



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO
FACULTAD DE DERECHO**

**RETOS DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO
BASE CERO A LA MITAD DE LA EJECUCIÓN DEL
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO
2013-2018.**

**TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
MAESTRIA EN DERECHO**

**PRESENTA
LIC. ANA LIZA GÓMEZ TORRES**

**DIRECTOR DE TESIS
DR. GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL
FACULTAD DE DERECHO**

Ciudad Universitaria, Mayo de 2016.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Retos de la aplicación del Presupuesto base cero a la mitad de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Índice

	Página
Introducción	1
Capítulo I	
Antecedentes históricos de la planeación programación y asignación del presupuesto en México	5
1.1 Influencia Española	5
1.1.1 La Constitución de Cádiz	5
1.1.2 La Constitución de Apatzingán	6
1.2 Influencia norteamericana	7
1.2.1 La Constitución del 1824 y la Ley de la Administración de la Hacienda Pública	8
1.3 La Constitución de 1857 y el Congreso unicameral	9
1.4 La Constitución de 1917, deficiencias en la administración y control del gasto público.	11
1.5 Plutarco Elías Calles y la Ley sobre Planificación General de la República	13
1.6 El Consejo Nacional de Economía y el segundo plan sexenal	15
1.7 La política económica estabilizadora de Ruíz Cortines	17
1.8 Acciones encaminadas hacia la planeación y control del gasto	18
1.8.1 El Plan General del Gasto Público e Inversiones del Gobierno Federal y dos iniciativas de Ley de Planeación	18
1.8.2 Las Comisiones Internas de administración y los sistemas de Planeación y Presupuesto del 1971	22
1.9 José López Portillo, la planeación programación y presupuestación como eje rector del desarrollo	24
1.10 Miguel de la Madrid, la reforma a los artículos 25 y 26 constitucionales y la continuidad en la planeación del desarrollo	28
1.10.1 La Ley de planeación	35
1.11 El sexenio Salinista y el retroceso en la planeación del desarrollo	39
1.12 El Presidente Fox y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	42
1.13 El artículo 74 constitucional fracción IV y las erogaciones plurianuales	45

Capítulo II	
Planeación y presupuestación a la luz de la normatividad vigente para el Estado Mexicano	47
2.1 Planificación planeación y programación	47
2.1.1 Principios aplicables al proceso de planeación	53
2.1.2 El proceso de planeación	55
2.1.3 Las autoridades en materia de Planeación del Desarrollo Nacional	61
2.2 La integración del Plan Nacional de Desarrollo a la luz de la Ley de Planeación	64
2.3 La teoría de los pesos y contrapesos en el presupuesto de egresos, el ejecutivo y el legislativo	67
2.4 El presupuesto de Egresos de la Federación	69
2.4.1 Naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos	71
2.4.2 La integración del Presupuesto de Egresos de la Federación	76
2.4.3 Las autoridades en materia de presupuestación	82
2.5 Presupuesto por programas	89
2.5.1 Características y ventajas frente al presupuesto tradicional	93
2.5.2 Programas Sectoriales	95
2.5.3 Programas Institucionales	96
2.5.4 Programas Regionales	97
2.5.5 Programas Especiales	99
2.5.6 Programas anuales	99
2.6 Las asignaciones presupuestales	100
2.7 Los calendarios de ejecución	101
2.8 Las Clasificaciones presupuestarias	104
2.9 Ramos presupuestales	109
2.10 Otras experiencias en materia de Planeación y asignación del presupuesto.	109
Capítulo III	
Plan Nacional de Desarrollo y presupuesto base cero. Aplicación en el caso del Estado Mexicano	112
3.1 Los Planes Nacionales de Desarrollo de los sexenios foxista y calderionista.	112
3.1.1 El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006	112

3.1.2 El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012	118
3.2 El Plan Nacional de Desarrollo vigente para el periodo 2013-2018	126
3.2.1 Sus principios rectores	128
3.2.2 El objetivo general, las Metas Nacionales y los ejes transversales	133
3.2.3 Los objetivos particulares	139
3.2.4 Los indicadores y sus mecanismos de evaluación	141
3.3 Presupuesto base cero ¿Qué es y cómo opera?	151
3.3.1 Origen y concepto	153
3.3.2 Funcionalidad del Presupuesto base cero	154
3.3.3 Diferencias frente al presupuesto por programas	158
3.3.4 ¿Quiénes y cómo pueden acudir a su aplicación?	159
3.4 Experiencias y resultados de la aplicación del presupuesto base cero.	162
3.4.1 El Gobierno en Estados Unidos	163
3.4.2 La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.	164
3.5 La presupuestación en México con base en las Metas Nacionales del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	166
3.6 El presupuesto base cero frente al gasto corriente, el gasto de inversión en infraestructura y el pago de deuda.	174
3.7 El presupuesto base cero y la posibilidad de que su aplicación sea selectiva o parcial.	178
3.8 Evaluación de resultados para dar seguimiento y continuidad de la aplicación del presupuesto base cero	180
3.9 La forma en que se integró el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016. El ejemplo de la Estrategia programática del Ramo 11 Educación Pública.	182
Conclusiones	191
Bibliografía	201

Introducción

Los artículos 25 y 26 apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constituyen la base del desarrollo del Estado mexicano y las políticas públicas de la materia, el primero de éstos aborda la rectoría económica del Estado, entendida como la facultad de planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, así como la regulación y el fomento a las actividades que demanda el interés general; y el segundo, establece las bases del Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional.

En su fase de ejecución, la planeación necesita de los recursos económicos suficientes que permitan llevar a cabo todas aquellas actividades encaminadas a cumplir las metas del desarrollo de la nación, esta fase corresponde a la presupuestación anual del gasto, actividad en la que interviene el poder legislativo, en términos de lo que dispone el artículo 74 fracción IV de nuestra constitución.

La Planeación Democrática del Desarrollo Nacional es regulada a través de la Ley de Planeación, misma que establece los principios, las directrices, las reglas fundamentales, y demás normas encaminadas a regular la forma en que se elaborarán y ejecutarán los Planes Nacionales de Desarrollo.

El Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional debe imprimir solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación, es decir, su origen es un sistema que con la participación de todos los sectores de la sociedad debe planear el desarrollo nacional, a partir de diversos ejes rectores.

La Ley secundaria establece que este Sistema debe reflejarse en la formulación de un Plan Nacional de Desarrollo del que deriven diversos programas encaminados al cumplimiento del mismo fin.

Cada Plan Nacional de Desarrollo está vinculado con las políticas públicas establecidas por el titular del Poder Ejecutivo en turno, durante el sexenio que dura su mandato, es decir, a la luz del Plan Nacional de Desarrollo, se establecen los ejes rectores de los Programas que en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública se ejecutarán a fin de lograr la consecución del desarrollo integral y sustentable que mandata la Constitución.

El cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo se sujeta a la evaluación anual de cada uno de los programas que de éste derivan de conformidad con las disposiciones que al efecto establece la Ley de Planeación, asimismo, intervienen los propios mecanismos de evaluación que el Plan Nacional del Desarrollo vigente imponga, mismos que se aplican año con año.

En el caso del Plan Nacional del Desarrollo 2013-2018, los mecanismos de evaluación han sido establecidos con base a resultados, mismos que de acuerdo con el contenido del propio programa, ya fueron evaluados los resultados de los ejercicios 2013 y 2014, estando en curso la ejecución del ejercicio 2015.

A partir de diversas declaraciones públicas hechas primordialmente del Secretario de Hacienda y Crédito Público, desde inicios del segundo semestre de 2015¹, en el que se empezó a vislumbrar la entrega del anteproyecto de presupuesto de egresos 2016 ante la Cámara de Diputados, se señaló que dicho anteproyecto de presupuesto de egresos estaba integrado como un presupuesto base cero a fin de lograr que el ejercicio de gasto sea más eficaz y eficiente.

Alfonso Mejía Fernández señala que el presupuesto base cero es una técnica para la planeación y presupuestación a la que se le dio gran impulso en Estados Unidos en los años setentas, se concibió originalmente para la industria privada emergiendo de la necesidad planteada por los administradores de Texas Instruments, a efecto de

¹ Ejemplo de lo anterior es la siguiente nota periodística publicada en el Diario El Economista el 28 de agosto de 2015: <http://eleconomista.com.mx/sistema-financiero/2015/08/28/hacienda-destaca-inclusion-presupuesto-base-cero-2016>

examinar y reducir los gastos fijos; en este sentido fue concebido con el único propósito de ser un instrumento para hacer reducciones al gasto, el cual implica una forma diferente de concebir al presupuesto.²

La anterior definición, así como las declaraciones del Secretario de Hacienda y Crédito Público, nos llevan a preguntarnos si es posible acudir a esta medida justo a la mitad de la ejecución del Plan Nacional del Desarrollo y si la misma es o no compatible con los mecanismos de evaluación del Plan, si el partir de un presupuesto base cero implica ignorar los resultados de las evaluaciones anteriores o se trata de un mecanismo combinado en donde juegan los resultados anteriores, y lo más importante: si nuestra legislación de la materia y el propio Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 puede convivir de manera armónica con la asignación de recursos a partir de un presupuesto base cero.

Es importante analizar si esta nueva modalidad de presupuesto podía alinearse con los objetivos y las metas del plan nacional de desarrollo y sobre todo si ello no afectaría el grado de cumplimiento de las mismas. Por esta razón y atendiendo a que el crecimiento de nuestro país se encuentra visualizado a través del Plan Nacional de Desarrollo, es importante conocer si la nueva política de presupuestación es compatible con lo establecido por la Ley de Planeación y el contenido del Plan Nacional de Desarrollo.

Aunado a lo anterior, es importante analizar el porqué dicha medida pretende tomarse exactamente cuando el Plan Nacional de Desarrollo vigente ya se encuentra encaminado justo a la mitad de su ejecución; si las consecuencias han sido valoradas y de ser así, si ello no incidirá de manera negativa en el cumplimiento de las metas del Plan y por ende en el desarrollo del país.

² Alfonso Mejía Fernández en el artículo Viabilidad de Aplicación del Presupuesto Base Cero en México, Revista PRÁXIS, No. 22, consultada en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1228/4.pdf>

A la luz de la legislación vigente en materia de Desarrollo Nacional, ¿Podrán cumplirse las metas del Plan Nacional del Desarrollo 2013-2018 a través de un presupuesto de egresos base cero?

El presente trabajo tiene por objeto identificar el contexto histórico social en el que se determinó la necesidad de proyectar la Planeación del Desarrollo Nacional a través de instrumentos públicos con vigencia temporal, objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo; reconocer la importancia que reviste en el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, la integración y asignación de un presupuesto público enfocado al logro de los objetivos preestablecidos; analizar la compatibilidad de este plan con la asignación de un presupuesto base cero, a la luz de la Ley de Planeación y los mecanismos de evaluación para el cumplimiento de sus metas y finalmente explorar los retos que enfrenta la administración pública federal en el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 en el caso de que la asignación de recursos presupuestales parta de la estrategia presupuesto base cero.

Capítulo I

Antecedentes históricos de la Planeación, Programación y asignación del Presupuesto en México.

1.1 Influencia Española

Como bien sabemos, muchas de las fuentes del derecho en nuestro país tienen antecedente en las leyes de la España después de la conquista de América, lo que en mucho tiene que ver con la colonización española sobre el territorio que hoy ocupa la República Mexicana, en el caso particular nos debemos remitir a los antecedentes en materia de presupuestación del gasto público y los correspondientes a la planeación del desarrollo nacional desde sus orígenes.

1.1.1 La Constitución de Cádiz

La constitución de la Monarquía Española promulgada en Cádiz en el año 1812 establecía en su artículo 131 que era facultad de las Cortes fijar los gastos de la administración pública y establecer anualmente las contribuciones e impuestos, además de tomar caudales a préstamo en casos de necesidad sobre el crédito de la Nación, aprobar el repartimiento de las contribuciones entre las provincias y examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos.

Asimismo, señalaba la constitución de Cádiz que era atribución de las Cortes establecer o confirmar anualmente las contribuciones, mismas que se distribuirían entre todos los españoles con proporción a sus facultades, sin excepción ni privilegio alguno. En este sentido, para poder fijar los gastos en todos los ramos del servicio público y las contribuciones que debían cubrirlos, el Secretario del Despacho de Hacienda estaba obligado a presentar el presupuesto general de gastos, recogiendo de cada uno de los demás Secretarios del Despacho las propuestas de su respectivo ramo.

El mismo Secretario del Despacho de Hacienda estaba obligado a presentar con el presupuesto de gastos el plan de contribuciones que debían imponerse para llenarlos; en caso de que al Rey le pareciere gravosa o perjudicial alguna contribución, lo manifestará a las Cortes a través del Secretario del Despacho de Hacienda, presentando al mismo tiempo la propuesta que considerara conveniente sustituir.

1.1.2 La Constitución de Apatzingán

En México, el primer antecedente directo de las facultades actualmente establecidas en la fracción IV del artículo 74 Constitucional, se encuentran en la Constitución de Apatzingán de 1814, que contemplaba en su capítulo VIII, artículo 113 y 114, la atribución exclusiva del Supremo Congreso de arreglar los gastos del gobierno, establecer contribuciones e impuestos y el modo de recaudarlos; el método conveniente para la administración, conservación y enajenación de los bienes propios del Estado; y en los casos de necesidad tomar caudales a préstamo sobre los fondos y créditos de la nación, examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la Hacienda Pública.

Asimismo, establecía en su artículo 132, la existencia de un Supremo Gobierno compuesto de tres individuos iguales en autoridad, electos en sesión secreta del Supremo Congreso quienes alternarían por cuatrimestres la presidencia, y junto a éstos la existencia de tres secretarios, uno de Guerra, otro de Hacienda y uno más de Gobierno, con duración en el encargo de cuatro años.

El Supremo Gobierno debía sujetarse a las leyes y reglamentos establecidos por el Congreso en lo relativo a la administración de Hacienda; por lo que no podía alterar el método de recaudación y la distribución de las rentas, sin embargo sí podía librar las cantidades que necesitara para gastos secretos en servicio de la nación debiendo informar oportunamente al Supremo Congreso de su inversión.

Esta Constitución contemplaba la existencia de una Intendencia General, subordinada directamente al Supremo Gobierno, encargada de administrar todas las rentas y fondos nacionales, misma que se integraba por un fiscal, un asesor letrado, dos ministros, un secretario y el jefe principal con cargo de Intendente General, la cual duraba tres años en el encargo.

1.2 Influencia norteamericana

Una vez lograda la independencia de México en 1821, los responsables de organizar la administración pública del país, buscaron apegarse a modelos distintos a los ya empleados no sólo en materia tributaria; por lo que considerando la importante experiencia que desde 1776 tenían los Estados Unidos con un sistema fiscal organizado y puesto en práctica desde la época colonial, nuestro país tomó de su práctica legislativa algunas de las normas más importantes relativas a la creación de un sistema fiscal en el que se evitara el abuso en el cobro de impuestos, pero también evitar el dispendio y la negligencia en el gasto público.³

Recordemos aquí el texto contenido en la carta No XXX, del Federalista, atribuida a Hamilton y dirigida al Pueblo de Nueva York, cuya reflexión es aplicable a todos los Estados y que de alguna forma inspiró el modelo de la Constitución de 1824:

Ya se ha observado que el gobierno federal debería tener el derecho de subvenir al sostenimiento de las fuerzas nacionales; en esta proposición van incluidos los gastos de reclutamiento, de construcción y equipo de flotas y cualquiera otro relacionado en alguna forma con los dispositivos y actividades militares. No son éstos, sin embargo, los únicos fines a que necesariamente debe extenderse la jurisdicción de la Unión en materia de ingresos. Es preciso que se incluya una disposición para que haga frente a las expensas del personal civil, para el pago de las deudas nacionales ya

³ Fernando A. Orrantía Arellano. *Las facultades del Congreso Federal en Materia Fiscal*. México, Editorial Porrúa, 2001, p 3.

contraídas o las que se puedan contraer; y, en general, con respecto a todos los asuntos que exigirán desembolsos por parte del tesoro nacional. De esto se deduce que es necesario insertar en el plan de gobierno, en la forma que se quiera, el poder general para recaudar impuestos.

El dinero está considerado, con razón, como el principio vital del cuerpo político, y como tal sostiene su vida y movimientos y lo capacita para cumplir sus funciones más esenciales. Por consiguiente, una facultad perfecta de allegarse con normalidad y suficiencia los fondos necesarios, hasta donde los recursos de la comunidad lo permitan, debe ser considerada como un elemento componente indispensable en toda Constitución. Cualquier deficiencia a este respecto ocasionará uno de estos dos males: o el pueblo se verá sujeto a un saqueo continuo, en sustitución de otro sistema más recomendable para satisfacer las necesidades públicas, o el gobierno se extinguirá en una atrofia fatal y perecerá en breve tiempo⁴.

1.2.1 La Constitución de 1824 y la Ley de la Administración de la Hacienda Pública

Es de esta forma que la Constitución de 1824, se ocupó de incluir en su artículo 50 fracción VIII, la facultad exclusiva del Congreso General de fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al gobierno.

Además estableció como facultad del ejecutivo a través de su artículo 110, el cuidar la recaudación y decretar la inversión de las contribuciones generales con arreglo a las leyes, así como nombrar a los jefes de las oficinas de hacienda entre otros, con la aprobación del Senado o de la Comisión Permanente en los periodos de receso.

⁴ Hamilton, Madison y Jay, *El federalista*. Fondo de Cultura Económica, 2ª edición, 2ª reimpresión, trad. de Gustavo R. Velasco, México, 206, pp 119-120

El 16 de noviembre 1824 se publicó la Ley de la Administración de la Hacienda Pública, en la que se extinguieron las oficinas denominadas direcciones y contadurías generales de las aduanas, pólvora, lotería, montepíos de ministros y oficinas, tesorería general de lotería, así como el tribunal de cuentas; confiriendo al Secretario de Estado y del despacho de hacienda la dirección de todas las rentas pertenecientes a la federación.

La tesorería general de ejército y hacienda pública, se transformó en tesorería General de la Federación a la que se enterarían todos los productos de las rentas, los contingentes de los Estados, los empréstitos y donativos, y en suma, las cantidades de cualquiera procedencia de que pudiera disponer el gobierno de la federación con excepción de los gastos de administración de rentas y caudales pertenecientes al crédito público.

