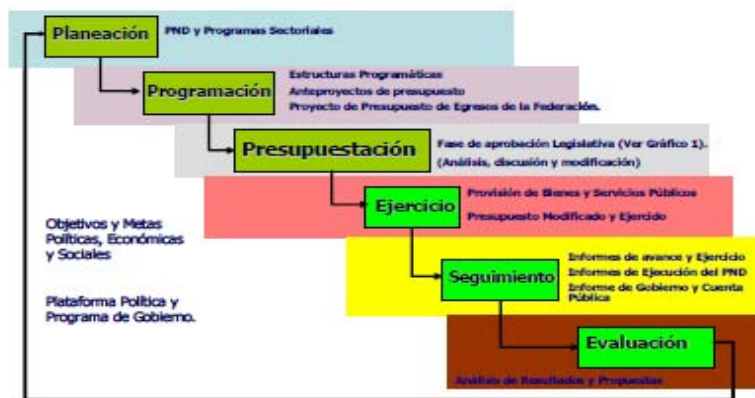
### Capítulo III. Proceso del Presupuesto de Egresos de la Federación

En el caso de México, el gasto público queda consignado en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF); su elaboración responde a lo establecido en el artículo 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y a otros ordenamientos como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPyRH) y su Reglamento. De acuerdo a lo establecido en estos ordenamientos, los programas presupuestarios anuales deben regir su formulación por los objetivos, estrategias, políticas y prioridades contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales que se deriven de él.

El proceso presupuestario es un sistema de reglas y procedimientos que rigen la toma de decisiones en materia presupuestaria<sup>72</sup>. Dicho proceso tiene como primer objetivo integrar el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), documento jurídico y financiero que establece las erogaciones que realizará el gobierno federal entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de cada año<sup>73</sup>.

Diagrama 6

Proceso del Presupuesto de Egresos de la Federación



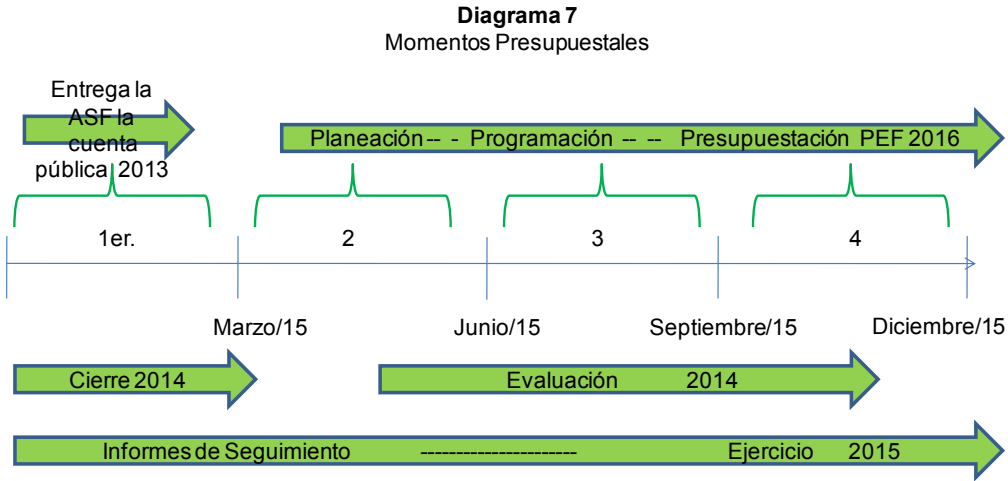
Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados. CEF/058/2007. p.23.

<sup>72</sup> Guerrero, J.P, López, M., Manual sobre el Marco Jurídico del Presupuesto Público Federal, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

<sup>73</sup> Tutoriales del Presupuesto de Egresos de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), México 2008, p.1

[http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/que\\_es\\_el\\_pef/2001/pdf/rsp01.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/que_es_el_pef/2001/pdf/rsp01.pdf).

Este proceso no es lineal, ya que las etapas que lo integran, suman una duración mayor a un año: al mismo tiempo que se prepara el presupuesto del año entrante, se ejecuta el preparado el año anterior.



Fuente: Elaboración propia

Los documentos que norman, regulan y establecen los criterios de distribución del gasto público a partir de los cuales se elabora el PEF, son documentos que contienen las determinantes de la política fiscal de gasto y son:

- **La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).**- Señala que es **facultad de los Diputados aprobar anualmente** el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

- **Ley de Planeación (LP).**- Define las **normas y principios básicos conforme a los cuales se lleva a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo** y encauza las actividades de la Administración Pública Federal. Así mismo, contiene las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable<sup>74</sup>.
- **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPyRH).**- Esta Ley entró en vigor en abril de 2006, en sustitución de la anterior Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Contiene la **normatividad a que se halla sujeta la elaboración, ejercicio y registro del presupuesto federal**. En ella se definen las atribuciones y funciones de los responsables de la operación de la política fiscal; se fijan los límites y alcances de la operación de las finanzas públicas y se establece la autonomía presupuestaria, definiendo los principios y reglas a que deben sujetarse las funciones de ingreso y gasto del sector público, y los requisitos que deben satisfacerse para su cumplimiento<sup>75</sup>.
- **Reglamento** de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria Corresponde al ordenamiento legal **mediante el cual se hace operativa la LFPyRH**, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, contabilidad, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales<sup>76</sup>.
- **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).**- **Establece las bases organizacionales** de la Administración Pública Federal y las atribuciones de cada Secretaría de Estado y los Departamentos Administrativos<sup>77</sup>.

---

<sup>74</sup> Guerrero, J.P. Op cit

<sup>75</sup> Manual de "Presupuesto de Egresos de la Federación" en Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas 2007, Cámara de Diputados, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, México 2007.

<sup>76</sup> Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Op cit

<sup>77</sup> Guerrero, J.P. Op cit.

Dada la naturaleza del presupuesto, la distribución de los recursos públicos puede ser interpretada como una manifestación de las prioridades de la política pública y el Presupuesto de Egresos puede ser analizado en tres dimensiones:

- **Política**, como resultado de las fuerzas políticas y los grupos de poder que intervienen en la asignación de los recursos públicos.
- **Económica**, que permite comprender el costo-beneficio de la provisión de bienes y servicios públicos y su impacto sobre el desarrollo económico-social.
- Y su dimensión **técnica**, como el resultado de procesos contable-administrativos empleados para su presentación, ejecución y control<sup>78</sup>.

En esta parte se brinda información resumida acerca de cada una de las etapas del proceso presupuestario:

## Planeación

La planeación nacional, es el marco de las acciones gubernamentales, está regulada por la Ley de Planeación. De ahí se deriva el Plan Nacional de Desarrollo, rector de los programas que emanan de éste (institucionales, sectoriales, especiales y regionales), y que orienta la coordinación de las tareas del Poder Ejecutivo con las de los Poderes Legislativo y Judicial, y los órdenes de gobierno estatal y municipal.

---

<sup>78</sup> Petrei, Humberto ; Petrei, Romeo E. (colaborador). Presupuesto y Control. Pautas de Reforma para América Latina. 2ª. Ed. BID, Washington, 1997.

La Planeación del Presupuesto de egresos implica una serie de estudios, cálculos, discusiones y procedimientos complejos. Una vez que el Estado ha fijado sus prioridades de gasto deberá cubrir los siguientes pasos para la elaboración y aprobación del Presupuesto.

El artículo 42 fracción II de la LFPyRH establece al Poder Ejecutivo como responsable de preparar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) y entregarlo a la Cámara de Diputados de acuerdo con el siguiente procedimiento:

**Cuadro 11**  
 Fechas para aprobación LIF-PEF

FECHA LÍMITE	PROCEDIMIENTO
1 de abril	El Ejecutivo Federal, deberá enviar al Congreso de la Unión: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Principales objetivos para la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del año siguiente.</li> <li>• Escenarios sobre las principales variables macroeconómicas para el siguiente año: crecimiento, inflación, tasa de interés y precio del petróleo.</li> <li>• Escenarios sobre el monto total del Presupuesto de Egresos y su déficit o superávit y,</li> <li>• Enumeración de los programas prioritarios y sus montos.</li> </ul>
30 de junio	El Ejecutivo Federal, remitirá a la Cámara de Diputados: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estructura programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos.</li> </ul>
8 de septiembre	El Ejecutivo Federal remitirá al Congreso de la Unión: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Criterios generales de política económica.</li> <li>• Estimación del precio de la mezcla de petróleo mexicano para el ejercicio fiscal que se presupuesta.</li> <li>• Iniciativa de Ley de Ingresos y, en su caso, las iniciativas de reformas legales relativas a las fuentes de ingresos para el siguiente ejercicio fiscal.</li> <li>• El proyecto de Presupuesto de Egresos</li> </ul>
20 de octubre	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Cámara de Diputados aprueba la LIF.</li> </ul>
31 de octubre	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Cámara de Senadores aprueba la LIF.</li> </ul>
15 de noviembre	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Cámara de Diputados aprueba el PEF.</li> </ul>
20 días naturales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Después de aprobados. El Ejecutivo deberá publicar en el DOF la LIF y el PEF</li> </ul>
20 días naturales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Después de publicado el PEF. Ejecutivo envía a la Cámara de Diputados los tomos y anexos del PEF.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con el Art. 42 de la LFPyRH.

Los procedimientos que fueron señalados en verde, también están previstos en la Constitución en el artículo 74 párrafo IV.

### **Programación-Presupuestación**

El proceso presupuestario que deriva cada año en el PEF es el medio para lograr el vínculo entre el PND, con programas y actividades que reflejan el quehacer cotidiano y que, por tanto, pueden ser monitoreados en el transcurso del ejercicio fiscal.

Para la conformación del presupuesto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) es la encargada de formular el PPEF y por ello, solicita a las dependencias del gobierno integrar su anteproyecto de egresos para presentarlo a la consideración del Presidente de la República<sup>79</sup>.

En caso de que alguna dependencia no remita su anteproyecto, la SHCP está facultada por la LOAPF para formular su proyecto de presupuesto.

Para el caso de las dependencias de la Administración Pública Federal y los organismos independientes, su anteproyecto únicamente debe cumplir con los lineamientos específicos que publica la SHCP, así como con el Plan Nacional de Desarrollo. A diferencia de las dependencias, los Poderes de la Unión únicamente someten su presupuesto al Ejecutivo para su directa incorporación al proyecto de Presupuesto.