Los gastos de administración solo podían efectuarse según fuera previsto en las respectivas ordenanzas y reglamentos. Los ingresos de la tesorería solo podían distribuirse en especie, órdenes o libramentos. No podía hacerse ningún pago que no estuviera comprendido táctica o expresamente en los presupuestos, a menos que este fuera decretado posteriormente por el Congreso.

Doce años después vino la promulgación de las siete leyes de 1836, donde a través de la tercera de estas leyes en su artículo 44 párrafo tercero se indicaba que correspondía al Congreso General decretar anualmente los gastos que se hubieran de ejecutar el siguiente año y las contribuciones con que los mismos debían cubrirse.

1.3 La Constitución de 1857 y el Congreso unicameral.

El constituyente de 1857 estableció en el artículo 51, que el ejercicio del Supremo Poder Legislativo quedaba depositado en una sola asamblea denominada Congreso de la Unión, además señalaba en su artículo 69 que el penúltimo día del primer

periodo ordinario de sesiones, el Ejecutivo debía presentar al Congreso el Proyecto de Presupuesto del año siguiente, junto con la cuenta del año anterior para que a través de una comisión compuesta por cinco representantes se realizara el análisis respectivo y ésta presentara el dictamen respectivo en la segunda sesión del siguiente periodo ordinario a desarrollarse a partir del primero de abril del año siguiente.

A través del artículo 72, fracción VII se facultaba al Congreso para aprobar el presupuesto de los gastos anuales que a cargo de la federación debía presentar el ejecutivo, además de imponer las contribuciones que fueran necesarias para cubrirlo. En este sentido, señalaba la Constitución que el segundo periodo de sesiones se destinaba exclusivamente al examen de los presupuestos fiscales del año siguiente, a decretar las contribuciones para revisarlos y a la revisión de la cuenta del año anterior que presentara el Ejecutivo.

De esta forma se desprende del texto constitucional que la atribución del Congreso era exclusivamente de aprobar el presupuesto de la federación, por lo que no podía objetar su contenido, distribución o destino final. Recordemos aquí que debido a lo liberalista que resultaba la Constitución de 1857, la misma tuvo vigencia en todo el territorio nacional diez años después de su promulgación, una vez que concluyó la guerra de los tres años, la promulgación y entrada en vigor de las Leyes de Reforma, la intervención francesa y el segundo imperio mexicano; restaurándose la república y la Constitución en 1867.

El 13 de noviembre de 1874 y atendiendo al criterio de que en una República Federativa es necesaria la existencia de dos cámaras en las cuales se deposite el ejercicio del Poder Legislativo, una de ellas con la representación del pueblo, y la otra con la de los estados de la federación, se restauró la existencia del Senado de la República, modificando a partir de entonces las facultades que desde 1857 correspondía a una sola asamblea, dividiendo el contenido del artículo 72 en apartados A y B, confirmando con ello el bicameralismo imperfecto que prevalece

hasta nuestros días, donde existen facultades concurrentes y particulares de cada una de las Cámaras.

El apartado A en su fracción VI señalaba como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, el examinar la cuenta que anualmente remite el ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gastos e iniciar las contribuciones que a su juicio debieran decretarse para cubrirlo.

Al concluir la Revolución mexicana se atribuyó de manera expresa al Estado la facultad de propiciar e impulsar el desarrollo nacional como un medio indispensable para integrar a la nación, estatuyéndose normas básicas sobre las que se cimenta el estado social de derecho en el que se funda la estructura y el funcionamiento de la actividad económica del propio Estado.

1.4 La Constitución de 1917, deficiencias en la administración del gasto público

La Constitución de 1917 ratificó el sistema bicameral y siguió dejando como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados ahora en su artículo 74, fracción IV, el aprobar el Presupuesto Anual de Gastos, discutiendo primero las contribuciones que debieran decretarse para cubrirlo; además señalaba que la fecha límite para presentar la iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto, era a más tardar el día último de noviembre.

Pese a lo anterior, no existía un control de la forma en que se afrontaban los gastos de la federación y se daba el caso de que el titular del Ejecutivo se daba por desentendido de la administración de los recursos públicos. Tal es el caso del Presidente Álvaro Obregón, quien al rendir su último informe en el año 1924, ante el Congreso de la Unión señaló respecto al rubro hacendario que con motivo de la renuncia al encargo de Secretario de Hacienda y Crédito Público por parte de Adolfo de la Huerta dada el 23 de septiembre de 1923, que se confirió el encargo al hasta

entonces Secretario de Relaciones Exteriores, Alberto J. Pani, quien tomó posesión de dicho cargo el 26 siguiente, rindiendo un informe del estado de las condiciones en que recibía la Secretaría en comento; motivo por el cual conoció hasta ese momento la situación creada por el Secretario saliente y las medidas que, eran de toda urgencia dictar con el fin de poder conjurar el peligro de una inminente catástrofe financiera.

Aquí algunos fragmentos del citado discurso pronunciado el 1 de septiembre de 1924, en apertura del primer periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión⁵:

El citado informe fue una penosa revelación para el encargado del Poder Ejecutivo. La situación Hacendaria entonces descubierta no podía presentar, en efecto, caracteres más sombríos e inesperados. Las cuentas del Erario federal arrojaban el 30 de septiembre un déficit de \$37'224,878.27 -que una cuidadosa revisión posterior elevó a \$ 43'378,985.03-, sin incluir en esta cifra los adeudos heredados de administraciones anteriores.

Este déficit tampoco resultaba de causas que pudieran haber escapado a toda previsión, tales, como por ejemplo, un fenómeno geológico o de cualquiera otra índole que cegara, de modo inesperado y brusco, las fuentes más importantes de recaudación, o bien, alguna ruinosa operación financiera extraordinaria, sino que era, simple y sencillamente, la consecuencia natural y lógica de la acumulación que había venido verificándose -día a día y durante, sobre todo, los nueve meses transcurridos del año de 1923- de las crecientes diferencias sucesivas entre las erogaciones efectuadas y los ingresos percibidos.

El excedente mensual de gastos se acercaba ya a tres millones de pesos y su tendencia a aumentar indefinidamente provenía de que, por un lado, el despilfarro se

⁵ Discurso del Gral. Álvaro Obregón, al abrir las sesiones ordinarias del Congreso de la Unión, el 1 de septiembre de 1924. <http://lanic.utexas.edu/larrp/pm/sample2/mexican/history/3/6602430.html>

practicaba de manera sistemática bajo las formas de dádivas más o menos disimuladas y de nombramientos de empleados supernumerarios y de comisionados especiales -todos innecesarios y muchos de ellos sin más obligación que la de cobrar decenalmente sus sueldos- y, por otro lado, se había vuelto usual, para satisfacer necesidades apremiantes, comprometer o recibir anticipadamente futuras recaudaciones -derechos arancelarios, impuesto sobre producción de petróleo, etc.-, habiendo mermado de modo bastante apreciable, por esos arbitrios, los ingresos correspondientes al último trimestre de 1923 y enero de 1924.

El mensaje aquí reproducido constituye una relatoría inverosímil; pues no resulta creíble la excusa presentada por el titular del ejecutivo ante el Congreso, en el sentido de que desconocía la forma en que el Secretario de Hacienda y Crédito Público manejaba los recursos públicos durante su administración y culparlo en exclusiva del incremento del déficit y la deuda, aduciendo que el manejo de los recursos se hacía en forma paralela e independiente a las actividades del Presidente y que éstas no se ligaban entre sí. Lo anterior evidenciaba la forma desproporcionada en que se realizaba el dispendio de recursos públicos y la falta de control al respecto.

1.5 Plutarco Elías Calles y la Ley sobre Planificación General de la República

A fin de establecer algún mecanismo de control en estas conductas, en el año 1928 se creó el primer Consejo Nacional Económico, con atribuciones de investigación y consulta respecto de la actividad económica y financiera de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación y los estados. Es en ese mismo año que el presidente Plutarco Elías Calles, promueve la aprobación de la Ley Orgánica del Departamento de Presupuesto de la Federación, a través de la cual se restaron facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que pasaron al nuevo Departamento del Presupuesto, con facultades para hacer estudios sobre organización administrativa, coordinaciones de actividades y sistemas de trabajo con fines de economía y

eficiencia para el servicio público.⁶ Siendo este un antecedente de la planeación del ejercicio del gasto, pues el enfoque de dichos estudios tenía como finalidad gastar en forma precisa y adecuada.

El 12 de julio de 1930 se promulgó la Ley sobre Planificación General de la República, la cual en su artículo 1 establece que la Planeación de los Estados Unidos Mexicanos tiene por objeto coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del Gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica, de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras.

Esta Ley da pie al nacimiento de una Comisión Nacional de Planeación, estableciendo entre sus objetivos la formación del “Plano Nacional de México” y sus especificaciones complementarias con el objeto de regular el desarrollo armónico del país. Sin duda este es el primer documento que establece la necesidad de plantear un origen y destino en el crecimiento del país, estableciendo la real importancia de la planeación económica en México, imponiendo con ello a los gobiernos siguientes la práctica de establecer planes de desarrollo y generar un rumbo al desarrollo del Estado.

La Planeación del Desarrollo es una idea que adoptan los gobiernos mexicanos desde la Ley sobre Planeación General de la República de 1930. El Partido Nacional Revolucionario formuló el Plan Sexenal 1934-1940, y a partir de entonces, el gobierno federal y los gobiernos de los estados han realizado numerosos intentos de elaboración de planes y programas para encauzar y ordenar su acción en el campo del desarrollo nacional o regional.⁷

⁶ Javier Moreno Valle. “Apuntes para una historia de la planeación en México”. *Revista de Administración pública del Instituto Nacional de Administración Pública*, México, No. 39, año 1979, p 47.

⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*. Tomo I, México, UNAM, 2009, p 607.

En el año de 1933 en el seno del Partido Nacional Revolucionario se formuló el Plan Sexenal 1934-1940, mismo que se presentó ante el Presidente electo, cuyo objetivo era contar con un plan de gobierno para desarrollar una política social, económica y administrativa aplicable para los siguientes seis años con la visión de atender las demandas colectivas y mejorar la vida de los mexicanos; en su creación se contó con la participación de técnicos del Gobierno Federal.

En materia presupuestaria el Plan señalaba que se tomarían acciones a través de la recaudación de las rentas públicas y de las normas que para su distribución se establecieran, ello permitiría suministrar los recursos indispensables para el funcionamiento de los servicios y para la ejecución de las obras que, conforme al Plan de Gobierno, se encomendaran a la Administración Pública. Asimismo, se establecía que a partir de dicho Plan los Presupuestos de Egresos no serían un mero cálculo contable, sino la expresión genuina del desarrollo del programa que el Gobierno se proponía realizar en materia social y económica, dando especial atención a las erogaciones destinadas a resolver primordialmente los problemas de salubridad pública, agricultura, educación y comunicaciones; señalando que los demás servicios serían atendidos considerando la capacidad financiera del Estado.

1.6 El Consejo Nacional de Economía y el segundo plan sexenal

A partir de la aprobación de este plan se creó el Consejo Nacional de Economía, con la finalidad de asesorar al General Lázaro Cárdenas, Presidente de la República, en materia de política económica, sin embargo, al no existir los instrumentos adecuados para convertir esa política económica en una práctica ordinaria el Consejo debió sustituirse por el Comité Asesor Especial de carácter intersecretarial con facultades de órgano consultivo en materia de políticas económicas nacionales. Fue entonces que se tomó la determinación de sustituir al Consejo por una oficina técnica de la Secretaría de Gobernación, a la cual desde el seno del Ejecutivo fue encomendado

el seguimiento a la elaboración del Segundo Plan Sexenal 1941-1946, promovido por el Presidente Manuel Ávila Camacho.

Este Plan contemplaba promover una reforma constitucional que permitiera delimitar la competencia tributaria entre la Federación, los Estados y los Municipios, además de establecer los medios legales para uniformar los sistemas fiscales en toda la República, creando un organismo integrado por representantes de la Federación, los Estados, los Territorios y el Distrito Federal, con facultades para proponer la delimitación de la competencia tributaria entre éstos, la reorganización del sistema de impuestos; además de implementar algún sistema que permitiera que las partidas de los presupuestos de egresos fueran ejercidas en las épocas en que las necesidades lo reclamaran, y no con sumisión rígida al ejercicio de períodos iguales durante todo el año.

En materia de egresos se buscaría que los Presupuestos anuales incluyeran las partidas necesarias para dar cumplimiento a los objetivos del Plan, con la tendencia de sostener un aumento progresivo en la proporción que, respecto del presupuesto general de ingresos, se asignara a atender las necesidades de los ramos de Educación, Salubridad y Crédito Agrícola; en general se considerarían gastos públicos preferentes los relacionados directamente con la política social del Gobierno y, en particular, las inversiones susceptibles de producir ingresos patrimoniales al Estado.

Durante el encargo del Presidente Miguel Alemán Valdés no existió un plan sexenal de desarrollo, lo que se implementó fue un programa de política económica (1947-1952), sin que existiera un documento que marcara la dirección del desarrollo nacional, sino que se implementaron mecanismos que dieron prioridad a la inversión privada. En su discurso de toma de posesión manifestó que fiscalmente plantearía capacitar al Estado a fin de que este ejecutara sus funciones con amplitud sin necesidad de recurrir a contribuciones excesivas, impuestos confiscatorios ni cargas inequitativas, así como controlar los gastos públicos y las inversiones oficiales para

mantener un presupuesto equilibrado, realizando aquellas obras de más apremiante necesidad social y que permitan la recuperación de las inversiones.⁸

Lo cierto es que los resultados de este sexenio destacan por los siguiente: se conciliaron los intereses entre trabajadores y empresarios, buscando con ello se olvidara la lucha de clases y se propiciara el desarrollo del capitalismo, con la promesa de que ambos sectores saldrían beneficiados económicamente; sin embargo, la deuda externa se incrementó a 346 millones de dólares, ello derivado de que el gasto público se incrementó, faltó inversión en áreas productivas y el gobierno recurrió al crédito externo; como consecuencia, el peso sufrió devaluación en un 90% y se cotizó a 8.65 pesos por dólar.

1.7 La política económica estabilizadora de Ruíz Cortines

En 1953 se estableció un Comité de Inversiones dependiente de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, asesorado y supervisado por la Secretaría de Economía, el Banco de México, y Nacional Financiera; su objetivo era elaborar un programa coordinado de inversiones públicas del Sector Público correspondiente al nuevo sexenio, a cargo del Presidente Ruíz Cortines (1952-1958). Este comité tuvo la visión suficiente para atender las necesidades de crecimiento del país, reducir paulatinamente una parte de la deuda y bajo la visión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conjuntamente con el Banco de México, se aplicó la devaluación estabilizadora que llevaría al peso a una paridad de \$12.50 por dólar partiendo del impulso a la inversión privada mediante el crédito enfocando la política a la inversión hacia las actividades esenciales de la actividad económica nacional.

La devaluación de 1954 permitió la estabilidad monetaria de nuestro peso y el crecimiento económico histórico más importante pues se contuvo la inflación sin sacrificar el desarrollo económico al imponer una paridad real lo que permitió que

⁸ Discurso del presidente Miguel Alemán Valdés pronunciado ante el Congreso de la Unión el 1º de diciembre de 1946, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2720/4.pdf>

ese año se registrara una tasa histórica de crecimiento de 10%, reduciendo la inflación en el sexenio en un promedio de 5.8% frente al 9.86% del sexenio anterior.

A este Programa de Inversiones se puede sumar la creación de la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos que introdujo una nueva organización gubernamental; se creó la Secretaría de la Presidencia que absorbió a la Comisión de inversiones; dicha Secretaría se constituyó como el órgano político ejecutivo que debería colaborar directamente con el Presidente de la República en las tareas de planeación del desarrollo económico y social.

Los programas de inversión se proyectaron a corto y largo plazo a efecto de que la Secretaría de la Presidencia elaborara un programa coordinado y jerarquizado de inversiones del sector público. Ahora bien, aún y cuando las facultades de dicha Secretaría le permitían solicitar información a todos los responsables de ejecutar gasto público con la finalidad de ejecutar la planeación central, no fue posible efectuar un Plan Global de Desarrollo, la misma no contaba con una estructura capaz de coordinar eficazmente las tareas de planeación, ni con la posibilidad de vincular las omisiones de los responsables de la ejecución del gasto con un régimen de responsabilidades respecto de la cabal observación del plan que resultara.

Si bien no existió un enfoque particular que apostara a tomar acciones directas en materia de presupuestación, este sexenio se caracterizó por dar prioridad a la inversión privada y el crédito al crecimiento de la industria, frente a la política de condonación de deuda a municipios y subsidiaria aplicada en el sexenio anterior; diferencias que hicieron posible el crecimiento estabilizador del país, pues el gasto público y el crecimiento se financiaron con recursos internos.

1.8 Acciones encaminadas hacia la planeación y control del gasto

Posteriormente, en diciembre de 1958, ya en el sexenio del Presidente López Mateos (1958-1964), con base en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado,

se creó la Secretaría de la Presidencia con facultades para recabar datos esenciales con destino al Plan General del Gasto Público e Inversiones del Gobierno Federal y los programas especiales que fijara el Presidente de la República así como planear y vigilar la inversión pública incluyendo la de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal; dejando a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el proyectar y calcular los ingresos y egresos de la federación, haciendo la glosa preventiva e integrando el proyecto de Presupuesto de Egresos de cada ejercicio fiscal.

1.8.1 El Plan General del Gasto Público e Inversiones del Gobierno Federal y dos iniciativas de Ley de Planeación

El 2 de agosto de 1961 se publica en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo por el que se instruye a las Secretarías y Departamentos de Estado con la finalidad de que elaboren sus planes de acción a efecto de ejecutar programas coordinados tendientes al desarrollo económico y social del país elaborando planes nacionales de desarrollo y programas especiales; ambos enfocados al crecimiento económico y social, en donde se fijarían metas concretas en beneficio de la colectividad y la forma de alcanzarlas, además de planear el desarrollo regional, fomentar la coordinación de las actividades de las entidades del sector público entre sí, con los gobiernos, federal, estatal y municipal así como con la iniciativa privada.

Al efecto, se facultó a la Secretaría de la Presidencia para solicitar de las Secretarías, Departamentos organismos descentralizados y empresas de participación estatal la información, programas, proyectos, estudios, informes y ayuda técnica necesaria, así como para fijar los procedimientos que permitieran realizar tales actividades. Una vez concluidos los trabajos, estos se someterían a consideración del Presidente de la República.