---

<sup>79</sup> Es una de las facultades de la SHCP y esta señalado en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

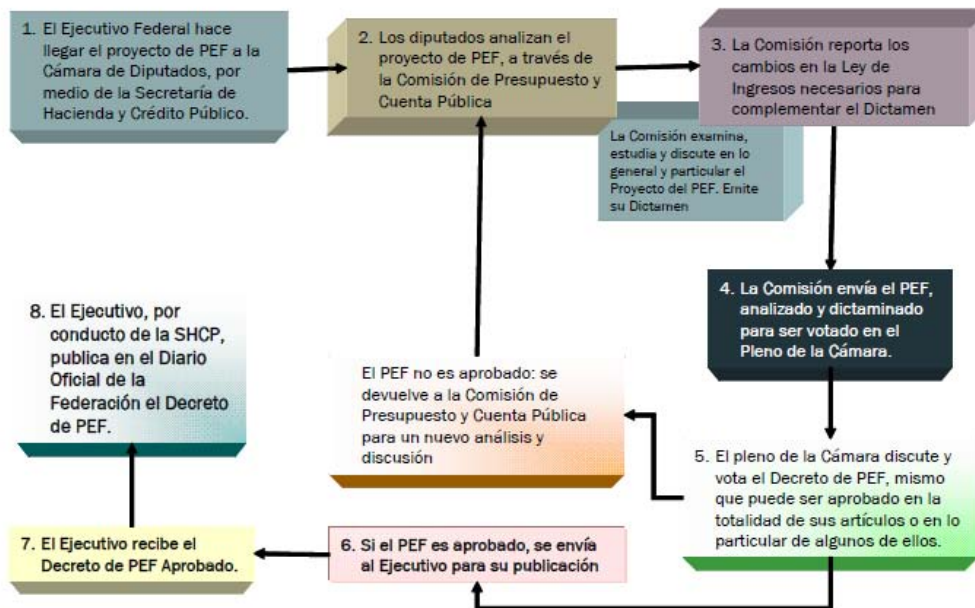
Una vez que esta conformado el paquete económico, el Ejecutivo Federal remitirá al Congreso de la Unión:

- Criterios generales de política económica.
- Estimación del precio de la mezcla de petróleo mexicano para el ejercicio fiscal que se presupuesta.
- Iniciativa de Ley de Ingresos y, en su caso, las iniciativas de reformas legales relativas a las fuentes de ingresos para el siguiente ejercicio fiscal.
- El proyecto de Presupuesto de Egresos.

A diferencia de la iniciativa de Ley de Ingresos –que debe contar con la aprobación tanto de la Cámara de Diputados como de la Cámara de Senadores– el PEF únicamente es revisado, modificado y aprobado por la Cámara de Diputados.

Diagrama 8

**Proceso de Aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación**



Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados. CEFP/058/2007. p.13.

Dentro de la Cámara de Diputados, los legisladores están organizados en comisiones temáticas para llevar a cabo los trabajos de análisis y estudio de las iniciativas y su dictamen. En este caso, es la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública la que se encarga de la revisión, discusión y aprobación del PEF, así como de la evaluación y cumplimiento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Es importante tener en consideración que la negociación entre la Cámara de Diputados y el Ejecutivo es coordinada por la SHCP y la Secretaría de Gobernación (SEGOB). El artículo 63 del Reglamento de la LFPyRH señala en su parrafo IV que:

*“En caso de que la Secretaría o la Secretaría de Gobernación detecten que alguna dependencia o entidad realiza trámites, gestiones o actividades de cabildeo en relación con los documentos señalados en el artículo anterior, directamente o a través de terceros ante el Congreso de la Unión, grupos parlamentarios o legisladores federales, o asiste a reuniones sin atender lo señalado en el presente artículo, inmediatamente lo harán del conocimiento de la Función Pública para los efectos correspondientes”<sup>80</sup>.*

El paso final en el proceso de aprobación del PEF es la publicación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación del año correspondiente, en el Diario Oficial de la Federación 20 días naturales después de ser aprobado.

---

<sup>80</sup> Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. DOF 25/04/2014. p. 48.



## Ejercicio y Seguimiento

A lo largo del año, las diferentes dependencias gubernamentales aplican el gasto público en acciones efectivas de programas específicos y en la provisión de bienes y servicios públicos.

La SHCP, como establece el artículo 31 de la LOAPF, está encargada de llevar la contabilidad del Presupuesto de la Administración Pública Federal, los Poderes Judicial y Legislativo y los Organismos Autónomos.

Con base en la información que le reportan las dependencias, la SHCP debe entregar al Congreso informes trimestrales relativos a la ejecución del Presupuesto de Egresos, incluyendo la información de los principales indicadores sobre resultados y avances de los programas. Lo anterior en el cumplimiento de sus metas e impacto social, como lo establece el artículo 107 de la LFPyRH.

Las dependencias y entidades que ejecutan programas sujetos a reglas de operación, a través de su coordinación sectorial, deben entregar informes trimestrales ante las comisiones correspondientes de la Cámara de Diputados, enterando a la SHCP y a la Secretaría de la Función Pública. Estos reportes, de acuerdo al artículo 181 del Reglamento de la LFPyRH, contienen información sobre el presupuesto ejercido respecto a las metas y objetivos establecidos en las reglas de operación respectivas<sup>81</sup>.

Durante la ejecución del gasto público el Ejecutivo tiene la obligación de informar mensual, trimestral y semestralmente sobre éste. Al término del ejercicio el Ejecutivo remite, a través de la SHCP, la **Cuenta de la Hacienda Pública Federal** en donde presenta las **cifras definitivas del Ejercicio**.

---

<sup>81</sup> *Ibíd.*, p. 98.

## Control y Evaluación

En lo que se refiere al control presupuestario, tenemos identificadas dos formas:

- **El Control administrativo.** En el aspecto administrativo son muy diversos los controles que se ejercen sobre el Presupuesto; algunos de éstos corresponde desarrollarlos a la SHCP, mientras que otros corren a cargo de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- **El Control legislativo o parlamentario.-** La revisión de la Cuenta Pública tiene como objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y si se ha dado cumplimiento a los objetivos contenidos en los programas de gobierno. El control del presupuesto que realiza el Poder legislativo lo ejerce a través de un órgano especializado conocido con el nombre de Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

En el tema de **Evaluación**, podemos decir que estas se realizan conforme al programa anual y términos de referencia, que para tal efecto realiza cada una de las dependencias, entidades o coordinadoras de sector.

Son realizadas por expertos, de instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional o internacional, que cuenten con reconocimiento y experiencia en la Gestión para Resultados (GpR), el Presupuesto basado en Resultados (PbR) y en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). Estos expertos son contratados por las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal de conformidad con la normatividad en materia de adquisiciones.

Porque se pide a evaluadores con reconocimiento o experiencia en Gestión para Resultados (GpR), el Presupuesto basado en Resultados (PbR) y en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), porque desde 1980 la Nueva Gestión Pública (NGP), se ha constituido como el eje del cambio y la modernización de las administraciones públicas a nivel mundial.

La propuesta de este modelo implicó hacer un redimensionamiento del Estado, poniendo **énfasis en la eficiencia, eficacia y productividad a través de la utilización de herramientas metodológicas** propias de la gestión privada en el ámbito de las organizaciones públicas. Esto implica la racionalización de estructuras y procedimientos, el mejoramiento de los procesos de toma de decisiones e incrementar la productividad y la eficiencia de los servicios públicos que el Estado ofrece a los ciudadanos.

Se da inicio con la publicación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y su Reglamento en 2006, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP) iniciaron en 2007 la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), para medir y valorar objetivamente el desempeño de los programas presupuestarios del Gobierno Federal.

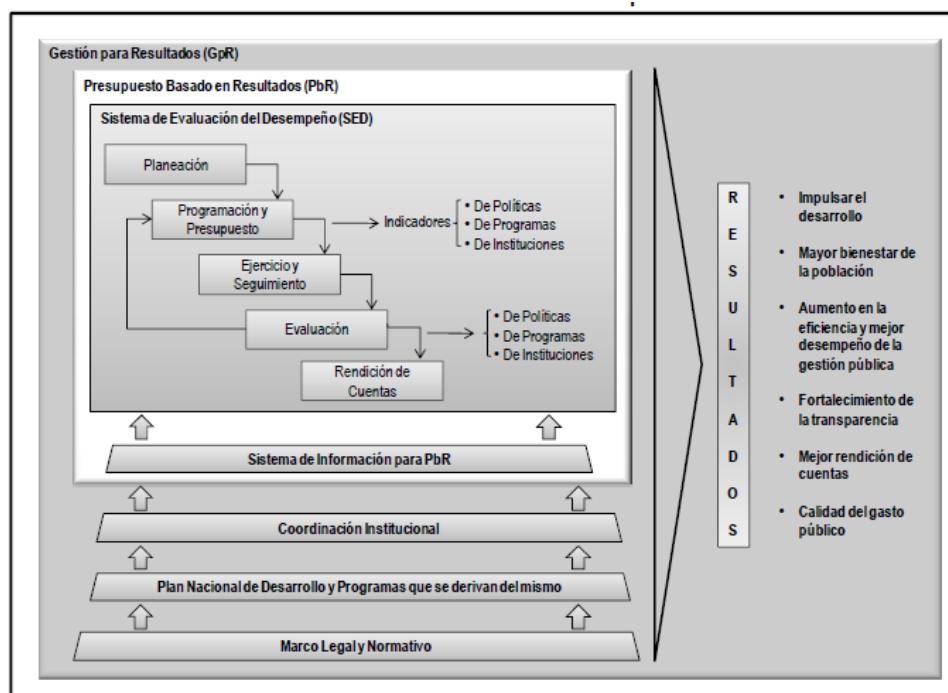
Así mismo, se hace la reforma constitucional en materia de gasto público y fiscalización publicada el 7 de mayo de 2008 en el Diario Oficial de la Federación (DOF), la cual, también forma parte de la Reforma Hacendaria y nos indica que los tres órdenes de gobierno deberán evaluar los resultados que obtengan con los recursos públicos y **administrarlos bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez**, con el fin de satisfacer los objetivos para los que estén destinados.

No olvidemos, que el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008 – 2012 (Pronafide), se estableció como una estrategia de política fiscal para

garantizar la disponibilidad de recursos, **mejorar la asignación y ejecución del gasto mediante la evaluación de resultados, tener mayor transparencia y rendición de cuentas**<sup>82</sup>, ello, aseguro la convergencia en sistemas de contabilidad gubernamental entre los tres órdenes de gobierno.

Aunado a todo lo anterior, se impulsaron modificaciones al marco normativo, que preveía la alineación de las políticas y programas públicos con los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, midiendo, de manera ponderada el logro de resultados y su consistencia con dichos objetivos. De este modo, ahora podemos saber en qué se gasta y qué resultados se obtienen con la utilización del presupuesto.