El 2 de marzo de 1962, se creó una comisión intersecretarial integrada por miembros de la Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, con la finalidad

de dar seguimiento a la formulación de los planes nacionales para el desarrollo del país a corto y largo plazos. De los esfuerzos de esta Comisión Intersecretarial y la colaboración de dependencias y entidades surgió el Plan de Acción Inmediata 1962-1964 cuyas características principales fueron atender tanto los resultados económicos a corto y largo plazos, como presentar una concepción más amplia de los programas nacionales de mejoramiento social y reforma institucional.

Entre 1963 y 1965, dos grupos de legisladores presentaron sin éxito iniciativas de ley relativas a la Planeación estatal, la primera, el 29 de octubre de 1963, por un grupo de Senadores del Partido Revolucionario Institucional, la cual llevaba por nombre Ley Federal de Planeación; en ella se exponían diversos aspectos de la planificación nacional que pudieran ser aplicables a partir del sexenio del presidente Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970); esta iniciativa constituye un antecedente importante de nuestra actual legislación.

La perspectiva de esta iniciativa de ley era establecer la obligatoriedad de elaborar un Plan Federal de Desarrollo Económico y Social al inicio de cada sexenio respecto de la competencia de cada una de las Secretarías y Departamentos, con metas anuales que permitirían su ejecución que permitieran visualizar los avances en cada rubro, las excepciones a esta regla general eran la materia educativa, la inversión inmobiliaria para habitación popular y las inversiones internacionales donde el plazo se ajustaría a cada proyecto. Para efecto de dar cumplimiento debido a la Ley se facultaría al Ejecutivo para crear una Comisión Federal de Planeación encargada de dar seguimiento a la integración y ejecución del Plan.

A efecto de alinear los objetivos del plan que correspondiera a cada sexenio, se establecía en esta iniciativa que una vez aprobada la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, las Secretarías, Departamentos organismos desconcentrados y entidades paraestatales debían encaminar el ejercicio de los recursos asignados a la consecución del Plan en los términos que lo instruyera el titular del Poder Ejecutivo.

Pese a que esta iniciativa señalaba en sus artículos transitorios que su vigencia daría inicio junto con el sexenio siguiente, la misma se quedó detenida previo a su discusión y una vez concluida la legislatura pasó al olvido.

La segunda iniciativa se dio durante el sexenio del presidente Díaz Ordaz (1964-1970) y fue presentada el 14 de diciembre de 1965, por el Partido Popular Socialista ante la Cámara de Diputados, denominada Ley de Planeación Económica Nacional, en su artículo 1º indicaba que se entendía por Planeación la previsión, coordinación y encausamiento de todas las actividades y medidas que se requieren para el aprovechamiento óptimo de los recursos humanos y materiales del país, con el fin de alcanzar un desarrollo social y económico acelerado, estable, permanente cuyos resultados en bienes y servicios puedan ser disfrutados por todos los sectores de la población.

Además de establecer claramente el objeto de la planeación esta iniciativa contemplaba la posibilidad de que tratándose de planeación regional que abarcara geográficamente más de una entidad, la misma quedaría a cargo del ejecutivo federal. Contemplaba como lo hizo la anterior iniciativa, la creación de una Comisión Nacional de Planeación y establecía la estructura básica de la misma y las funciones que a cada Dirección correspondiera.

A través de la creación de un Consejo Nacional Económico Social se contemplaba la colaboración de los diversos sectores de la población a fin de que existiera un enlace real y efectivo entre los mexicanos y la Comisión. Los Planes de Desarrollo Económico sólo durarían un máximo de seis años, pero la Comisión podía preparar planes a largo plazo hasta por periodos de 18 años susceptibles de ajustes en todo momento.

La iniciativa de Ley contemplaba la forma en que debían integrarse los planes de regionales de desarrollo y el Plan general mismo que debía contener bien definidas

las metas y los medios para ejecutarse; una vez elaborado sería puesto a consideración del Presidente de la República para su modificación o aprobación y posterior publicación en el Diario Oficial.

Se establecía también que año con año con la colaboración de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Presidencia de la República se formularían los programas y presupuestos por actividades del gobierno, considerándolos como parte del calendario de ejecución del plan. Además en la integración del proyecto de presupuesto se debía considerar primordialmente la ejecución del Plan, ello aunado a que anualmente con los presupuestos de ingresos y egresos que se remitieran a la Cámara de Diputados se debía acompañar una copia del Plan Nacional de Desarrollo y un informe de la Comisión Nacional de Planeación sobre los resultados que se hubieren obtenido en la ejecución del Plan en los años anteriores. Esta iniciativa fue turnada para su estudio a Comisiones, pero nunca llegó a votación en el pleno quedándose como muchas otras congelada definitivamente.

1.8.2 Las Comisiones Internas de administración y los sistemas de Planeación y Presupuesto

El 28 de enero de 1971 siendo el Presidente de la República Luis Echeverría Álvarez (1971-1976), mediante el acuerdo publicado en el Diario Oficial por el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas del Sector Público Federal, se crean dentro de cada Secretaría, Departamento de Estado, Organismo Descentralizado y Empresa de Participación Estatal, las Comisiones Internas de Administración, cuyo propósito era plantear y realizar las reformas necesarias para el mejor cumplimiento de sus objetivos y programas; las decisiones que se tomarían en el seno de dichas Comisiones serían las relativas a los sistemas de Planeación y Presupuesto, las normas jurídicas respectivas, recursos humanos y materiales, información, evaluación y control además de los procedimientos y métodos de trabajo.

El 11 de marzo de ese mismo año se crean por decreto las Unidades de Programación en cada una de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal Mayoritaria; las funciones de estas unidades consistían primordialmente en asesorar a los titulares en el señalamiento de objetivos, formulación de planes y previsiones y la determinación de los recursos necesarios para cumplir dentro de sus atribuciones y fines específicos las tareas de cada entidad; podían contar con el apoyo de la Secretaría de la Presidencia a fin de establecer métodos y sistemas compatibles con los de las demás instituciones públicas.

En este sexenio se crearon la Comisión Coordinadora de la Industria Siderúrgica (1º de junio de 1972) a efecto de coordinar los programas de producción y crecimiento de las empresas del rama a fin de dar paso al Plan de Desarrollo de esta industria; la Comisión de Energéticos (27 de febrero de 1973) a fin de elaborar el Plan de Energéticos, con lo que se permitiría un mejor uso de los mismos en función de las necesidades del desarrollo del país; la Comisión Nacional de Desarrollo Regional (28 de enero de 1975) su objeto se encaminó al elaborar un plan que permitiera el desarrollo equilibrado del país y proponer programas de desarrollo económico y social aplicables a dos o más entidades federativas, aprovechando al máximo los recursos humanos y naturales disponibles.

La Comisión Nacional Coordinadora del Sector Agropecuario (9 de julio de 1975) sirvió para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal a partir de los programas estatales; la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal (9 de febrero de 1976), cuyo propósito era coadyuvar en la planeación de los Recursos Humanos, empleo, capacitación, desarrollo, relaciones laborales, administración de sueldos, prestaciones e incentivos de la plantilla de trabajadores al servicio del Estado; la Comisión Nacional para el Desarrollo Industrial (17 de marzo de 1976), su finalidad era formular las metas y los programas a corto y mediano plazo para lograr un desarrollo acelerado de la industria; la Comisión del Plan Nacional Hidráulico (6 de mayo de 1976), su objeto fue formular mantener

actualizado el Plan Hidráulico Nacional. Finalmente el 28 de junio de 1976 la Comisión Nacional de Desarrollo Regional se transforma en la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano ampliando sus facultades.

Es importante destacar que en esta administración se hicieron esfuerzos encaminados a mejorar la programación del gasto público, ya que desde 1971 se incorporó el uso de equipo mecanizado de procesamiento electrónico de datos para la programación, ejecución y control del gasto público; ello permitió que a finales de este sexenio se implantó un sistema presupuestario con orientación programática apoyado en la técnica conocida como Presupuesto por Programas⁹.

Es innegable el peso que se le dio a la planeación en este sexenio, sin embargo, los esfuerzos aún no rendía los frutos necesarios; es el caso que fines de 1976, la planeación global de las actividades de la Administración Pública Federal se encontraba dispersa en tres dependencias. Por un lado, la Secretaría de la Presidencia, con el manejo y autorización del programa de inversiones; por otro, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a cargo del Presupuesto de Egresos, los criterios sobre gasto corriente y dotación de subsidios e inversiones financieras; y por otra parte la Secretaría del Patrimonio Nacional con el control y vigilancia de los organismos y las empresas del sector paraestatal.

1.9 José López Portillo, la planeación programación y presupuestación como eje rector del desarrollo

El sexenio del Presidente José López Portillo (1977 a 1982) se caracterizó desde un inicio por la importancia que dio a la planeación como eje rector del desarrollo del país; ya en el discurso pronunciado ante el Congreso con motivo de su toma de protesta como Presidente de la República señalaba que el propósito de su administración sería programar a efecto de que todas las acciones que se emprendieran pudieran converger en los mismos fines a efecto de racionalizar y

⁹ Javier Moreno Valle. Ibd pp. 53-54

optimizar las funciones de quienes en el ámbito público, privado y social eran corresponsables en el proceso de transformación del país. Indicaba que era necesario contar con un diagnóstico de en dónde se encontraba el país y hacia dónde iba.

Además propuso que la reforma administrativa consistente en impulsar nuevas leyes como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y modificar las ya existentes en la medida en que fuera necesario para la planeación y programación a efecto de implantar un sistema nacional de planeación económica y social y con ello racionalizar el uso de los recursos, facilitar la toma de decisiones, organizar y coordinar efectivamente la programación del nuevo gobierno alineando las acciones de la Administración Pública Federal con las de los sectores social y privado.

Como consecuencia de ello, se elaboró un programa de reforma administrativa, que establecía entre otros objetivos, el adoptar la programación como instrumento fundamental del gobierno para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones de la Administración Pública Federal, precisar las responsabilidades y facilitar la oportuna evaluación de los resultados obtenidos.

En cumplimiento a este objetivo se logró integrar en una sola unidad administrativa los sistemas de apoyo global de planeación, programación y presupuesto, pues el 29 de diciembre de 1976, al publicarse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto. Se dejó a cargo de dicha Secretaría la atribución de elaborar los planes nacionales, regionales y sectoriales de desarrollo económico y social y el Plan General del gasto Público de la Administración Pública Federal, así como de programar el financiamiento de ambos y de evaluar los resultados de su gestión. Asimismo recaería en ella la preparación de la Cuenta Pública. La Secretaría de la Presidencia desapareció y las funciones que tenía relacionadas con la programación pasaron directamente a la nueva Secretaría.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal incorporó a las entidades paraestatales como auxiliares del Ejecutivo Federal integrantes de la administración pública paraestatal, situación que se reforzó con la reforma al artículo 90 constitucional en el que se señaló que la administración pública sería centralizada y paraestatal conforme a lo que al respecto se señalara en la Ley Orgánica en comento, con ello se buscaba conducir el desarrollo planeado del país mediante el cabal aprovechamiento de las tradicionales dependencias de la administración centralizada y de las nuevas modalidades surgidas a partir de la administración paraestatal.

Aunado a lo anterior con la publicación en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1976, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, se estableció que la programación del gasto público federal se basaría en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formulara el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto; al mismo tiempo que se dotó a esta Secretaría de las atribuciones suficientes para ejecutar las actividades de programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal.

Otra novedad de esta Ley es que establecía la obligatoriedad de plantear ordenadamente las necesidades de gasto público al quedar bajo la supervisión previa de una Secretaría de Estado que coordinaba las políticas públicas del desarrollo del país; asimismo, es a través de esta Ley que por primera vez se distingue dentro de un instrumento legal al gasto público en sus diferentes categorías: corriente, de inversión física, de inversión financiera y pagos de pasivo o deuda pública, con lo que se pretende establecer un orden en cada una de las categorías del gasto ejercido por el Estado.

A fin de dar un seguimiento real a la planeación y programación, se modificó también la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, con la finalidad de que ésta

diera un seguimiento puntual al ejercicio del gasto en cada dependencia, entidad, departamento y empresa paraestatal.

Como parte de la política de planeación y programación establecida por este gobierno, se promovió la reforma constitucional de 1977, respecto del artículo 74, donde ya se hablaba de la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.

El 17 de abril de 1980, una vez que se contó con el diagnóstico encomendado a la Secretaría de Programación y Presupuesto, y contando con la experiencia obtenida luego de los primeros tres años de gobierno de la administración del presidente López Portillo, se publicó en el diario Oficial de la federación el decreto por el que se aprobó el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, siendo el primer plan de desarrollo en forma elaborado con base en un diagnóstico real y con metas a corto y mediano plazos.

Los presupuestos de ingresos y de egresos del Estado, bajo los sistemas del liberalismo constituían documentos jurídicos y políticos con escasa relevancia económica. A partir de 1980, dentro de los regímenes de economía mixta, la importancia económica de los mismos se elevó, a partir de ese momento los presupuestos constituyen uno de los más poderosos instrumentos para promover el desarrollo económico y corregir desviaciones circunstanciales que afectan la economía, convirtiéndose así en un vasto mecanismo redistributivo de la renta nacional.

A través de la reforma constitucional de 1982, se fijó dentro del artículo 74, como fecha límite a cargo del ejecutivo para la presentación del Proyecto de Presupuesto de Egresos ante la Cámara de Diputados el 15 de noviembre, con la salvedad del año en que iniciara el encargo del Presidente de la República, donde dicho límite se extendía al quince de diciembre.

Cabe precisar que en este sexenio el presidente López Portillo nombró como titular de la naciente Secretaría de Programación y Presupuesto al Lic. Miguel De la Madrid Hurtado, con lo que garantizó la continuidad del Plan Global de Desarrollo por él propuesto, pues ambos compartían claramente la visión, objetivos y metas del desarrollo nacional; por ello al iniciar el siguiente sexenio, ya con este último como Presidente de la República, se dio la continuidad a la planeación nacional en el sentido en que ya había sido concebida en los seis años previos, pues las modificaciones a la estrategia planteada más bien obedecieron a la necesidad de solidificar los cimientos de la planeación del desarrollo en nuestro país.

1.10 Miguel de la Madrid, la reforma a los artículos 25 y 26 constitucionales y la continuidad en la planeación del desarrollo

Una vez que el Presidente Miguel De la Madrid Hurtado (1983-1988) tomó posesión del encargo su primer acción fue entregar al Congreso de la Unión la iniciativa que elevaba a rango constitucional la planeación nacional al proponer la modificación a los artículos 25 y 26 constitucionales, a la par de la iniciativa de Ley de Planeación propuesta por su gobierno.

La propuesta del Presidente De la Madrid Hurtado fue derogar el texto del artículo 25 completamente, proponiendo un nuevo texto al mismo el cual una vez aprobado por reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983, señaló:

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.

Por su parte el artículo 26 quedó del siguiente modo:

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

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

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

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

La importancia que reviste esta reforma constitucional es que señala en primer término que la rectoría del Desarrollo Nacional corresponde al Estado en su conjunto y que el objeto principal va encaminado hacia tres vertientes: garantizar el desarrollo integral, fortalecer la Soberanía Nacional y el régimen democrático y permitir mediante el crecimiento económico, el empleo y la justa distribución de ingreso y riqueza, el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad.

El segundo párrafo de este artículo definió claramente que el Estado debe planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional; ello nos lleva a considerar que a partir de este importante momento histórico la Planeación además de constituir el eje rector del desarrollo, es obligatoria para todos los poderes de la unión, niveles de gobierno, sectores poblacionales e individuos en general, pero lo más importante, se busca que el crecimiento sea ordenado a partir de una trazabilidad previamente concebida.

Si bien la planeación quedó a cargo del Estado, está claro que el desarrollo económico sólo puede darse con la intervención, aportación, desarrollo y voluntad de los sectores público, social y privado; de ahí que éstos sean el motor principal que propicie el crecimiento económico del país.

La organización del sistema de planeación democrática que refiere el texto del artículo 26 se concibe a través de la participación de los diversos sectores de la población, a fin de recabar las aspiraciones y demandas de la sociedad con la finalidad de que sean tomadas en cuenta en la elaboración del plan y los programas de desarrollo. Por ello se hace obligatoria la existencia de un Plan Nacional de Desarrollo al que se deben sujetar de manera obligatoria todos los programas de la Administración Pública Federal, dando pauta a la creación de una Ley que permita al Poder Ejecutivo establecer mecanismos de participación y consulta popular a fin de cumplir con la concurrencia de los sectores, así como establecer los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas, además de facultarlo para determinar los órganos responsables del proceso de planeación.

Además de creación de la Ley de Planeación, y para efecto de clarificar el seguimiento rumbo de la planeación nacional, se modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para dar pie a la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público con la finalidad de alinear a la planeación del desarrollo la interrelación de la administración pública.

Dentro de los seis meses siguientes a la toma de posesión del presidente De la Madrid, y alineado a las disposiciones contenidas en la Ley de Planeación, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, y en los siguientes meses también fueron publicado los programas sectoriales e institucionales.

La solidificación de la planeación en México estaba en proceso, los partidarios de ella estaban optimistas con su instrumentación, sin embargo, la situación económica del país llevó al gobierno a realizar recortes en las estructuras administrativas, empezando por prescindir de la plazas de reciente creación en dependencias y entidades, entre las que se encontraban aquellas vinculadas al seguimiento y evaluación de la planeación del desarrollo nacional.

Recordemos que veníamos de una recesión mundial desde 1977, y con la finalidad de invertir en maquinaria e industria que permitiera el desarrollo nacional en el año de 1981 el Banco Mundial otorgó a nuestro país un préstamo de 1,100 millones de dólares, siendo que para el 20 de agosto de 1982, ante el excesivo aumento de las tasa de interés impuesto por el gobierno de los Estados Unidos, el gobierno mexicano se vio obligado a declarar que el país no estaba en condiciones de continuar los pagos y decretó una moratoria de seis meses (de agosto de 1982 a enero de 1983), con lo que inició una importante crisis para México, que fue agravada por la reducción de los ingresos petroleros; situación que contrastaba con

el incremento de nuestras reservas petroleras que en ese sexenio nos hizo pasar del no. 18 a 4 entre los principales países petroleros.