Diagrama 9



Fuente: Sistema de Evaluación del desempeño. SHCP:

Con estas adecuaciones del marco normativo y con el impulso de un conjunto de acciones de mejora en el desempeño de las instituciones, así como la promoción

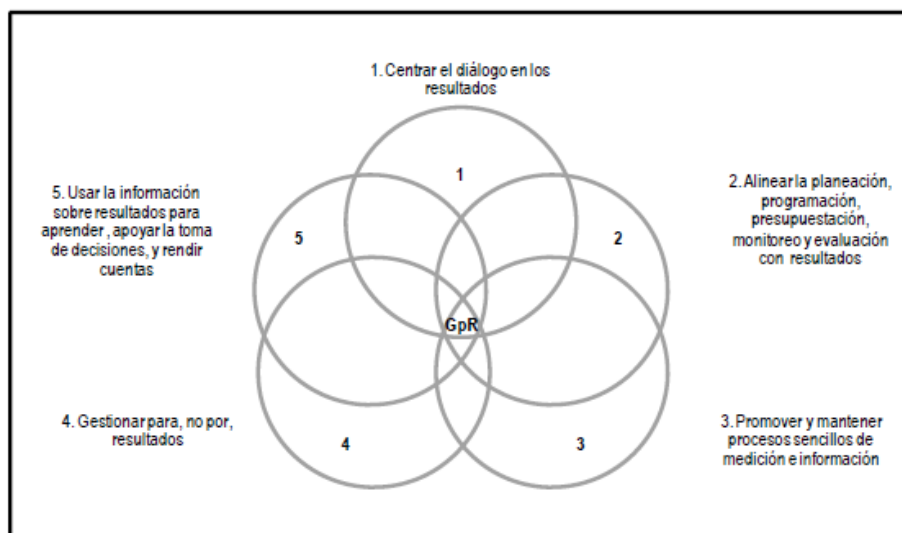
<sup>82</sup> Sistema de Evaluación del Desempeño.

del uso amplio de herramientas metodológicas de planeación, análisis y evaluación, nos ha permitido incorporar en la toma de decisiones, sistemáticamente, las consideraciones sobre los resultados obtenidos y esperados de la aplicación de los recursos públicos.

Las **herramientas metodológicas** utilizadas fueron emitidas conjuntamente por la SHCP y la SFP el 31 de marzo de 2008 y son:

La **Gestión para Resultados (GpR)** es un modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión que pone énfasis en los resultados y no en los procedimientos. Cobra mayor relevancia el qué se hace, qué se logra y cuál es su impacto en el bienestar de la población; es decir, la creación de valor público<sup>83</sup>.

Diagrama 10  
Principios de la Gestión para Resultados



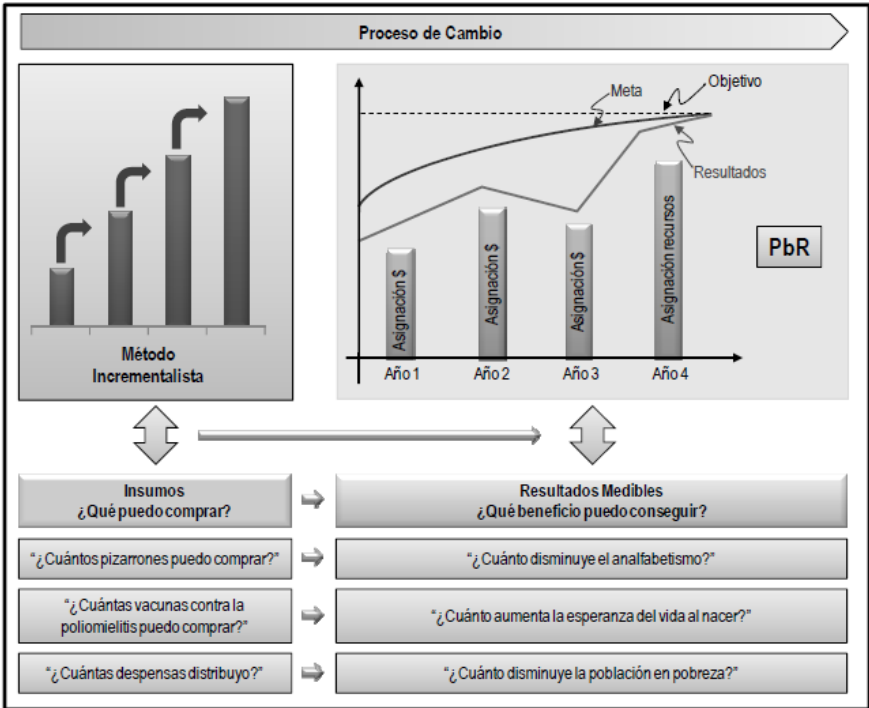
El objetivo de la GpR es el conjunto de componentes, interacciones, factores y agentes que forman parte del proceso de creación del valor público: son

<sup>83</sup> El valor público se crea cuando se generan las condiciones orientadas a que todos los miembros de la sociedad disfruten de oportunidades para una vida digna, de empleo y bienestar, y garantizar el acceso a dichas oportunidades; es decir, cuando se aportan respuestas efectivas y útiles a las necesidades o demandas presentes y futuras de la población.

relevantes el Plan Nacional de Desarrollo, en el que se definen los objetivos de gobierno; del PEF y en donde se asignan recursos para el proceso de creación de valor; los costos de producción; y, los bienes y servicios que se producen.

El **Presupuesto Basado en Resultados (PbR)** es un componente de la GpR que consiste en un conjunto de actividades y herramientas que permite apoyar las decisiones presupuestarias con información que sistemáticamente incorpora consideraciones sobre los resultados del ejercicio de los recursos públicos y que motiva a las instituciones públicas a lograrlos, con el objeto de mejorar la calidad del gasto público federal y promover una más adecuada rendición de cuentas.

Diagrama 11



Fuente: Sistema de Evaluación del desempeño. SHCP:

El PbR lo que se busca, es que el proceso presupuestario se transforme de un modelo incrementalista enfocado en el control de los gastos a un nuevo modelo orientado al logro sistemático de resultados específicos, medibles y tangibles para la población.

El PbR está basado en razones objetivas para la asignación de fondos, con la finalidad de fortalecer las políticas, programas públicos y desempeño institucional. Busca modificar el volumen y la calidad de los bienes y servicios públicos mediante la asignación de recursos para aquellos programas que sean pertinentes y estratégicos.

Con el **Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)** se realiza el seguimiento y la evaluación sistemática de las políticas y programas de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, para contribuir a la consecución de los objetivos establecidos en el PND y en los programas que se derivan de éste.

El SED nos brinda la información necesaria para valorar el desempeño de las políticas públicas, de los programas presupuestarios y de las instituciones, así como para determinar el impacto que los recursos públicos tienen en el bienestar de la población.

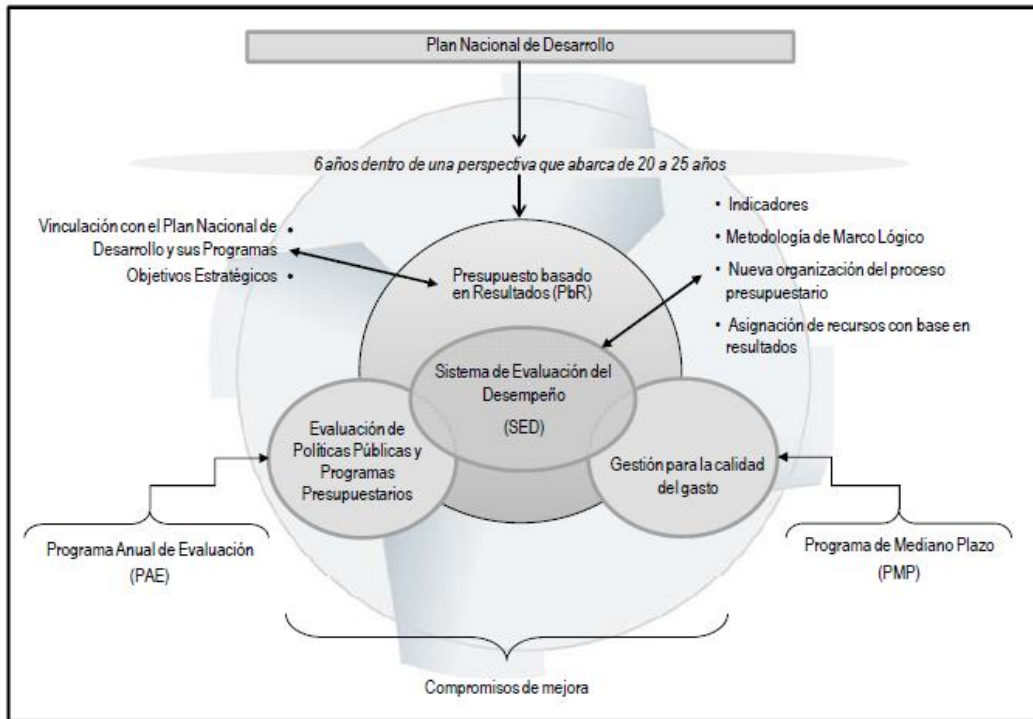
El SED tiene dos componentes principales<sup>84</sup>:

- Evaluación de las políticas públicas y programas presupuestarios, mediante el cual se verificará el grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión; y,
- La gestión para la calidad del gasto, mediante el cual se impulsará la puesta en marcha de acciones que incidan en el funcionamiento y resultados de las instituciones públicas, a fin de que éstas eleven sustancialmente su eficiencia y eficacia; modernicen y mejoren la

---

<sup>84</sup> Sistema de Evaluación del Desempeño. SHCP.

prestación de los servicios a su cargo; y, promuevan la productividad en el desempeño de sus funciones y la reducción de su gasto de operación.



La implantación del SED ha sido gradual, de tal forma que mediante el trabajo priorizado, y la adopción de cultura de la evaluación por resultados se está haciendo una práctica más y más común en la APF

La **Metodología de Marco Lógico** es una herramienta de planeación que alinea la contribución de los programas presupuestarios a: (1) los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades; (2) los objetivos de los programas derivados del PND; y, (3) en consecuencia, los objetivos del PND.

Esta metodología facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de los programas. Su énfasis está centrado en la orientación de los



objetivos, los indicadores y las metas que se resumen en una Matriz de Indicadores (MI).

La categoría Programa Presupuestario (Pp) está relacionada con la aplicación de la Metodología de Marco Lógico (MML) y el resultado de ésta, se expresa en una Matriz de Indicadores (MI).

Es importante hacer una distinción entre lo que es conocido como **Metodología de Marco Lógico** y la **Matriz de Marco Lógico**. La Metodología contempla análisis del problema, análisis de los involucrados, jerarquía de objetivos y selección de una estrategia de implementación óptima.

**El producto de esta metodología analítica es la Matriz (el marco lógico)**, la cual resume lo que el proyecto pretende hacer y cómo, cuáles son los supuestos claves y cómo los insumos y productos del proyecto serán monitoreados y evaluados<sup>85</sup>.

Finalmente, las dependencias y entidades deberán dar a conocer de forma permanente en su página de internet, los resultados de todas las evaluaciones externas de sus programas federales.

---

<sup>85</sup> *Ibíd.*, p.1.