El Presidente de la Madrid refiere en sus propias palabras que en 1982, por primera vez en la historia moderna del país, se redujo el producto nacional y simultáneamente se observó una tasa de inflación casi del 100 por ciento; se duplicó la tasa de desempleo, la reserva internacional estaba agotada y el país, en virtual suspensión de pagos. La persistencia de desigualdades sociales y desequilibrios económicos, la falta de integración en los procesos productivos, la insuficiencia de recursos para financiar el crecimiento, entre otros, eran factores internos que, en gran parte, explicaban la difícil situación, y cuya solución obligaba al despliegue de toda la capacidad creativa de la Nación.¹⁰

En este contexto, era evidente que existía ya una urgente necesidad de desarrollar una planeación objetiva con recursos limitados, debiendo atender las demandas sociales urgentes; se sabía que la planeación no era garantizada el éxito absoluto, pero generaba certidumbre en cuanto a que se establecerían propósitos comunes con responsabilidades compartidas en la ejecución de acciones encaminadas a afrontar la crisis y sacar a flote la economía del país, por ello a través de su discurso de toma de protesta como Presidente de la República anunció los diez puntos programáticos con los que su administración haría frente a la crisis económica por la que atravesaba el país.

Destacaron entre los puntos programáticos anunciados, la disminución inmediata del gasto público a través del ejercicio de un presupuesto austero con los recursos existentes, que preservara los servicios públicos a nivel indispensable, aplicando la contención del gasto corriente y priorizando el ahorro público; la protección al empleo; la continuidad de las obras públicas de manera selectiva, atendiendo a las que en el campo productivo representaran prioridad, dejando en segundo plano las

¹⁰ Miguel de la Madrid Hurtado, Discursos de Ingresos 1930-2007. Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación, Tomo I, México, 2009, Coedición Instituto Francisco Javier Gaxiola, A.C., Miguel Ángel Porrúa e Instituto cultural Helénico, A.C. p 570

menos productivas y cancelando aquellas que representaran dispendio o desperdicio de recursos; así mismo, se planteaba el reforzamiento a las normas que permitieran actuar con disciplina adecuada, programación, eficiencia, escrupulosa honradez y responsabilidad financiera en el gasto público.

Es claro que al tomar posesión del encargo de Presidente de la Nación, Miguel De la Madrid se avocó a promover la reforma constitucional que dejaba a cargo del Estado la rectoría del Desarrollo Nacional y la responsabilidad del Estado de integrar un Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Su estrategia, como él mismo reconoció, se inició desde su campaña presidencial, donde sometió a consulta de diversos sectores y en varios foros el Plan Básico de su campaña, convirtiendo así a la consulta popular como la fase política del proceso de planeación para el Estado en los siguientes seis años; las demandas de diversos sectores preocupados por el crecimiento de la nación estaban dirigidas a la generación y aplicación de planes integrales enfocados al desarrollo del país, transparencia, mayor orden de gobierno y difusión de los criterios para la asignación de recursos y contención de la crisis.

La visión presidencial era pues darle un orden puntual a la forma de administrar los recursos públicos partiendo desde la planeación del desarrollo elevada a rango constitucional, la programación del gasto con base en criterios establecidos en diversas leyes y a partir de un Plan Nacional de Desarrollo y sus respectivos programas, la supervisión de la forma en que se planeaba erogar el gasto, y la supervisión del ejercicio de gasto a través de la Auditoría Superior de la Federación e incluso con la publicación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de tal forma que se cerró el amplísimo margen con el que se erogaban los recursos públicos y el indiscriminado dispendio que desde muchas dependencias y entidades ocurría con el dinero público; se puede decir que con ello se buscaba actuar en dos vertientes, por un lado ordenar la economía del Estado y por otro,

establecer políticas enfocadas en reducir la desigualdad social y derribar las barreras que limitaban el desarrollo nacional.

1.10.1 La Ley de Planeación

El 5 de enero de 1983 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Planeación que abrogó a la Ley sobre Planeación General de la República de 1930, la cual fue estructurada no solo como una ley de planeación del desarrollo material y constructivo, ni atribuible en su ejecución a la Secretaría de Comunicaciones y Obras, sino que se trató de una Ley encauzada a planificar el Desarrollo Nacional en todos sus aspectos, ya fuere económico, demográfico, educativo, cultural en el que se involucraría la participación de todas las dependencias, entidades, el Departamento del Distrito Federal, así como los gobiernos estatales y municipales, cuya coordinación recayó en la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En 44 artículos se cimentaron las bases legales de la planeación del desarrollo nacional, la cual al ser elevada a rango constitucional con la reforma a los artículos 25 y 26 de nuestra carta magna se convirtió en un cimiento firme del desarrollo a partir de objetivos previamente establecidos.

De acuerdo con dicha Ley, la Planeación Nacional del Desarrollo debía ser entendida como la ordenación racional y sistemática de acciones en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, con el propósito de transformar la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos establecidos por la Constitución y la Ley. A través de ella se fijarían objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarían recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarían acciones y se evaluarían resultados.

La definición anterior, nos lleva a concluir que la Planeación Nacional del Desarrollo se concebía como la totalidad de acciones, esfuerzos y metas encaminadas al

crecimiento de la nación en sus diversos frentes, social, político, cultural, económico, carretero, industrial, comercial, entre otros. Se trataba pues de una ley que pretendía sentar las bases para dar un orden sistemático al desarrollo del país.

Tan es así que el objeto de esta Ley fue establecer los principios básicos sobre los cuales debería encauzarse la actividad de la administración pública federal a fin de llevar a cabo la planeación del desarrollo; las bases que permitirían la creación y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, así como para establecer la coordinación con las entidades federativas, la participación democrática de los diversos grupos sociales en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los programas que derivasen del mismo, y la participación de los particulares en el cumplimiento de los objetivos y prioridades del plan.

Los principios rectores de la planeación de acuerdo con la Ley eran el fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales en lo político, lo económico y lo cultural; la preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo; la consolidación de la democracia como sistema de vida; la igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría en todos los aspectos de la calidad de vida; el respeto irrestricto de las garantías individuales, de las libertades y derechos sociales y políticos; el fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre; el equilibrio de los factores de la producción, enfocado en la protección y promoción del empleo.

El Plan Nacional de Desarrollo sería elaborado por el Ejecutivo Federal con la participación de los distintos grupos sociales y remitido al legislativo para su revisión y opinión, luego de ello se publicaría y se daría curso a su ejecución, quedando como facultad del Congreso el hacer las observaciones pertinentes durante su ejecución, revisión y adecuaciones en caso de existir estas últimas.

A efecto de rendir cuenta sobre la ejecución del Plan, el Ejecutivo se encontraría obligado a presentar en el mes de marzo de cada año un informe ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, respecto de las acciones y resultados sobre la ejecución del Plan y los programas respectivos.

De igual forma, durante el informe anual sobre el estado de la Administración Pública, se haría mención de las decisiones tomadas en torno a la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, debiendo relacionar el contenido de las cuentas de la Hacienda Pública Federal con la ejecución del Plan a efecto de permitir a la Cámara de Diputados realizar el análisis conjunto; esta obligación alcanzaba incluso a los Secretarios de Estado al dar cuenta de sus respectivos ramos administrativos, debiendo incluso informar el grado de cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y los objetivos inherentes a cada uno de dichos ramos.

Resultaba obligatorio a partir de esta Ley vincular las iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos a los programas anuales elaborados a efecto de dar cumplimiento a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo; no olvidemos que además de estas nuevas disposiciones, en la práctica, a partir del año 1977, para la integración de las necesidades de gasto de cada dependencia y entidad federal debían alinearse a las disposiciones de la Ley de Presupuesto y Gasto Público Federal.

La Planeación Nacional del Desarrollo, la elaboración del Plan, los programas anuales globales, los regionales y especiales, además de la verificación en el cumplimiento de los objetivos del Plan quedaba a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto; por otra parte, quedaba a cargo de la Secretaría de Hacienda aportar al plan las políticas financiera, fiscal y crediticia que permitieran satisfacer los objetivos del mismo, y proyectar y calcular los ingresos de la federación a fin de dar cumplimiento al Plan, de forma tal que se planteaba existiera coordinación permanente entre ambas Secretarías a efecto de que el Plan se ejecutara en sus términos.

El sexenio del Presidente De la Madrid se caracterizó a demás por elevar a nivel de Secretaría de Estado a la Contraloría General. Esta idea surgió del reclamo popular que durante su campaña se hizo en relación a poner en práctica mecanismos adecuados que permitieran un honesto y eficiente manejo de los recursos de la Nación; si bien la Contraloría General ya existía en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, siempre se consideró que al no estar considerada como una Secretaría de Estado, su nivel era inferior a aquella y por tanto sus facultades también.

Pues bien, la Secretaría de Contraloría fue dotada a partir de ese momento de facultades de vigilancia, supervisión, evaluación y control que de manera preventiva evitaran la corrupción dentro de la Administración Pública Federal, a la par de que sus facultades de control se extendían además sobre el Sistema Nacional de Planeación y la debida ejecución del Plan Nacional de Desarrollo; de esta forma además de estar dotada de una jerarquía de Secretaría de Estado, sus atribuciones tomaban importancia en función del papel que jugaría respecto de la planeación del desarrollo nacional.

De esta forma, a la recién creada Secretaría de Contraloría General de la Federación, correspondía el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los Programas, enfocándose en el cuidado de los programas prioritarios, de los proyectos estratégicos, de los sectores vitales para el desarrollo de la Nación.

Otro aspecto destacable de este sexenio es que se elevó a ley la posibilidad de que el Ejecutivo pudiera celebrar convenios de coordinación con los gobiernos estatales, dando la participación respectiva a los municipios, a efecto de que los estados pudieran participar en la planeación nacional con sus propuestas, así como establecer la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y sus municipios, y la participación en la elaboración de programas regionales de desarrollo.

1.11 El sexenio Salinista y el retroceso en planeación del desarrollo

En el marco de la consolidación de la Planeación del Desarrollo Nacional, la llamada renovación moral de la administración pública y el mayor control del ejercicio del gasto público es que el 1º de diciembre de 1988 recibe la banda presidencial Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), quien viene de ocupar el puesto de Secretario de Programación y Presupuesto en el gobierno de su antecesor.

Pese a que se trata del mismo partido político y del mismo grupo de servidores públicos salidos de las filas de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto, la visión del desarrollo nacional de Carlos Salinas dista mucho de la de su antecesor, pues el sexenio de su gobierno no se enfoca precisamente a dar continuidad a las políticas públicas que habían venido delineando el desarrollo nacional de los últimos doce años, sino se trata de una política más de enfoque económico que administrativo, más del desarrollo de las finanzas privadas que de las públicas, de hecho su visión pareciera tener cierto rasgo de desdén y menosprecio hacia ciertas políticas públicas anteriores.

Ya desde el discurso de toma de posesión habló de un proyecto de Revolución, y de su intención de reestructurar al Estado, pues acorde a su concepción ello era tendencia mundial para estar a la vanguardia de la transformación mundial y poder actuar ante la competencia internacional; por ello a la par de que los Estados nacionales se estaban transformando, México también lo haría en forma gradual, siempre dentro del Estado de Derecho y cuidando tanto la soberanía como el bienestar del pueblo. Propuso desde ese momento tres acuerdos nacionales: uno para la ampliación de la vida democrática del país, otro para la recuperación económica y la estabilidad y el tercero para el mejoramiento productivo del bienestar popular.

Se intensificó la desincorporación de las empresas públicas, dando continuidad a la privatización de la banca iniciada desde el sexenio anterior, además de que se llevó a cabo el proceso de privatización de la telefonía fija, a la par se siguieron adelgazando las estructuras de la administración pública.

El dato más claro acerca de la marcada distancia entre la visión de una y otra administración sexenal se dio cuando en el año de 1992 el presidente Salinas mediante reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal desapareció a la Secretaría de Programación y Presupuesto creando en su lugar una nueva dependencia, dividiendo las atribuciones de ésta entre las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y la recientemente creada Secretaría de Desarrollo Social.

Para la planeación del desarrollo esto implicó un retroceso, pues las facultades que habían sido conferidas a una Secretaría de Estado, encargada no solo de planear sino también de verificar que los objetivos de los planes de desarrollo se cumplimentaran, corrigiendo en lo inmediato las desviaciones que pudieran presentar, dejaba de existir, y pese a que las facultades respectivas fueron encomendadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo único que se consiguió fue empoderar al monstruo administrativo desde siempre encargado de la recaudación del país, dándole el poder suficiente para controlar los ingresos de la federación y su destino, lo que concedió mayor discrecionalidad al ejercicio del gasto.

Históricamente esta decisión nos hacía retroceder a los años cincuentas de este mismo siglo, donde hasta 1958 previo a la aparición de la Secretaría de la Presidencia, el gigante administrativo del ejecutivo federal con facultades absolutamente discrecionales en cuanto al ingreso y destino de los recursos era la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la diferencia de esos años y el periodo actual era que la planeación del desarrollo se encontraba elevada a rango constitucional y contaba con una ley específica que la normaba, ello aunado a que

ya se contaba con régimen de responsabilidades que podía constituir un freno al dispendio de los recursos públicos.

En el gobierno del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) las políticas públicas se enfocaron más en la contención de la crisis social derivada del levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, la estabilización de la economía nacional derivada del llamado error de diciembre de 1994, el rescate de la banca y todas aquellas medidas enfocadas al control de daños derivado de la devaluación de nuestra moneda.

El Plan Nacional de Desarrollo de este sexenio se ocupó primordialmente de establecer las condiciones que permitieran estabilizar la economía del país; efficientar el uso de los recursos, promover el ahorro interno para evitar la fuga de capitales y establecer una política ambiental que permitiera el crecimiento sustentable.

En este orden de ideas, y en relación con el crecimiento sustentable, el 28 de junio de 1989, se llevó a cabo una reforma constitucional que ampliaba el sentido del artículo 25 constitucional únicamente en su primer párrafo, adicionando el término sustentable al mismo, precisando a partir de esta reforma que Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral **y sustentable**¹¹.

En realidad este sexenio no destaca por la aplicación de políticas innovadoras en materia de planeación y programación del gasto, básicamente se cumplió con las obligaciones establecidas en la Ley como la integración y presentación del Plan Nacional de Desarrollo. Por otra parte, la postura del titular del Ejecutivo Federal en el sentido de la no intervención ni en la fluctuación de nuestra moneda ni en otros aspectos de la vida nacional, dio mayor certeza, credibilidad y confianza a los

¹¹ El término “sustentable”, fue considerado un eje rector de las políticas públicas del Presidente Ernesto Zedillo.

mexicanos, de hecho, al no intervenir en las elecciones presidenciales de año 2000 permitió la alternancia política en el poder con la llegada de Vicente Fox a la presidencia de la República, dando pie al surgimiento de una nueva página de la historia de nuestro país.

1.12 El Presidente Fox y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

El sexenio a cargo del presidente Vicente Fox (2000-2006) fue enmarcado por una manera distinta de gobernar, desde el 1º de diciembre del año 2000, el presidente de la república estableció nuevos enfoques de desarrollo y del crecimiento del país, propuso partir del eje de siete reformas enfocadas a consolidar el avance democrático, combatir la pobreza y avanzar en la igualdad social, mejorar la educación, impulsar el crecimiento y estabilidad económica, descentralizar facultades y recursos de la federación hacia Estados y Municipios, impulsar la transparencia y la rendición de cuentas, así como abatir la inseguridad.

Su Plan Nacional de Desarrollo refería que el déficit público llevó al gobierno a adquirir deuda interna o externa para compensarlo, en este sentido, se buscaría la salud en las finanzas públicas a fin de permitir encontrar un balance duradero por lo que solo se deben adquirir compromisos de pago en montos y condiciones que realmente puedan ser sustentadas por las siguientes generaciones.

Asimismo diagnosticaba la necesidad de un gobierno austero, cuyos procesos fueran sometidos a una estricta validación, para determinar los que dejaron de dar un valor agregado a la sociedad, cuyos recursos debieran ser reorientados a programas sustantivos del gobierno y con ello fortalecer las finanzas y reducir el gasto excesivo y burocrático; estaba convencido de que la programación debía sujetarse a la medición permanente a través de indicadores específicos, por lo que sometió a los programas de su gobierno a un proceso de evaluación que permitiera corregir las desviaciones en el momento en que se presentaran.

En el marco del nuevo Plan Nacional de Desarrollo se dieron diversas reformas constitucionales, una de ellas fue la reforma de 2004, que resultó innovadora en cuanto a que la misma dejó de dar facultades limitadas a la Cámara de Diputados en cuanto a la aprobación del Presupuesto de Egresos, pues a partir de entonces, ésta dejaba de desempeñar el papel de revisor o autoridad de trámite al crecer sus facultades de examinar, discutir y aprobar, ahora también con derecho a modificar en su caso, el Presupuesto de Egresos.

La trascendencia de esta reforma llevo al titular del Ejecutivo a confrontarse con la Cámara de Diputados a partir de que este último ejerciera la atribución de modificar el Presupuesto de Egresos para 2005, el asunto llegó a una controversia constitucional derivada de que una vez que se modificó por dicha Cámara el proyecto de Presupuesto de Egresos el titular del Ejecutivo pretendió ejercer el derecho de veto, recayendo en la Suprema Corte de Justicia de la Nación la responsabilidad de resolver el conflicto.

El 22 de febrero del año 2005 se presentó por parte del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional una iniciativa de ley reglamentaria de los artículos 25, párrafos primero y segundo, 26, párrafo quinto, 31, fracción IV, 73, fracciones VIII, XI y XXIV, 74, fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materias de ingresos federales, presupuestación y ejercicio del gasto público, contabilidad gubernamental y responsabilidades hacendarias, la cual venía a abrogar a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal de diciembre de 1976.¹²

Una vez concluido el proceso legislativo y discutida en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, el 30 de marzo de 2006 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, misma

¹² Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1697-I, martes 22 de febrero de 2005, <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

que de acuerdo con su exposición de motivos fue concebida tomando en consideración la complejidad de los procesos en las materias de presupuesto, contabilidad y gasto público federal, de 1976 a la 2006 era distinta, habían ocurrido relevantes reformas constitucionales que constituían limitaciones estructurales para el pleno ejercicio de los procesos presupuestarios, lo que había derivado indudablemente en obsolescencia y falta de comprensión de los instrumentos jurídicos existentes.

Al interior del Poder Ejecutivo se contabilizaba una cada vez más amplia cantidad de reglamentaciones y regulaciones para orientar la presupuestación, el ejercicio del gasto público, y las restantes materias aludidas, por lo que con la promulgación de esta Ley se buscaba que el conjunto de materias que concurren a la presupuestación y ejercicio del gasto público, hasta el momento dispersas en leyes y ordenamientos de diversa jerarquía jurídica se conjuntaran en una sola norma con rango de Ley.

La ley incluiría diversas definiciones precisas sobre los conceptos presupuestales; y disposiciones generales relativas a los ingresos de la Federación, tanto ordinarios como extraordinarios; la configuración de la Iniciativa de la Ley de Ingresos; la configuración del proyecto y del Presupuesto de Egresos de la Federación, y la formulación del mismo, los equilibrios financieros que deben ser observados, los procesos de descentralización y asignación de recursos a las entidades federativas; el ejercicio del Gasto Público Federal. Tocaba también la administración de los recursos, las adecuaciones presupuestarias y los mecanismos para atender tanto a la eventual disminución de los recursos esperados en la Ley de Ingresos, como las medidas de disciplina presupuestaria y austeridad que en marco de la racionalidad deben ser aplicadas, para la menor afectación del alcance de los objetivos y metas presupuestales aprobadas.

De acuerdo con sus creadores, no podía quedar fuera la enajenación de bienes del patrimonio inmobiliario, federal y paraestatal, las condicionantes para el

otorgamiento de los subsidios, transferencias y donativos, la contabilidad gubernamental, la información financiera gubernamental, la transparencia y evaluación y el ejercicio del gasto público, así como las sanciones e indemnizaciones que derivan del acto presupuestario, la Cuenta Pública, su conformación y el dictamen derivado del ejercicio de la facultad constitucional de la Cámara de Diputados, de revisar la Cuenta Pública del año anterior presentada por el Ejecutivo para su revisión, y su fiscalización.

Posterior a la emisión de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el 7 de abril de 2006 se publicó la reforma constitucional que adicionaba al artículo 26 en un nuevo apartado B para dar cabida a la vida constitucional del Instituto Nacional de Información Estadística y Geográfica, en este sentido, el artículo 26 que conocíamos desde la modificación de febrero de 1983 que se refería exclusivamente al Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional, se convertiría en el apartado A del mismo artículo.

1.13 El artículo 74 constitucional fracción IV y las erogaciones plurianuales

Finalmente, el 7 de mayo de 2008, ya en tiempos del sexenio calderonista se publicó la última reforma constitucional a la fracción IV del artículo 74, en la que se eliminó en el primer párrafo la revisión de la cuenta pública, y se adicionó el aspecto relativo a las posibilidad de que se puedan establecer en el presupuesto erogaciones plurianuales siempre que estas sean para proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a las disposiciones de la Ley reglamentaria; imponiendo la obligación de incluir las erogaciones correspondientes en el presupuesto de los siguientes ejercicios.

A diferencia de las erogaciones plurianuales en otros rubros, las cuales quedarán sujetas a la disponibilidad presupuestal de los siguientes ejercicios, las erogaciones

plurianuales en proyectos de inversión en infraestructura tendrán prioridad en la asignación de recursos de los años subsecuentes.

Capítulo II

Planeación y presupuestación a la luz de la normatividad vigente en el Estado Mexicano

En el presente capítulo se abordará la forma en que convergen hoy día los temas de planeación y presupuestación para dar pie al desarrollo nacional, la forma en que se interrelacionan y cómo uno y otro caminan de la mano para llevar a un buen puerto el cumplimiento de los objetivos del desarrollo a la luz de los procesos vigentes en ambos rubros.

2.1 Planificación, planeación y programación.

Planificar de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, se define como hacer un plan o proyectar una acción. Pensar en planificación nos remite a hacer planes para conseguir un objetivo, identificando las acciones básicas para llegar a él, eligiendo de entre la gama de opciones que se presentan, las más adecuadas para la consecución del fin buscado.

En función de la complejidad del objetivo es que se puede elegir un conjunto de determinados pasos a seguir, los cuales ejecutados de manera sistemática nos llevarán al éxito; lo que técnicamente implica acudir a la programación en la ejecución de diversas acciones para lograr nuestra meta.

Si se atiende al resultado de la programación, planificar es la actividad de hacer planes de acción para el futuro. Es la fijación concreta de metas a la conducta dentro de un plazo determinado, y la asignación precisa de medios en función de aquellos objetivos. Planificar implica, en consecuencia, dar forma orgánica a un conjunto de decisiones integradas y compatibles entre sí que guiarán la actividad de una empresa, de un gobierno o de una familia. Programas es hacer planes, programas y

proyectos, es fijar metas cuantitativas a la actividad, es destinar los recursos humanos y materiales necesarios, definir los métodos de trabajo a emplear, fijar la cantidad y calidad de los resultados, y determinar la localización espacial de las obras y actividades¹³.

Planificación es un concepto que se utiliza en otros países para referirse al proceso que nos ocupa; en nuestro país los conceptos planificación y planeación son sinónimos; sin embargo, nuestra legislación partiendo desde el texto constitucional y pasando por todas las normas secundarias ocupa en todo momento el término planeación.

La rectoría y planeación económica del Estado Mexicano se encuentran contempladas en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tales preceptos constitucionales dan cabida a los ejes rectores que permiten establecer la conducción de las políticas públicas orientadas al desarrollo del Estado.

El término Rectoría, de acuerdo con lo señalado por el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española significa *empleo, oficio o jurisdicción del rector* deriva del vocablo “*rector*”, que significa *que rige o gobierna*, en este sentido la rectoría se puede entender como el oficio de gobernar; es decir la rectoría económica se refiere al oficio de gobernar la actividad económica del Estado.

El artículo 25 señala que 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 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 la propia Constitución. La

¹³ Gonzalo Martner. *Planificación y presupuesto por programas*.2004. Siglo XXI editores 22ª. Edición, México, p. 9

competitividad pues, se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

Continúa el texto constitucional señalando que el Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio.

En concordancia con el citado precepto, el artículo 26 constitucional apartado A, refiere que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. Además señala que la planeación será democrática y deliberativa; por lo que mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

De los citados preceptos constitucionales se puede señalar que es a partir de la planificación de estrategias dirigidas a objetivos específicos, que se pueden establecer líneas de acción encaminadas al cumplimiento de diversas metas, las cuales en su conjunto permiten la evolución y crecimiento del Estado.

En este contexto, la planificación es pues, un conjunto de elementos que permiten alcanzar los objetivos previstos, plasmado en un documento, llamado también estrategia, en el que se deben incluir objetivos, normas, medidas de actuación,

planes de acción, indicadores y responsables. La planificación es una forma de actuar a partir del estudio de diferentes opciones previamente analizadas.¹⁴

La Planeación nos dicen los autores Humberto Morones y Salvador Santana, es la función de la administración pública que consiste en determinar los objetivos generales de cada institución o conjunto de ellas a corto, mediano y largo plazo; en establecer el marco normativo dentro del cual han de efectuar sus operaciones; en formular planes, programas y proyectos; y en identificar las medidas, estrategias y recursos necesarios para cumplirlos.¹⁵

Programar de acuerdo con Gonzalo Martner, es valerse de un método racional para fijar metas a alcanzar, en función de los recursos disponibles, significa pues la adopción de normas o decisiones previas a la acción, en sustitución de una conducta de improvisación frente a los acontecimientos que se suscitan.¹⁶

Creemos que las definiciones anteriores se concentran perfectamente en la descripción que Dolores Chapoy, realiza respecto de la planeación, al indicar que ésta es el proceso mediante el cual, dentro de la estrategia de la política de desarrollo de un país, se postulan las metas de sus crecimiento; pero la elaboración de planes, programas y proyectos no tiene sentido si no se traducen en acción, porque para ser efectiva la planeación debe abarcar el conjunto de actividades que conduzcan a las transformaciones establecidas en sus metas y propósitos, es decir, debe traducir en hechos la acción delineada para alcanzar los objetivos previamente fijados, lo que hace indispensable establecer programas anuales de gestión gubernamental con el cálculo de los recursos requeridos para hacer realidad en la acción inmediata los objetivos a largo y mediano plazo de un plan de desarrollo económico y social que incluya el programa de inversiones públicas debidamente

¹⁴ Luis Muñiz. *Control Presupuestario. Planificación, Elaboración y Seguimiento del presupuesto*. Barcelona, España, Profit Editorial, 2009, p 27.

¹⁵ Humberto Morones Hernández y Salvador Santana Loza. *Presupuestación, ejercicio y control del gasto público municipal*, Guadalajara, Jalisco, Indetec, 1991, p 14

¹⁶ Gonzalo Martner, *ibid*, p 9

jerarquizadas y justificadas, así como el de sus actividades, programas y proyectos¹⁷.

Recordemos que a partir de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, estableció en nuestra carta magna las bases de una estrategia integral de desarrollo sustentada en un marco jurídico y programático, mismas que consiguieron definir con claridad la orientación del desarrollo nacional, la importancia de esta reforma es que consiguió que a partir de ese momento, sexenio tras sexenio y con base en la Ley de Planeación, se establezca un Plan Nacional de Desarrollo en el que se vislumbren metas, objetivos, mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan planear, ejecutar, supervisar, evaluar e incluso corregir las desviaciones que se puedan presentar durante la ejecución del Plan.

En términos de lo establecido por la Ley en cita, la planeación nacional del desarrollo es la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen; a través de ella se fijarán los objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados¹⁸.

La participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la Planeación del Desarrollo Nacional se lleva a cabo a través de las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de las propias dependencias y entidades las cuales forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

¹⁷ Dolores Chapoy, *Planeación, Programación y Presupuestación*, 2003, UNAM-IIIJ, México, p. 3

¹⁸ Artículo 3o. de la Ley de Planeación.

Este Sistema es creado para articular las relaciones funcionales entre dependencias, entidades y todos los sectores que intervengan de manera ordenada a fin de que las acciones sean tomadas de común acuerdo, la finalidad es que la comunicación entre los entes que intervienen en el proceso de planeación del desarrollo sea lo más ágil, fluida y efectiva.

La Ley establece que corre a cargo del Ejecutivo Federal conducir la planeación con la participación democrática de los grupos sociales, siendo obligación del Presidente de la República remitir el Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión, además la aprobación y publicación del mismo debe hacerse dentro de los primeros seis meses del inicio de su mandato; la vigencia de los Planes Nacionales del Desarrollo no debe exceder del plazo del periodo Constitucional de gestión para el que fueron elaborados.

A este respecto, el Congreso se encuentra facultado para formular las observaciones pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del Plan, para ello, señala la Ley que al rendirse el informe del estado general que guarda la administración pública del país, que se entrega el primero de septiembre de cada año, el Presidente deberá referirse a las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales, previo a ello, durante el mes de marzo de cada año deberá presentar ante la Comisión Permanente, un informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan.

Para este seguimiento, los Secretarios de Estado al dar la cuenta anual de sus respectivos ramos, deben informar el avance y grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades fijados en la planeación nacional en los rubros que les correspondan y de los resultados de las acciones previstas.

Como eje rector del desarrollo nacional, el Plan debe ser considerado por el ejecutivo federal al remitir a la Cámara de Diputados la iniciativa de la Ley de

Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de cada año, por lo tanto, su contenido deberá ser congruente con los objetivos y prioridades del Plan y los programas que de él deriven.

2.1.1 Principios aplicables al proceso de planeación

Para ejecutar la planeación del desarrollo se debe tomar en cuenta algunos principios, los cuales satisfacen las preguntas por qué y para qué planeamos; planear como ya lo señalamos, sea cual sea el campo de que se trate, debe hacerse de una manera sistemática y metódica, de ahí que deban aplicarse algunos principios básicos a saber:

a) Racionalidad.

Los recursos públicos no son una fuente inagotable e infinita de dinero, por ello se debe buscar que el gasto que se realice se haga de manera inteligente, de tal forma que con la aplicación de menos recursos se obtengan mayores beneficios, con esta visión, el aspecto económico debe constituir uno de los pilares en los que se cimiente la planeación del desarrollo.

b) Previsión.

Los planes de desarrollo deben contar con una visión a corto, mediano y largo plazo, en el caso particular de nuestro país, por un máximo de seis años, en función de ello se debe ser un tanto futurista y establecer cómo queremos ver a nuestro país a la conclusión de cada uno de esos plazos, qué logros queremos alcanzar qué acciones debemos ejecutar para alcanzar nuestra meta, en función de ello estableceremos metas encaminadas por ejemplo a disminuir determinado porcentaje de población en pobreza extrema o incrementar el promedio de escolaridad de los mexicanos, etc.

c) Universalidad

La planeación del desarrollo debe concebirse no solo para conceder beneficio a un sector de la población, sino a la totalidad de esta; igualmente para la consecución de sus objetivos debe involucrar la participación de todos los sectores la población, así como la acción de toda la administración pública federal, de ahí que los programas que derivan del Plan Nacional de Desarrollo involucren la acción de más de una dependencia o entidad.

d) Unidad

Al concebir la planeación del desarrollo como una totalidad para el crecimiento del Estado, el propio Plan y los programas que se deriven deben proyectarse encaminados hacia un mismo rumbo en el que se interrelacionen unos con otros y donde ninguno se oponga a otro; de la ejecución armónica de los programas depende en gran parte el éxito que alcance el Plan Nacional de Desarrollo.

e) Continuidad

La continuidad de la planeación del desarrollo es un factor importante en la consecución de los objetivos planteados, por ello, nuestra constitución establece que el Plan Nacional de Desarrollo debe tener la vigencia que dure la administración del titular del Ejecutivo que lo concibió, es decir casi seis años; un periodo de tiempo más corto no podría garantizar el cumplimiento de sus metas y tampoco se podrían alcanzar los objetivos si la duración del Plan fuera menor.

En la experiencia práctica en nuestro país se ha dado el caso de que a la conclusión de un sexenio se dé continuidad a programas que se consideran prioritarios, aplicando desde luego algunos ajustes; ejemplo de ello lo encontramos en el actual programa Prospera que en el sexenio anterior se denominó Oportunidades.

Por otro lado, la Ley de Planeación, establece en su artículo 2º una serie de principios rectores del proceso de planeación en México, los cuales deben ser atendidos en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo; mismos que se resumen en lo siguiente:

- Fortalecimiento de la soberanía, independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, económico y cultural; así como la preservación y perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; además de la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.
- Respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales, políticos y culturales; así como la igualdad de derechos entre mujeres y hombres, así como la perspectiva de género y la factibilidad cultural de las políticas públicas nacionales.
- Equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social; la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población.
- Fortalecimiento del pacto federal y Municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional.

2.1.2 El proceso de planeación

En México, el proceso de planeación satisface diversas etapas que van desde la participación y consulta hasta la evaluación y control de los resultados; cada una de

estas fases debe desarrollarse cuidadosamente a efecto de que se pueda no sólo dibujar un ambicioso Plan Nacional de Desarrollo, sino llevarlo a cabo y alcanzar sus objetivos.

Participación y consulta.

Refiere la constitución en su artículo 26 apartado A, tercer párrafo que la ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. De esta forma el titular del ejecutivo al inicio de su gestión debe establecer a su libre albedrío los procedimientos que permitan recoger las inquietudes de todos los sectores de la población con la finalidad de considerarlas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

En cumplimiento a ello los tres últimos Planes Nacionales de Desarrollo propuestos por los titulares del Poder Ejecutivo en turno (Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña), señalaron en su parte introductoria, que en la elaboración de los mismos se realizaron diversos tipos de consultas, en las que se incluyeron las demandas de la sociedad en general.¹⁹; con lo que se justificó la participación de los diversos

¹⁹ El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, refiere: *“Este Plan es producto de un amplio proceso de participación ciudadana que comenzó en el periodo de transición presidencial del año 2000 y culmina con la publicación de este documento. Durante el proceso los ciudadanos expresaron su visión acerca de los problemas prioritarios del país, así como sus expectativas para el desarrollo de México. Se organizaron reuniones con grupos de especialistas y con personas directamente involucradas en los temas respectivos, y se realizó una amplia consulta en todos los estados del país, mediante el correo directo, la red internet y las reuniones de participación ciudadana con los expertos clave para los temas que se debatieron.”*

Por su parte el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 refiere que *“se realizó un proceso de consulta en la que participaron ciudadanos, legisladores, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, pueblos y comunidades indígenas, gobiernos municipales y estatales, entre otros, quienes, a través de distintas vías expresaron sus opiniones para la planeación del desarrollo del país.*

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 señala: *“En primer lugar, se puso a disposición de la ciudadanía la página de Internet pnd.gob.mx, para la recepción de propuestas en archivos digitales y a través de la cual se realizaron encuestas interactivas. De manera paralela, se abrieron ventanillas de recepción física de propuestas en toda la República Mexicana. Adicionalmente, se llevaron a cabo 397 acciones de consulta, incluyendo la realización de 5 Foros Nacionales con 31 páneles de discusión, 7 Foros Especiales con 40 páneles de discusión, 32 Foros Estatales con 160 páneles de discusión y 122 Mesas Sectoriales con especialistas y diversos grupos de*

sectores que mandata la Constitución y la inclusión de medidas tendientes a resolver sus inquietudes.

Formulación.

Continúa el artículo 26, apartado A, tercer párrafo, señalando que es el titular del ejecutivo quien determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En esta fase del proceso de Planeación, se retoman los resultados arrojados a través de los mecanismos de consulta y participación, además de la visión que el titular del Ejecutivo pudo hacerse de la realidad del país a lo largo de su campaña, también se consideran los resultados arrojados por los censos del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, a fin de analizar las trayectorias de crecimiento y desarrollo, así como sus tendencias; ello derivará en la elaboración de un diagnóstico que permita conocer las áreas de oportunidad que se pretenden atacar.

Realizado lo anterior se deben realizar proyecciones de crecimiento en cada una de las áreas de oportunidad, a fin de establecer los objetivos y las metas de crecimiento; en este sentido se definen prioridades y se plantean estrategias para el logro de objetivos, se fijan criterios basados en estudios de factibilidad cultural; se asignan recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución; se coordinarán acciones y se establecerán mecanismos a través de los cuales se evaluarán resultados.

interés. A través de estos medios hubo en total 228,949 participaciones: 129,299 personas respondieron la encuesta interactiva, los Foros y Mesas Sectoriales contaron con 61,779 asistentes y se recibieron 37,871 propuestas físicas y electrónicas. Los diferentes insumos del proceso de consultas contribuyeron al diseño de metas, objetivos, estrategias y líneas de acción del presente Plan Nacional de Desarrollo.”