## Conclusiones:

Esta investigación, me permite llegar a estas conclusiones:

- ✓ Desde la óptica de la política económica el manejo de las finanzas públicas inciden en el comportamiento de las variables económicas, sin embargo, el gobierno mexicano no ha puesto interés en algunas de ellas, lo que ha repercutido en el crecimiento real de la economía, el empleo y el salario real, lo que ha deteriorado estructuralmente al mercado interno. Sin embargo, sí hemos seguido las recomendaciones internacionales y al no contar con una ideología propia que nos permita dejar de lado las asimetrías productivas, la falta de tecnologías y de calificación de la fuerza de trabajo, seguiremos en un papel de vulnerabilidad competitiva frente a otros países.
- ✓ La Nueva Gestión Pública (NGP), se ha constituido como el eje del cambio y la modernización de las administraciones públicas a nivel mundial, pero en el caso de nuestro país, no ha dado el mismo resultado, ya que hoy por hoy, no contamos con la suficiente transparencia de asignación de recursos, en la elaboración de indicadores y cumplimiento de metas. Así mismo no contamos con una focalización efectiva para la asignación de apoyos.
- ✓ En cuanto a la deuda, los órganos de control y fiscalización (congresos locales) de los Estados no han sido tan eficientes y tan honrados.
- ✓ Mediante la evaluación de los programas a través de los instrumentos metodológicos del PbR y el modelo de cultura organizacional, los informes nos dicen que no están funcionando correctamente algunos programas y también hay duplicidad en los beneficios que se otorga a la población. Por ello tal vez valdría la pena corregir el diseño de aquellos programas que hasta hoy no han

funcionado como debiera o tal vez habría que valorar la existencia real de algunos programas.

- ✓ Algo importante para el desarrollo de un sistema Presupuestal efectivo, es la planificación y Presupuestación con los procesos y tiempos correctos, ya que ésta, es una herramienta fundamental para que el gobierno formule, discuta, apruebe, ejecute, controle y evalúe los resultados de la estructura de la clasificación del gasto público en cada uno de los rubros, de tal manera que se refleje en un crecimiento y desarrollo. Actualmente considero que aunque contamos con herramientas metodológicas importantes, no cumplimos con los tiempos estipulados, ni los procedimientos correctos.
  
- ✓ En todo el proceso presupuestario operativo, no hay suficiente transparencia en los procesos de negociación, asignación, adquisición y en la rendición de cuentas. Por lo cual, es importante preguntarnos, si nos sirven las cifras manejadas y las Evaluaciones a los Programas???

## Bibliografía

### LIBROS:

Aguilar Villanueva, Luis F. "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes". En Hernández Chávez, Alicia, ¿Hacia un Nuevo Federalismo? México, Editorial, Fondo de Cultura Económica. 1996.

Ayala Espino, José. "Economía Pública: Una guía para entender al Estado", UNAM, México. 1977.

Ayala Espino José, "Economía del Sector Público Mexicano", Facultad de Economía UNAM.

Ayala Espino, José Luis. "Límites del Estado, límites del mercado: Ensayos sobre economía política del Estado". México, D.F., 1992, Instituto nacional de Administración Pública, A.C.

Ayala Espino José, "Mercado, elección pública e instituciones: una revisión de las teorías modernas", Facultad de Economía, U.N.A.M. México 1995.

Amaro Guzmán Raymundo. Introducción a la Administración Pública. Editorial MC Graw Hill Interamericana de México, S. A. de C. V. Segunda edición. México, D.F. 1993.

Carrillo Castro Alejandro. Génesis y Evolución de la Administración Pública Federal Centralizada, Colección 200 años de Administración Pública en México, Tomo II, Vol. I, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.México, D.F. 2012.

Due, John Fitzgerald, y Ann F. Friedlaender, Análisis económico de los impuestos y del sector público, Buenos Aires, Argentina, Editorial Ateneo.

Eckstein, Otto, Finanzas públicas, Editorial Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana, 1965.

Gutiérrez Lara, Aníbal. “La Conferencia Nacional de Gobernadores y la Convención Nacional Hacendaria”, en Economía Informa Número 323, Facultad de Economía UNAM, Febrero de 2004.

Gutiérrez Lara Abelardo Aníbal, Las Finanzas Públicas en México. Retos y características de una reforma. UNAM.FE, 2013, México, D.F.

Gutiérrez Lara Abelardo Aníbal, et al. Indicadores Financieros del Sector Público, Capítulo I.

Hicks, Úrsula K., La financiación del desarrollo, Barcelona España, Editorial Labor, 1967.

Merino Huerta, Mauricio, autor Políticas públicas: ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos / Mauricio Merino -- México, D.F. : Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2013 190 páginas (Gobierno y políticas públicas ).

Muñoz Amato Pedro. Introducción a la Administración Pública México. Editorial Fondo de Cultura Económica. 7ª reimpresión, México, D.F. 1986.

Huerta, 2009.

Musgrave, Richard, Teoría de la hacienda pública, Editorial Aguilar, 1969.

Petrei, Humberto ; Petrei, Romeo E. (colaborador). Presupuesto y Control. Pautas de Reforma para América Latina. 2ª. Ed. BID, Washington, 1997.

Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Nueva Administración Pública de México. Vol. 1, Instituto Nacional de Administración Pública. Segunda Edición México, D.F. 2002.

Pliego Moreno Iván H., El federalismo fiscal en México: entre la economía y la política. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Documento de Trabajo núm. 84. Febrero de 2010.

Sartori, Giovanni, Ingeniería constitucional comparada, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

Santillán López, Roberto y Rosas Figueroa, Aniceto, "Teoría General de las Finanzas Públicas y el Caso de México", México 1962, UNAM.