El artículo 15 fracción II de la Ley de Planeación refiere que es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la encargada de proyectar y calcular los ingresos de la Federación y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades de recursos y la utilización del crédito público, para la ejecución del Plan y los programas.

Aprobación.

El artículo 74 fracción VII de nuestra carta magna, establece que es facultad de la Cámara de Diputados, aprobar el Plan Nacional de Desarrollo en el plazo que disponga la ley y que para el caso de que la Cámara de Diputados no se pronuncie dentro de dicho plazo, el Plan se entenderá aprobado.

A este respecto, la Ley de Planeación, en su artículo 21 primer párrafo, establece que el Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, por lo que transcurrido dicho plazo sin respuesta alguna por parte de la Cámara de Diputados, el titular del Ejecutivo, procederá a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Ejecución

Para la ejecución del Plan, se procederá a crear los programas específicos que permitan dar cauce a cada uno de los objetivos y metas establecidos, en este sentido las dependencias y entidades procederán a la ejecución de los programas en los que tengan participación, atendiendo a las directrices establecidas en los mismos, haciendo uso de los recursos públicos asignados para tales efectos.

En este sentido, de conformidad con las disposiciones de la Ley de Planeación en su artículo 14, fracción VI, corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elaborar los programas anuales globales para la ejecución del Plan y los programas

regionales y especiales, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias coordinadoras de sector, y los respectivos gobiernos estatales.

La ejecución eficiente de estos programas depende en primer término de la capacitación que en las Dependencias y Entidades se dé a los servidores públicos encargados de ejecutar dichos programas, ya que entre mayor conocimiento del contenido de los programas y las funciones que en el caso les corresponda, será más fácil comprender las metas establecidas y los objetivos del desarrollo nacional que se deben satisfacer a través del programa correspondiente.

Es la acción de las estructuras administrativas la que dará cauce al cumplimiento de los programas, y si estas no son capacitadas, no se sentirán parte del proyecto y por lo tanto tampoco compartirán la visión de las metas de crecimiento concebidas a través del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas.

Control y evaluación de resultados:

A efecto de que los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo alcancen los objetivos preestablecidos, se hace necesario que estos se sujeten a evaluaciones periódicas que permitan conocer sus avances, corregir sus desviaciones, reorientar actividades y realizar las modificaciones pertinentes que permitan cumplir sus metas.

En este sentido el flujo de información debe ser constante, con ello se permitirá a los responsables de su ejecución el analizar los resultados y aplicar las medidas pertinentes.

En cuanto a los programas y presupuestos de la Dependencias y Entidades de la administración Pública Federal, la Ley de Planeación atribuye esta función a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que el artículo 15 fracción VII la faculta

para verificar, periódicamente, la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del Plan y los programas regionales y especiales a que se refiere esta Ley, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, el Plan y los programas respectivos

Por su parte el artículo 16 fracción VIII, atribuye a las Dependencias la facultad de verificar periódicamente la relación que guarden los programas y presupuestos de las entidades paraestatales del sector que coordinen, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades de los programas sectoriales, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, los programas respectivos.

La evaluación consiste en el conjunto de actividades encaminadas a valorar si el plan y sus programas se están operando debidamente y si además de ello, los resultados cuantitativos y cualitativos de su ejecución son los esperados; por esta razón, es muy importante que la evaluación se realice de manera periódica y constante, ya que el detectar a tiempo desviaciones que puedan corregirse a la brevedad, permitirá la eficacia del Plan y sus programas.

Aunado a lo anterior, el Plan y sus programas son sometidos a un proceso de evaluación externa, el cual aún y cuando no se sujeta a sanción alguna, debe ser evaluado por el poder legislativo. El artículo 6º, segundo párrafo de la Ley de Planeación señala que en el mes de marzo de cada año, el Ejecutivo remitirá a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el informe de las acciones y resultados de la ejecución del plan y los programas; ello aporta al Congreso los elementos para el análisis de las políticas públicas y su nivel de cumplimiento.

Toda vez que el Plan y los programas sectoriales serán revisados con determinada periodicidad; los resultados de las revisiones y, en su caso, las adecuaciones

consecuentes al Plan y los programas, una vez aprobados por el titular del Ejecutivo, se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

2.1.3 Las autoridades en materia de Planeación del Desarrollo Nacional

A partir del texto constitucional y del contenido de las leyes secundarias de la materia, las principales autoridades que dirigen el proceso de Planeación del Desarrollo Nacional, con atribuciones al efecto, son las siguientes:

A) Presidente de la República

La Ley de Planeación señala que le corresponde conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales; mediante la ordenación racional y sistemática de acciones que en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país; coordinando sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable.

Además debe establecer un Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño para medir los avances de las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada en el logro de los objetivos y metas del Plan y de los programas sectoriales que se hayan comprometido a alcanzar anualmente y para compensar y estimular el buen desempeño de las unidades administrativas y de los servidores públicos; asimismo puede establecer comisiones intersecretariales para la atención de actividades de la planeación nacional que deban desarrollar conjuntamente varias Secretarías de Estado.

Debe incluir como parte del Plan Nacional de Desarrollo, consideraciones de largo plazo, con un horizonte de hasta veinte años, respecto de la política nacional de

fomento económico; es el único facultado para aprobar el Plan y los programas regionales especiales, que sean sometidos a su consideración por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público e interpretar para efectos administrativos por conducto de dicha Secretaría, las disposiciones de la Ley de Planeación y aprobar los resultados de las revisiones periódicas realizadas al Plan y los programas sectoriales.

B) Secretaría de Hacienda y Crédito Público

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Planeación, le atribuyen facultades para proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los de los gobiernos estatales y municipales, grupos sociales interesados y pueblos indígenas, el Plan Nacional de Desarrollo, así como coordinar las actividades de planeación respectivas y por supuesto es la encargada de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, los programas anuales globales para su ejecución, los programas regionales y los especiales que sean encargados por el Presidente de la República.

Su participación en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, incluye en su calidad de responsable de la recaudación y distribución de los recursos públicos la definición de las políticas financiera, fiscal y crediticia; por lo que durante la ejecución del Plan podrá verificar que las operaciones en las que se haga uso del crédito público, se prevea el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y sus programas

En materia de control respecto de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, la Ley de Planeación le atribuye la facultad de verificar, periódicamente, la relación que guarden los programas y los presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como la relación que guarden los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del Plan y los programas regionales y especiales para que en su caso proceda a adoptar las medidas

necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, el Plan y los programas respectivos; en relación con ello deberá promover entre las dependencias y entidades la incorporación de indicadores que faciliten el diagnóstico del impacto de los programas en mujeres y hombres.

C) Dependencias

La Ley faculta a las Secretarías de Estado para coordinar el desempeño de las actividades que en materia de planeación correspondan a las entidades paraestatales que se agrupen en el sector que estas dirigen; en este sentido les corresponde elaborar los programas sectoriales que derivan del Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los estados, así como las opiniones de los grupos sociales y de los pueblos y comunidades indígenas interesados; para ello deben asegurar la congruencia de los programas sectoriales con el Plan y los programas regionales y especiales que determine el Presidente de la República.

Para cumplir con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo debe elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales correspondientes así como vigilar en todo momento que las entidades del sector que coordinen conduzcan sus actividades conforme al Plan Nacional de Desarrollo y al programa sectorial correspondiente

En su calidad de coordinadora de sector debe verificar periódicamente la relación que guarden los programas y presupuestos de las entidades paraestatales del sector que coordinen, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades de los programas sectoriales, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas, para en su caso, reformar los programas respectivos.

D) Entidades paraestatales

Las entidades paraestatales están obligadas por ley a participar en la elaboración de los programas sectoriales, mediante la presentación de sus propuestas, las cuales deben guardar relación con sus funciones y objeto. Además, cuando así lo determine el titular del Ejecutivo Federal, deberán elaborar su respectivo programa institucional atendiendo a las previsiones contenidas en el programa sectorial correspondiente; observando siempre las variables ambientales, económicas, sociales y culturales respectivas

También le corresponde elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales y, en su caso, institucionales, asegurando la congruencia del programa institucional con el programa sectorial respectivo y verificar periódicamente la relación que guarden sus actividades, así como los resultados de su ejecución con los objetivos y prioridades del programa institucional.

2.2 La integración del Plan Nacional de Desarrollo a la luz de la Ley de Planeación

El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento rector de las acciones que el gobierno federal emprende durante la gestión del titular del ejecutivo que lo elabora; en él se comprenden todas las políticas públicas que fueron concebidas para alcanzar los objetivos del desarrollo nacional que se pretendan alcanzar y constituye el núcleo alrededor del cual giran los programas que se instrumentan para la consecución de sus objetivos

En este engranaje deben converger armónicamente la participación de todas las dependencias y entidades de la administración pública federal, pues como se ha bosquejado en líneas anteriores, todas ellas tienen atribuciones específicas en el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo que corresponda.

Por lo que hace a las estructura de los Planes Nacionales de Desarrollo se caracterizan por contar siempre con diversos apartados que facilitan su conocimiento, todos ellos cuentan con una presentación, un apartado diagnóstico, el pronóstico de crecimiento, la fijación de metas y su respectiva asignación de recursos y finalmente el apartado relativo a la ejecución del Plan.

Pero en términos legales, existen una serie de requisitos que deben ser satisfechos en cuanto a su integración, como bien lo refiere la Ley de Planeación a través de sus artículos 21 a 32, mismos que se traducen en lo siguiente:

- ✓ Precisar los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país.
- ✓ Contener previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines, mismas que se referirán al conjunto de la actividad económica, social y cultural, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen a éstas.
- ✓ Determinar los instrumentos y responsables de su ejecución así como establecer los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional.
- ✓ Considerar una visión de largo plazo de la política nacional de fomento económico, a fin de impulsar como elementos permanentes del desarrollo nacional y el crecimiento económico elevado, sostenido y sustentable, la promoción permanente del incremento continuo de la productividad y la competitividad, y la implementación de una política nacional de fomento económico, que incluya vertientes sectoriales y regionales. En este sentido, el titular del Ejecutivo Federal puede incluir en el Plan consideraciones de largo plazo, con un horizonte de hasta veinte años, respecto de la política nacional de fomento económico.

- ✓ Regir el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática, para lo cual deberá indicar los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados los cuales observarán congruencia con el Plan, cuya vigencia no excederá del período constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor.
- ✓ Especificar las acciones que serán objeto de coordinación con los gobiernos de los estados y de inducción o concertación con los grupos sociales interesados.

Una vez que el Plan y los programas son aprobados, adquieren obligatoriedad frente a las dependencias de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias; y de resultar aplicable, dicha obligatoriedad será extensiva a las entidades paraestatales.

La ejecución del Plan y los programas podrán concertarse, conforme a la ley, con las representaciones de los grupos sociales interesados o con los particulares, para lo cual el titular del Ejecutivo Federal inducirá las acciones de los particulares y, en general, del conjunto de la población, a fin de propiciar la consecución de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

Asimismo, la coordinación en la ejecución del Plan y los programas deberá proponerse por el Ejecutivo Federal a los gobiernos de los estados, a través de los convenios respectivos.

Hasta aquí hemos hablado de la forma en que se crea, y coordina la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, sin embargo, el proceso no se completa sin la asignación de recursos económicos que permitan la ejecución de cada uno de los programas que deriven de éste, fase en la cual tiene cabida el presupuesto de egresos que a continuación analizaremos,

2.3 La teoría de los pesos y contrapesos en el presupuesto de egresos, el ejecutivo y el legislativo

La ejecución del Plan Nacional de Desarrollo requiere necesariamente del ejercicio de recursos públicos, ya que el motor que impulsa el desarrollo de un Estado es intrínsecamente económico, dado que se necesitan recursos económicos para atender desde necesidades básicas como dotar de electricidad y agua a una comunidad, hasta para impulsar un programa de apoyo al campo o la educación.

Por ello, año con año el Ejecutivo se ve en la necesidad de proyectar y remitir al Poder Legislativo los instrumentos legales que permitan por un lado regular la obtención de recursos para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y sus Programas, y por otro, establecer mediante el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación el destino de esos recursos, siempre con la visión de dar cumplimiento a las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

El Ejecutivo invariablemente necesita recursos para promover el crecimiento económico y el empleo, debe procurar que la población tenga un mínimo nivel de bienestar y oportunidades. Al querer alcanzar tantos objetivos, el Gobierno se enfrenta al problema fundamental de la economía: la escasez, y es que éste no debiera gastar más allá de la capacidad de pago de los contribuyentes.²⁰

El Presupuesto de Egresos es el documento que refleja no sólo los gastos, sino los ramos, conceptos y objetos del gasto que programa la Federación en el ejercicio fiscal correspondiente, si bien es cierto que limita el ejercicio del gasto en virtud de que no se pueden ejercer recursos sobre gastos que no fueron programados, también lo es que no se trata de un listado como tal, ejemplo de ello lo podemos

²⁰ Manuel Núñez Velasco, *Nueva Ley de Presupuesto Público para evolucionar la Fiscalización y la Rendición de Cuentas*. Tercer Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas. México, Cámara de Diputados, Auditoría Superior de la Federación y Otras, 2003, p. 85.

encontrar en las disposiciones contenidas en el artículo 3 fracción I, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015.²¹

El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, que se remite a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión debe ser alineado al Plan Nacional de Desarrollo y los Programas que de este derivan, cumpliendo además con las disposiciones contenidas en el artículo 74 constitucional fracción IV, en su primera parte que refiere entre las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados el 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.

Las palabras previo examen, discusión y en su caso modificación, implican a la Cámara de Diputados la responsabilidad de revisar a cabalidad el proyecto presentado, analizar cada uno de los gastos que se pretenden ejecutar, así como su uso y destino.

Si bien, la Constitución establece medios de control del gasto público, éstos se presentan en diversos momentos, ya sea previo como el caso que nos ocupa; durante su ejecución, o posterior a ella, a través de la Revisión de la Cuenta Pública; la fracción y artículo citados, se refieren a un control previo, es decir antes de que el gasto se ejecute, en su fase de aprobación.

En el uso de esta facultad exclusiva convergen tanto la actuación del Ejecutivo como único facultado constitucionalmente para presentar el anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, como la Cámara de Diputados en lo individual,

²¹ Artículo 3: El gasto neto total se distribuye conforme a lo establecido en los Anexos de este Decreto y Tomos del Presupuesto de Egresos y se observará lo siguiente:

I. Las erogaciones de los ramos autónomos, administrativos y generales, así como los capítulos específicos que incorporan los flujos de efectivo de las entidades, se distribuyen conforme a lo previsto en el Anexo 1 del presente Decreto y los Tomos II a VIII de este Presupuesto de Egresos. En el Tomo I se incluye la información establecida en el artículo 41, fracción II, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

facultada en exclusiva para aprobarlo. La actuación de dos Poderes de la Unión en estas circunstancias, debiera darse en un plano de colaboración, sin embargo en la práctica es distinto, ya que el ejecutivo puede llegar ver en el actuar de la Cámara de Diputados una amenaza para la ejecución de los Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo, al modificar el Presupuesto, y no como en realidad lo es, una facultad de control exclusiva que además de limitar los excesos en que se pudiera incurrir al elaborar el proyecto de presupuesto, otorgue una visión distinta a cargo de los representantes del Pueblo en el Congreso.

2.4 El presupuesto de Egresos de la Federación

En términos de lo dispuesto por el artículo 74 fracción IV de nuestra carta magna, es facultad exclusiva de la Cámara de 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; de lo que se desprende que el referido precepto constitucional se refiere a dos normas específicas, el Presupuesto de Egresos y a la Ley de Ingresos de la Federación.

La iniciativa de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, deben hacerse llegar a la Cámara a más tardar el 8 de septiembre de cada año, para que el Presupuesto de Egresos sea aprobado como máximo, el día 15 de noviembre del mismo año, la excepción como ya se señaló con anterioridad, sobreviene en el año en que el Presidente de la República inicia su encargo, caso en el cual los mismos podrán presentarse a más tardar el 15 de diciembre de ese año, en todo caso, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, que es el encargado de elaborar el proyecto, con la información que concentre, deberá comparecer ante la Cámara a dar cuenta del mismo.

Anualmente el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación es preparado por el Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que es la encargada de concentrar la información que al efecto remiten las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los Poderes Legislativo y Judicial, y los organismos constitucionales autónomos.

En la elaboración de dicho Proyecto, es trascendental que se deban considerar las políticas del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales, ya que debemos recordar que éstos son los ejes rectores del desarrollo planeado para la federación a lo largo del sexenio de que se trate, las políticas de gasto público fijadas por el Ejecutivo Federal, como son los criterios de racionalidad y austeridad presupuestaria, los ingresos y gastos reales, así como el gasto comprometido.

El Presupuesto de Egresos, puede autorizar erogaciones plurianuales en aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, éstas previsiones serán las primeras a considerarse en la elaboración de los subsecuentes Presupuestos de Egresos, ya que la continuidad de dichos proyectos es prioritaria por tratarse de proyectos ya iniciados.

Este tipo de compromiso a partir del segundo año de su ejercicio se clasifica como gasto comprometido y no es otra cosa que aquellos compromisos contraídos en ejercicios anteriores, derivados de los contratos plurianuales en los que se comprometió gasto para ser ejercido en los años subsecuentes, por lo general se trata de recursos destinados a programas de infraestructura, en los que es difícil concluir con la ejecución de obras públicas dentro de un solo ejercicio fiscal; en todo caso, la plurianualidad de las contrataciones se debe justificar con base en el ahorro que representa para el erario su programación.

Pese a que algunos autores pretenden establecer al Presupuesto de Egresos como una lista necesariamente limitativa, de las erogaciones o gastos que el Gobierno

Federal podrá realizar en un ejercicio fiscal determinado, que comprende los gastos que deben realizar los tres poderes de la Federación y debe contener una pormenorizada relación de todos los gastos de todas las dependencias de dichos poderes,²² esa definición es muy corta en relación a lo que en realidad es el Presupuesto de Egresos.

El Presupuesto de Egresos es el resultado de las actividades de programación y presupuestación que las dependencias y entidades realizan con miras a dar cumplimiento a las metas del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas, sin embargo no sólo se trata de la previsión de recursos para este fin. El Presupuesto de Egresos de la Federación incluye los recursos que solicitan los Poderes Legislativo y Judicial, así como los entes con autonomía constitucional como la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Nacional Electoral, para el cumplimiento de sus objetivos, los cuales son independientes del Plan Nacional de Desarrollo y que para efectos de este estudio dejaremos de lado.