Serna de la Garza, José María; "Las Convenciones Nacionales Fiscales y el Federalismo Fiscal en México". Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM año 2004.

Somers, Harold M., Finanzas públicas e ingreso nacional, Fondo de Cultura Económica, 1977.

Vázquez Arroyo Francisco. "Presupuestos por Programas para el Sector Público de México". Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, México, D.F. 1977.

Urquidí, Víctor L., La política fiscal en el desarrollo económico de la América Latina, Ensayos de Política Fiscal, Fondo de Cultura Económica, 1973.

#### **ARTÍCULOS:**

AMERISO, Claudia, Benítez E., Francescutti M., Goytia M., Maceratesi G., Orellano J., Tavares S., Borra V., (2005), "Capacidad de financiamiento de algunos municipios de 28 la región centro", Centro de Estudios de la Tributación Municipal, decimas jornadas "investigaciones a la facultad" de Ciencias Económicas y Estadísticas, Rosario, Argentina.

Documento Histórico, "Las finanzas públicas en la historia de México", Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Revista No. 5, Volumen 3, México 2011.

El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina.- *Rubí Martínez Rangel y Ernesto Soto Reyes Garmendia*. Revista Política y Cultura No. 37. Medio siglo de transformaciones en América Latina. Universidad Nacional Metropolitana, Unidad Xochimilco.

Guerrero, J.P, López, M., Manual sobre el Marco Jurídico del Presupuesto Público Federal, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Heliana Monserrat Huerta y María Flor Chávez Presa, Tres modelos de Política Económica en México, durante los últimos setenta años, Revista No. 37 de la División de Ciencias Sociales y Humanidades Publicada por la UAM Azcapotzalco, Primer Semestre de 2003, Vol. XVIII, ISSN 0185-3937.

Hurtado Javier, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 19. Instituto Federal Electoral.

Merino Huerta, Mauricio. Políticas públicas: Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos. Centro de Investigación y Docencia Económicas, 190 páginas (Gobierno y políticas públicas), México, D.F. 2013.

Pedro Pablo Kuczynski y John Williamson, Después del Consenso de Washington. El reinicio del crecimiento y de la Reforma en América Latina. Instituto de Economía Internacional, Washington 2003.

Planificar y presupuestar en América Latina / Ricardo Martner, editor Datos de publicación. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL, 2008 Descr. Física 179 páginas Serie (Serie seminario y conferencias, ISSN:1680-9033; 51) Notas "60 CEPAL. Sesenta años con América Latina y el Caribe" Notas "LC/L.2859-P"; "LC/IP/L.287"; "S.08.II.G.87"--Reverso de la port. Materia Presupuesto -- América Latina Materia Finanzas publicas -- América Latina.

Williamson, John, "What Washington Means by Policy Reform", Capítulo 2 en Latin American Adjustment: How Much Has Happened?, Peterson Institute for International Economics, 1990. Disponible en: <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=486>. Véase también del mismo autor: After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America.

## **TESIS**

Ramírez Vázquez Beatriz, "La transición de la diplomacia tradicional a la diplomacia comercial: el caso México". Universidad de las Américas Puebla, Escuela de Ciencias Sociales, Departamento de Relaciones Internacionales e Historia. 2001.



**LEYES:**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos DOF 07-07-2014

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF 09-02-2012

Ley Organica de la Administración Pública Federal. DOF 13-05-2015.

Presupuesto de Egresos de la Federación. DOF 03/12/2014

Ley de Ingresos de la Federación. DOF 13/11/2014

Ley de Coordinación Fiscal. DOF 11/08/2014

Ley General de Deuda Pública. DOF 11/08/2014.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. DOF 11/08/2014

Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.  
DOF 25/04/2014. p. 48.

Relación de Entidades paraestatales de la Administración Pública Fedral sujetas a la Ley Federal de las Entidaddes Paraestatales y su Reglamento. DOF 15/08/2014.

**SITIOS WEB:****1. [www.apartados.hacienda.gob.mx.-](http://www.apartados.hacienda.gob.mx.-)**

Documento de la SHCP: *“Clasificación de los Recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación”*. Consulta al 2 de enero de 2015.

Sistema de Evaluación del Desaempeño. SHCP. Consulta al 28 de enero de 2015

**2. [www.conago.org.mx.-](http://www.conago.org.mx.-)**

Documento de la CONAGO: *“Declaratoria a la Nación y Acuerdos de los Trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria”*, Consulta al 2 de febrero de 2015.

3. [www.cefp.gob.mx](http://www.cefp.gob.mx).-

Documento del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas: “*El Ingreso Tributario en México*”. Palacio Legislativo San Lázaro, Febrero 2005. Consulta al 16 de abril de 2014.

Documento del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas: “*Manual del Presupuesto de Egresos de la Federación*”, Palacio Legislativo San Lázaro, Octubre de 2006. Consulta al 17 de noviembre de 2014

Glosario de términos más usuales de las Finanzas Públicas. LXII legislatura de la Cámara de Diputados, CEFP/020/2014. Noviembre de 2014.

Deuda del sector público, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. CEFP/035/2006.

Manual de “Presupuesto de Egresos de la Federación” en Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, México 2007.

4. <http://www.banxico.org.mx/divulgacion/glosario/glosario.html#S>

Glosario, consulta del concepto del Sector Publico. Consulta al 23 de mayo de 2015.

5. [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/que\\_es\\_el\\_pef/2001/pdf/rsp01.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/que_es_el_pef/2001/pdf/rsp01.pdf)

Tutoriales del Presupuesto de Egresos de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), México 2008. Consulta a 23 de mayo de 2015.