2.4.1 Naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos

En nuestro federalismo el bicameralismo es imperfecto, es decir, las Cámaras de Diputados y Senadores no tienen las mismas facultades al actuar por separado, en este sentido cada uno de los artículos 73, 74 y 75 constitucionales refieren las facultades conjuntas de las Cámaras erigidas en Congreso de la Unión, las exclusivas de la Cámara de Diputados y las exclusivas de la Cámara de Senadores.

Entre las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados se encuentra justo la de aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal; lo que implica que aún y cuando el ejecutivo plantea un proyecto de Presupuesto de

²² Fernando A. Orrantía Arellano *Las facultades del Congreso Federal en Materia Fiscal*. México, Editorial Porrúa, 2001, p. 70-71.

Egresos de la Federación con base en los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo a fin de contar con los recursos que permitan la ejecución de los programas derivados del mismo, sustentando el gasto correspondiente en un anteproyecto de Ley de Ingresos; uno de los dos representantes del Poder Legislativo cuenta con facultades para modificarlo.

El anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se discute por una sola de las cámaras, por lo que no pasa en modo alguno por el proceso legislativo consagrado en el artículo 72 constitucional, más aún se considera excluido de dicha norma en virtud de que su resolución es exclusiva de la Cámara de Diputados.²³

En este sentido, al ser facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, no pasa por una cámara de origen y una cámara revisora y mucho menos por el proceso que indica el inciso C del artículo 72, que se refiere al veto presidencial, ya que de la simple lectura al primer párrafo del citado artículo, resulta evidente que éste excluye del proceso legislativo a aquellos proyectos de leyes o decretos que son facultades de alguna de las Cámaras, pues es evidente que los incisos del artículo 72 aluden a procedimientos legislativos de carácter bicameral.

Es cierto, como bien lo apuntan diversos doctrinarios e incluso los propios legisladores en la discusión de la procedencia del veto presidencial al respecto, se trata de actos presupuestarios encaminados a un mismo fin, los cuales reciben distinto tratamiento cuando son presentados ante las Cámaras del Congreso, uno como iniciativa de Ley y el otro exclusivo de una de ellas.

Asumir que el Presupuesto de Egresos de la Federación puede ser sujeto de veto nos lleva a preguntarnos, si también pueden ser sujeto de veto los resultados de la revisión de la cuenta pública, facultad exclusiva de la Cámara de Diputados en

²³ Señala el primer párrafo del Artículo 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

términos de lo dispuesto por el artículo 74 fracción VI, lo que ayudaría al ejecutivo a modificar a su criterio los resultados en comento.

El presupuesto es un instrumento que permite ejecutar los programas que derivan del Plan Nacional de Desarrollo integrado por el Ejecutivo, como eje rector del desarrollo económico del Estado; recordemos en este sentido que la rectoría y planeación del desarrollo corresponde al Estado en su conjunto; no obstante que la Ley de Planeación dispone que sea el Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el encargado de concentrar las opiniones de todos los sectores y captar las necesidades básicas de la población, por lo que ni la rectoría y planeación del desarrollo y mucho menos el Presupuesto de Egresos de la Federación debieran ser exclusivos del Ejecutivo.

Por tal razón, con independencia que se haya dejado a cargo de los representantes del pueblo la aprobación del presupuesto y la posibilidad de modificarlo, más que una afrenta a las decisiones del ejecutivo, es una facultad constitucional en defensa de los intereses del pueblo, quien es el que finalmente a través de la recaudación anual paga los costos de los programas que se ejecuten por el ejecutivo, quien a su vez es el principal instrumentador de la planeación del desarrollo, pero no por ello el único.

A partir de la reforma de 2004, se previó entonces la obligación a cargo de los diputados de revisar exhaustivamente el decreto de Presupuesto de Egresos, no como un freno al ejecutivo, sino como un freno respecto de las facultades que podrían interpretarse como absolutas del Ejecutivo, caso en el cual nos preguntaríamos qué papel jugaría la Cámara si únicamente su facultad se ciñera a aprobar lo que ya fue decidido por el titular del Ejecutivo, quizá entonces valdría la pena quitarle la facultad a los diputados y dejarla dentro del ámbito de actuación exclusiva del Ejecutivo Federal, para que una vez que elabore el Presupuesto de Egresos, proceda a su publicación.

En este sentido, es verdad que el Ejecutivo puede argumentar que el hecho de que no se le permita vetar el Presupuesto de Egresos, limita su actuar respecto de la ejecución de aquellos programas que derivan del Plan Nacional de Desarrollo, limitando el crecimiento de la Nación, y por lo tanto el ejercicio de sus atribuciones en materia de ejecución del Plan.

A lo anterior podríamos responder que si bien corresponde al Estado la rectoría económica del mismo, éste en su totalidad debe asumir la responsabilidad de modificar no sólo disminuyendo sino incluso aumentando recursos a programas dependiendo de la ineficacia probada, o bien el alto beneficio que reportan al desarrollo del Estado, ya que se reitera, la rectoría económica es inherente a todo el Estado, por lo que todos, poderes de la Unión y población participamos en mayor o menor medida; en este mismo orden de ideas no debemos olvidar que en materia de Planeación, el legislativo tiene facultades para corregir las desviaciones en la ejecución de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo, sin que jamás se haya considerado que ello limita el actuar del ejecutivo.

Dentro de esas responsabilidades se encuentra el verificar que en caso de que la Ley de Ingresos se hubiera modificado en el proceso legislativo, disminuyendo por ejemplo el endeudamiento programado para el ejercicio, esa misma modificación que se traduce en un decremento en el ingreso y por tanto en el gasto, debe reflejarse en el Presupuesto de Egresos, caso en el cual hasta resultaría ocioso que el ejecutivo pretenda vetar la actuación de la Cámara de Diputados.

Por otra parte, decir que se pone en riesgo el desarrollo del país, sería hablar de un caso completamente extremo, ya que esta facultad de control presupuestal cuenta además con candados legales establecidos en la propia constitución; he aquí algunos ejemplos: en materia de pueblos indígenas, la Constitución obliga a la Cámara de Diputados y Legislaturas locales y ayuntamientos a establecer las partidas específicas destinadas al cumplimiento de las obligaciones establecidas en

el apartado B del artículo 2 en relación a Pueblos Indígenas²⁴; en materia de educación, el artículo 3 fracción VIII ordena al Congreso fijar las aportaciones económicas correspondientes, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República.

Sería completamente irresponsable por parte del legislativo el modificar el Presupuesto de Egresos de la Federación, única y exclusivamente para entorpecer la labor del Ejecutivo, ya que este deviene de un Plan Nacional de Desarrollo que conocieron previo a su publicación y cuya ejecución vigilan en todo momento, a través de los distintos informes que se presentan al Congreso. Además el perjuicio o beneficio derivado del ejercicio de esta facultad impactaría al Estado en su totalidad.

Así lo expresa Luis Pazos, al señalar que el presupuesto de Egresos de un gobierno constituye un factor significativo que puede aumentar, disminuir, incentivar u obstaculizar los ingresos y gastos de algunos sectores de la población. De manera directa o indirecta, muchos ciudadanos son impactados positiva o negativamente por el gasto público y las maneras de financiarlo.²⁵

Ahora bien, el Presupuesto de Egresos de la Federación es un acto formalmente legislativo por que se aprueba por una de las Cámaras del Congreso, sin embargo en el sentido material, tiene dos vertientes, por una parte, una vez publicado en el Diario Oficial de la Federación adquiere la fuerza y la obligatoriedad de una Ley, ello sin olvidar que su ejecución está completamente a cargo de los Poderes de la Unión, cada uno en cuanto a la asignación que le corresponde, no obstante el que ejecuta la mayor parte de los programas respecto de los cuales se asignan dichos recursos es el Ejecutivo.

No es discutible el hecho de que el Presupuesto de Egresos de la Federación sea una Ley, sin embargo se trata de una ley con características especiales; es la única

²⁴ Artículo 2, apartado B, fracción IX en su segundo párrafo, obliga a establecer partidas específicas en el PEF, destinadas al cumplimiento de dichas obligaciones.

²⁵ Luis Pazos. *El Derecho como base del crecimiento económico*. Editorial Diana, México, 2006, p. 130.

que al aprobarse cuenta con vigencia temporal definida, y año con año se aprueba una nueva ley presupuestal al amparo de la reglas que establece el artículo 74 constitucional en su fracción V, es decir, se deberá presentar el proyecto por el Ejecutivo a más tardar el 8 de septiembre de cada año, y su aprobación deberá darse a más tardar el 15 de noviembre siguiente; ninguna Ley, salvo la de Ingresos de la Federación, que va aparejada al presupuesto, cuentan con plazos fatales para su trámite y aprobación.

Otras características que le dan el carácter de una Ley especial, es que el Ejecutivo es el único facultado para proponer el Proyecto de Presupuesto de Egresos a la Cámara de Diputados; y su aprobación no requiere el paso por el Senado, de hecho éste no interviene en lo absoluto en la aprobación del Presupuesto; una vez aprobado, sólo puede ser modificado por Ley posterior, es decir, el Presupuesto de Egresos no puede ser modificado como las leyes a través de una reforma legal, no obstante, si bien su aprobación pasa únicamente por la Cámara de Diputados, su modificación, al hacerse exclusivamente por Ley posterior, sí debe efectuarse a través del proceso legislativo y en consecuencia, en esta fase sí debe intervenir el Senado en uso de sus facultades.

Lo anterior, invariablemente lleva a la conclusión de que el Presupuesto de Egresos de la Federación sale de la generalidad de las leyes que aprueba el legislativo, y que su finalidad como instrumento de control no es otra que vigilar que el gasto se ejerza de manera responsable acorde al Plan Nacional de Desarrollo.

2.4.2 La integración del Presupuesto de Egresos de la Federación

La integración del anteproyecto de presupuesto de egresos de la federación no es cosa sencilla, ya que en ella intervienen los criterios establecidos en diversas normas, reglamentos y lineamientos de carácter específico; es el caso que encontramos que se debe tomar en consideración en la integración de los

anteproyectos de las dependencias y entidades las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de planeación de desarrollo, asignación de recursos y gasto público; las de la Ley de Planeación en cuanto al seguimiento a las metas del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de que se deriven.

Además intervienen la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y de su Reglamento en cuanto a la estructura del presupuesto, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental cuyo objeto es implementar un sistema único de contabilidad del gasto público para todos aquellos que ejercen recursos públicos, desde los poderes de la unión, pasando por los entes autónomos, y los gobiernos estatales municipales y el Distrito Federal, La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en materia de atribuciones a las dependencias del ejecutivo federal respecto de la integración y control del presupuesto, de las disposiciones específicas emitidas por la Secretaría de Hacienda y de las emitidas también por el Consejo Nacional de Armonización Contable.

Incluso resultan aplicables la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, ambas en relación con los procedimientos de contratación pública, la Ley General de Deuda Pública respecto de la adquisición de deuda con motivo de la obtención de créditos internos y externos, los cuales sólo pueden autorizarse por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y hasta la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, esta última en cuanto a las obligaciones de pago cuyo derecho a indemnización ha sido reconocido a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufren daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado.

En el poder ejecutivo cada dependencia y entidad, en su carácter de ejecutora de gasto debe elaborar su propio anteproyecto de presupuesto de egresos, en él plasmará todas las necesidades de gasto que de acuerdo con la programación que

la misma elabore, deba requerir para el siguiente ejercicio fiscal, tomando inicialmente en cuenta las metas del Plan Nacional de Desarrollo y de cada uno de los programas sectoriales, institucionales, regionales o especiales que ejecute, así como las políticas de gasto que al efecto establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En términos de lo dispuesto por el artículo 25 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, también deberá considerarse la evaluación de los avances logrados en el cumplimiento de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño, las metas y avances físicos y financieros del ejercicio fiscal anterior y los pretendidos para el ejercicio siguiente; el marco macroeconómico de mediano plazo de acuerdo con los criterios generales de política económica establecidos por la misma ley; el programa financiero del sector público que elabore la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la interrelación que en su caso exista con los acuerdos de concertación con los sectores privado y social y los convenios de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas.

Es importante precisar; que por lo que hace a las Dependencias y Entidades de la administración pública federal, además de los recursos necesarios para el cumplimiento de las metas del Plan y sus programas, éstas deben considerar en la programación y presupuestación los recursos necesarios para atender aquellos compromisos de contratación plurianuales en materia de infraestructura adquiridos en ejercicios anteriores. Además se deben incluir también aquellos recursos indispensables para la gestión administrativa de las dependencias y entidades, como son: la compra de bienes de consumo como son los artículos de papelería, el tóner para impresión; los servicios administrativos como el fotocopiado, la limpieza de los inmuebles; servicios de agua potable y energía eléctrica; salarios de los servidores públicos, entre otros. A este tipo de gastos se le denomina comúnmente como gasto corriente.

Ahora bien, cada dependencia en su carácter de coordinadora de sector y cada entidad no coordinada deben remitir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público una exposición de motivos en la que deberán referirse a los objetivos sectoriales, las metas regionales, la estrategia y el gasto sectorial así como su impacto regional, además de los programas y proyectos de inversión prioritarios y estratégicos.

Los anteproyectos deberán sujetarse a la estructura programática aprobada por el titular del Ejecutivo Federal y remitida por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ante la Cámara de Diputados, a más tardar el 30 de junio de cada año a fin de que esta conozca previamente cómo se integrará en cuanto a su estructura el presupuesto; ello en términos de lo que dispone el artículo 42 fracción II de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Dicha estructura programática es el conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, el cual define las acciones que efectúan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas y presupuestos, igualmente ordena y clasifica las acciones de los ejecutores de gasto para delimitar la aplicación del gasto, lo que permite conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos; las categorías de dicha estructura comprenderán la función, la subfunción, el programa, la actividad institucional, el proyecto y la entidad federativa; su finalidad es facilitar la vinculación de la programación de los ejecutores de gasto con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas.

La estructura programática en términos del antepenúltimo párrafo del artículo 27 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, deberá incluir indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales, en este sentido, deberán diferenciarse los indicadores y metas de la dependencia o entidad de los indicadores y metas de sus unidades responsables. Dichos indicadores de desempeño corresponderán a un índice, medida, cociente o fórmula que permita

establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr en un año expresado en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad. Estos indicadores serán la base para el funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño.

Actualmente la estructura programática para la integración del anteproyecto de presupuesto de egresos 2016, se encuentra definida a través del instrumento creado al efecto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mismo que puede ser consultada en su portal electrónico.²⁶

Es importante que en la integración del anteproyecto de presupuesto de egresos, cada dependencia y entidad considere la totalidad de los gastos que proyecta realizar en el ejercicio siguiente, ello en virtud de la limitación al ejercicio del gasto impuesta por el artículo 126 Constitucional que refiere que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior; lo que además de limitar el gasto, establece un orden en el ejercicio de los recursos públicos.

Una vez elaborado el anteproyecto de presupuesto de egresos del ejercicio fiscal siguiente, y cumplidas las formalidades y reglas establecidas para su integración, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las dependencias y entidades remiten a esta última sus anteproyectos para que esta como ente responsable de consolidar tales necesidades en un solo instrumento, analice las cifras presentadas, sus justificaciones y el cumplimiento a las medidas dictadas al efecto de proceder a la integración de un proyecto de presupuesto de egresos de la federación, que presentará al titular del ejecutivo para su presentación ante la Cámara de Diputados a más tardar el día ocho de septiembre de cada año como lo mandata la Constitución a través del segundo párrafo, fracción IV del artículo 74.

²⁶

http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion_16/1_av_PyP_Inv_ene_may_2015.pdf

Cabe precisar aquí que el programar y presupuestar por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal, no necesariamente implica que en la aprobación del presupuestos de egresos por parte de la Cámara de Diputados, se asignen la totalidad de los recursos originalmente planteados, ya que ello dependerá en gran medida de la proyección del ingreso a través de la Ley de Ingresos de la Federación, así como de la importancia y prioridad del gasto de que se trate.

Una vez recibido el anteproyecto de presupuesto de egresos en la Cámara de Diputados, este se turna para su discusión a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, quien establece los mecanismos de participación de las demás Comisiones Legislativas de carácter ordinario en el examen y discusión del proyecto.

Es importante analizar el paquete fiscal en su conjunto, es decir, la iniciativa de la Ley de Ingresos junto con el presupuesto de egresos a fin de tener la visión total de lo que se está discutiendo. Los legisladores de dichas comisiones deben tomar en cuenta en sus consideraciones y propuestas la disponibilidad de recursos, así como la evaluación de los programas y proyectos; las medidas que pueden impulsar el logro de los objetivos y metas anuales, y en su caso pueden proponer acciones para avanzar en el logro de los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que deriven del mismo²⁷

Ahora bien, en el caso de que los legisladores decidan modificar el presupuesto de egresos para incluir otros conceptos de gasto, pero no señalen las fuentes de financiamiento con las que se hará frente a ese egreso, lo procedente será realizar los ajustes que correspondan en los programas y proyectos existentes a fin de que el financiamiento se cubra con los ingresos originalmente planteados.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria indica que además se debe conceder alta importancia a los precios internacionales de la mezcla del

²⁷ Dolores Beatríz Chapoy Bonifaz. Gasto y financiamiento del Estado, 2013, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, p.37.

petróleo, proyectados para el ejercicio siguiente, ya que nos guste o no, los ingresos del Estado dependen en gran medida de esta variable.

Una vez aprobado el presupuesto de egresos de la federación por la Cámara de Diputados, éste junto con sus anexos se publica en el Diario Oficial de la Federación dentro de los veinte días naturales siguientes.

2.4.3 Las autoridades en materia de presupuestación

En términos de la legislación de la Materia tenemos a las siguientes autoridades en materia de presupuestación con las atribuciones que al efecto se indican:

A) Presidente de la República

Es el titular del ejecutivo y por tanto, el encargado de establecer la política económica del país y de dirigir la Planeación del Desarrollo Nacional, en este sentido, puede realizar toda clase de actividades conferidas en las leyes vigentes que le permitan dar seguimiento a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y de la Política Presupuestaria. En este sentido, las actividades que ejerce, quedan delegadas a las Secretarías de Estado subordinadas a él como a continuación se indica:

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria indica que cuando las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos prevean un déficit presupuestario; el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al comparecer ante el Congreso de la Unión para presentar dichas iniciativas, dará cuenta del monto de financiamiento necesario para cubrir el déficit presupuestario; las razones excepcionales que justifican el déficit presupuestario, y el número de ejercicios fiscales y las acciones requeridas para que dicho déficit sea eliminado y se restablezca el equilibrio presupuestario.

Asimismo refiere que cuando debido a condiciones económicas y sociales que priven en el país, rebase el límite máximo del gasto corriente estructural; el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al presentar ante el Congreso de la Unión las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos, dará cuenta de las razones excepcionales que lo justifican, así como las acciones y el número de ejercicios fiscales que sean necesarios para mantener una trayectoria de crecimiento del gasto corriente estructural acorde con el crecimiento del Producto Interno Bruto Potencial.

El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debe remitir a la Cámara de Diputados, a más tardar el 30 de junio de cada año, la estructura programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos; informando sobre los avances físico y financiero de todos los programas y proyectos que se hayan aprobado en el Presupuesto de Egresos vigente con relación a los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas, y detallará y justificará las nuevas propuestas, señalando las correspondientes opciones de fuentes de recursos para llevarlas a cabo.

Igualmente el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debe enviar a la Cámara de Diputados, a más tardar 20 días naturales después de publicado el Presupuesto de Egresos en el Diario Oficial de la Federación, todos los tomos y anexos del Presupuesto, con las modificaciones respectivas, que conformarán el Presupuesto aprobado.

Dentro de los 10 días hábiles posteriores a la publicación del Presupuesto de Egresos en el Diario Oficial de la Federación, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberá comunicar a las dependencias y entidades la distribución de sus presupuestos aprobados por unidad responsable y al nivel de desagregación que determine el Reglamento. Se deberá enviar copia de dichos comunicados a la Cámara de Diputados

El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entregará al Congreso de la Unión informes trimestrales a los 30 días naturales después de terminado el trimestre de que se trate, en ello se incluirá información sobre los ingresos obtenidos y la ejecución del Presupuesto de Egresos, así como sobre la situación económica y las finanzas públicas del ejercicio, los principales indicadores sobre los resultados y avances de los programas y proyectos en el cumplimiento de los objetivos y metas y de su impacto social, con el objeto de facilitar su evaluación.

B) Congreso de la Unión

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece a través de su artículo 73 fracción VIII, que es el encargado de aprobar a través del proceso legislativo la Ley de Ingresos de la Federación así como para legislar en todas las

Se encarga analizar los resultados presentados a través de los informes trimestrales a través de los cuales el ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reporta el estado que guardan los ingresos, egresos y reservas de los fondos, la situación económica y las finanzas públicas del ejercicio, los principales indicadores sobre los resultados y avances de los programas y proyectos en el cumplimiento de los objetivos y metas y de su impacto social, con el objeto de facilitar su evaluación, así como el cumplimiento a los calendarios de presupuesto autorizados a las dependencias por dependencia o entidad, por unidad responsable y por programa.

C) Cámara de Diputados

Como ya hemos señalado con anterioridad, en materia presupuestaria tiene facultades exclusivas para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación del año siguiente.

Conoce el reporte trimestral que remite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público respecto de los saldos en líneas globales por dependencia o entidad, por unidad responsable y por programa, para evitar acumulación de saldos o subejercicios presupuestarios.

Recibe para su análisis, a más tardar el 30 de junio de cada año, la estructura programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos; misma que contiene los avances físico y financiero de todos los programas y proyectos que se hayan aprobado en el Presupuesto de Egresos vigente con relación a los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas.

Igualmente dentro de los 20 días naturales siguientes a la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Presupuesto de Egresos en el Diario Oficial de la Federación, debe recibir por parte del ejecutivo, todos los tomos y anexos del Presupuesto, con las modificaciones respectivas, que conformarán el Presupuesto aprobado.

D) Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público proyectar y calcular los ingresos de la federación, del Gobierno del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando entre otros aspectos, las necesidades del gasto público federal; así como proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional. Además debe formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos a la consideración del Presidente de la República.

También tiene atribuciones para coordinar la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, así como concertar

con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal la validación de los indicadores estratégicos, en los términos de las disposiciones aplicables.

Por su parte la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria atribuye en el ámbito de su competencia a la Secretaría de Hacienda facultades de interpretación, así como para emitir disposiciones que permitan la correcta aplicación de la Ley aplicables a las Dependencias y Entidades de la administración Pública Federal.

Además de la integración del proyecto de presupuesto de egresos de la federación, ejecuta la programación y presupuestación del gasto público federal correspondiente a las dependencias y entidades, correspondiéndole además realizar el control y la evaluación del gasto público federal y se encarga de orientar y coordinar la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público de las entidades no coordinadas.

Cuando las dependencias y entidades no presenten sus calendarios de presupuesto, queda facultada para elaborarlos; y en todos los casos debe comunicar los calendarios de presupuesto a las dependencias y entidades, así como publicarlos en el Diario Oficial de la Federación dentro de los 10 días hábiles posteriores a la publicación del Presupuesto.

Debe publicar en el Diario Oficial de la Federación dentro de los 15 días hábiles posteriores a la publicación del Presupuesto de Egresos, el monto y la calendarización del gasto federalizado para contribuir a mejorar la planeación del gasto de las entidades federativas y de los municipios.

Una vez asignado el presupuesto a las dependencias y entidades y aprobado el calendario para su ejecución, es competente para resolver las solicitudes sobre autorizaciones en materia presupuestaria que presenten las dependencias y entidades.

Debe preparar los informes trimestrales a través de los cuales se reporta al Congreso de la Unión acerca de los ingresos, egresos y reservas de los fondos, cumplimiento de los calendarios de presupuesto autorizados por dependencia o entidad, por unidad responsable y por programa; así como los saldos en líneas globales por dependencia o entidad, por unidad responsable y por programa, para evitar acumulación de saldos o subejercicios presupuestarios

Puede autorizar la contratación de créditos externos para financiar total o parcialmente programas y proyectos cuyos montos por ejercer estén previstos en el Presupuesto de Egresos en los términos del Reglamento; en este sentido deberá establecer un comité de crédito externo como instancia de coordinación para que sus integrantes analicen la programación, presupuestación, ejercicio y seguimiento de los programas y proyectos financiados con crédito externo.

Autoriza la constitución de fideicomisos públicos no considerados entidades, en los términos del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y puede permitir a las dependencias y entidades otorgar recursos públicos a fideicomisos.

Está facultada para emitir las políticas y disposiciones generales para el control presupuestario en las dependencias y entidades; en este sentido se encuentra facultada para conceder autorización presupuestaria a las dependencias que así lo requieran para la celebración de contratos plurianuales de obras públicas, adquisiciones, y arrendamientos o servicios; además cuenta con un procedimiento de autorización y disposiciones aplicables a los proyectos para prestación de servicios que las dependencias y entidades pretendan adjudicar.

Debe otorgar su autorización a aquellas entidades que así lo requieran para realizar adecuaciones presupuestarias externas cuando reciban subsidios y transferencias; realicen traspasos de recursos de gasto de inversión y obra pública a gasto

corriente; o cuando pretendan efectuar traspasos que impliquen incrementar el presupuesto total regularizable de servicios personales de la entidad; o bien, efectúen cambios a los calendarios de presupuesto no compensados; entre otros.

Puede autorizar a solicitud de las dependencias y entidades, recursos que les permitan atender contingencias o gastos urgentes de operación, a través de acuerdos de ministración, siempre que éstos se regularicen con cargo a sus respectivos presupuestos.

En coordinación con la Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, emitirán el manual de percepciones de los servidores públicos de las dependencias y entidades, el cual incluirá el tabulador de percepciones ordinarias y las reglas para su aplicación, conforme a las percepciones autorizadas en el Presupuesto de Egresos.

Ambas dependencias podrán suscribir convenios o bases de desempeño con las dependencias y entidades, cuya vigencia podrá exceder el ejercicio fiscal correspondiente, a fin de establecer compromisos de resultados y medidas presupuestarias que promuevan un ejercicio más eficiente y eficaz del gasto público, así como una efectiva rendición de cuentas.

E) Secretaría de la Función Pública

Cuenta en el ámbito de su competencia con facultades de interpretación, así como para emitir disposiciones que permitan la correcta aplicación de la Ley a las Dependencias y Entidades de la administración Pública Federal. Igualmente ejerce actividades de control y evaluación en el ejercicio del gasto público federal.

Puede suscribir convenios o bases de desempeño con las dependencias y entidades, a fin de establecer compromisos de resultados y medidas presupuestarias

que promuevan un ejercicio más eficiente y eficaz del gasto público, así como una efectiva rendición de cuentas.

Junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitirán el manual de percepciones de los servidores públicos de las dependencias y entidades, el cual incluirá el tabulador de percepciones ordinarias y las reglas para su aplicación, conforme a las percepciones autorizadas en el Presupuesto de Egresos.

Está facultada para emitir disposiciones aplicables a los proyectos para prestación de servicios que las dependencias y entidades pretendan adjudicar.

Por lo que hace a los recursos que transfieren las dependencias o entidades a través de los convenios de reasignación para el cumplimiento de objetivos de programas federales, mismos que no pierden el carácter federal, ha emitido lineamientos que permitan un ejercicio transparente, ágil y eficiente de los recursos, en el ámbito de su competencia.

Junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias, deben verificar al menos cada trimestre, los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el sistema de evaluación del desempeño, entre otros, para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público, así como aplicar las medidas conducentes.

2.5 Presupuesto por programas

Existen diversas técnicas de presupuestación que son aplicadas como metodología para la creación de los presupuestos.

Las técnicas de presupuestación surgen y se desarrollan con motivo del crecimiento de las necesidades del Estado y del volumen de gasto público. El devenir histórico del ensanchamiento de la Administración Pública Federal ha obligado a los expertos a construir técnicas de presupuestación cada vez más sofisticadas que vayan colmando las necesidades de la confección de un presupuesto federal con mayor grado de complejidad y con vistas a tener un mejor rendimiento del gasto público²⁸.

En México, tradicionalmente hasta los años setentas, el presupuesto se integraba relacionando los insumos necesarios para que las dependencias y entidades operaran con normalidad, de tal forma que las necesidades planteadas se reducían a sueldos y salarios, insumos de papelería, vehículos, mantenimiento de inmuebles, entre otros, tomando como parámetro el gasto ejercido en los mismos rubros en el año anterior; ello se conocía como presupuesto tradicional.

La Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación de 1835, vigente hasta 1976, regulaba un proceso empírico, mecánico y unitario de presupuestación a través del cual se asignaban recursos atendiendo únicamente al objeto específico del gasto, en este sentido, se impedía por ejemplo, localizar duplicidades de funciones y de erogaciones. Asimismo, al establecer únicamente una verificación legal y financiera que no incluía el control de avances ni evaluación de resultados, sólo permitía fincar responsabilidad respecto del mal manejo de recursos autorizados.²⁹

En este contexto, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal de 1977, fue más allá al establecer la racionalidad del gasto público, implantando la presupuestación por programas fundados en costos, de acuerdo con los objetivos y metas de cada una de las entidades gubernamentales. El presupuesto por programas, se empezó a utilizar en el sexenio del presidente Echeverría, pero se consolidó con la llegada del Presidente López Portillo; ya que ambos adoptaron la

²⁸ Oscar Nava Escudero. *Derecho Presupuestario Mexicano*. Porrúa, México, 2014, p. 301

²⁹ Francisco Vázquez Arrollo. *Presupuestos por Programas para el sector público de México*. UNAM, México, 1982, p. 15

modalidad del presupuesto por programas para la integración del anteproyecto de Presupuesto de Egresos.

El espíritu del presupuesto por programas es relacionar metas con recursos disponibles para aplicar técnicas de optimización. Es así que en primer término se fijan los objetivos y metas a los sectores en que se divide el sistema económico y después se asignan los recursos para cumplirlas considerando las definiciones financieras comunicadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de los criterios de política económica³⁰.

Invariablemente al elevarse a rango constitucional la Planeación en México, se hizo necesario que la forma de presupuestar el gasto público se modificara, ahora se debía enfocar el ejercicio del gasto en función de los programas establecidos, las metas a alcanzar y la forma de lograrlo.

Un presupuesto por programas es un proceso con bases técnicas en el que invariablemente revisten la misma importancia tanto lo que pretende realizarse con los fondos disponibles, como la comprobación de que lo ejecutado haya sido programado de acuerdo con las metas a corto, mediano y largo plazo, dentro del ejercicio presupuestal de que se trate; en él se da prioridad a las metas que el gobierno quiere alcanzar, antes que a los insumos a adquirir, este tipo de presupuesto es el que a la fecha se aplica en nuestro país.

La presupuestación por programas es un instrumento de planeación que motiva a lograr los objetivos y a cumplir con las políticas de la administración, estimula la colaboración interinstitucional, facilita el proceso de toma de decisiones respecto a la asignación de recursos de acuerdo con las necesidades y los objetivos por cumplir, hace posible relacionar los recursos disponibles con los servicios que deben prestarse y destaca la importancia relativa de cada programa, así como las

³⁰ Jorge Ortega González. *Derecho presupuestario mexicano*. Porrúa-Universidad Iberoamericana, México, 2007, p.22

necesidades de la población que no están siendo remediadas por los programas en operación.³¹

A fin de establecer al interior del ejecutivo controles que permitieran verificar que el ejercicio del gasto se enfocaba al cumplimiento de las metas del desarrollo, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal vino a complementar los objetivos del gobierno del presidente López Portillo, al buscar que el gasto se ejerciera eficaz, eficiente y responsablemente por todos los que en ello intervenían al implantar el presupuesto por programas fundados en costos de acuerdo con los objetivos y metas de cada entidad gubernamental.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, se caracterizó por dar tratamiento al gasto por tipo, de tal forma que vino a distinguir entre gasto corriente, inversión física, inversión financiera y deuda pública, además de por quién lo efectúa. El modelo conceptual de sectorización establecido tuvo por objeto vincular de modo estrecho los sistemas de apoyo global, dando el carácter de instituciones normativas a la Secretarías de Programación y Presupuesto, y a la de Hacienda y Crédito Público.³²

Es importante precisar que dicha ley tuvo una vigencia de veintinueve años, para ser abrogada el 1 de abril de 2006, por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, vigente hasta nuestros días, misma que surgió a raíz de la reforma constitucional de 2004, la cual retomó de aquella algunos aspectos esenciales, entre ellos el tratamiento por tipo de gasto.

Actualmente el presupuesto por programas cuenta con indicadores de desempeño que permiten evaluar el grado de cumplimiento de sus metas, lo que permite conocer el avance en cuanto a su cumplimiento ante la sociedad, lo que además ha venido a

³¹ Dolores Chapoy Bonifaz. *Planeación, Programación y Presupuestación*, México, UNAM, 2003, p 117.

³² Javier Moreno Valle. *Apuntes para una historia de la planeación en México*. Revista de Administración pública del Instituto Nacional de Administración Pública, No. 39, año 1979, México, p 58.

transparentar la forma en la que se realiza el gasto, ya que el ejercicio de los recursos públicos debe justificarse en el cumplimiento de un fin.

En la planeación del desarrollo a la fecha también se ha incorporado la planeación estratégica, la cual nos lleva a analizar los resultados no solo en función del cumplimiento de la meta sino en la medida de los beneficios reales que recibe la población, ahora no se habla de la realización de obras de infraestructura, sino de los beneficios conferidos a determinados sectores de la población con la conclusión del proyecto de que se trate.

Actualmente el presupuesto por programas consigue que el ejercicio del gasto se vincule forzosamente con resultados, y que esos resultados sean medibles en función de los beneficios obtenidos, lo que resta en gran medida la posibilidad que haya discrecionalidad en el ejercicio del gasto e impide en modo alguno el desvío de recursos públicos.

En este sentido, nuestro presupuesto no es únicamente un simple presupuesto por programas, se trata más bien de un presupuesto que parte de esta técnica de presupuestación a la cual se adicionan las variables de análisis y medición de resultados y que al interior de la administración pública federal se concibe a partir de la publicación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su reglamento, como un presupuesto por programas con un sistema de evaluación del desempeño.

2.5.1 Características y ventajas frente al presupuesto tradicional

Con base en lo ya referido, podemos resumir las características del Presupuesto por Programas en lo siguiente:

- Constituye un método eficaz para la aplicación de políticas públicas tendientes al cumplimiento de objetivos del desarrollo nacional.
- Es un elemento auxiliar en materia contable que permite conocer el costo erogado en la ejecución de los diversos proyectos y en su seguimiento se integra un expediente económico.
- Actúa como instrumento financiero que permite identificar las acciones económicas a ejecutarse con el fin lograr el cumplimiento de los objetivos y metas preestablecidas
- Su aplicación facilita establecer las metas nacionales, los medios para alcanzarlas y determinar con certeza sus costos

Entre sus ventajas podemos destacar las siguientes:

- ✓ Mejora la planeación del trabajo, ya que como instrumento de la planeación motiva a lograr los objetivos y cumplir con las políticas públicas establecidas
- ✓ Al aplicar el análisis económico de costo beneficio se facilita la toma de decisiones ya que a través de este se puede explorar la conveniencia de diversos procedimientos que lleven al cumplimiento de la meta eligiendo al más adecuado en función de la eficiencia de cada uno de éstos
- ✓ Permite la racionalización del gasto, ya que al correlacionar los programas a sectores específicos, se detectan y eliminan las duplicidades que en otro momento causaron gastos excesivos.
- ✓ A través del control de la ejecución, la verificación de los avances físicos y la medición de resultados se pueden corregir las desviaciones existentes y en su caso, reajustar el programa.

- ✓ Constituye una estrategia de planificación dado que establece metas que deben lograrse con recursos limitados en un plazo específico.

2.5.2 Programas Sectoriales

El Plan Nacional de Desarrollo establece las bases sobre las que deben sustentarse los Programas Sectoriales³³, el Plan indica los programas que para el cumplimiento de sus fines deberán ser elaborados por las Secretarías de Estado con intervención de las paraestatales cuando así corresponda, atendiendo las particularidades de cada uno de los sectores que se ven involucrados, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector, los gobiernos de los estados, las opiniones de los grupos sociales, de los pueblos y las comunidades indígenas interesadas.

Tratándose de programas que involucren la participación de más de un sector, el Presidente de la República podrá establecer comisiones intersecretariales para la atención de las actividades de la planeación nacional que deban desarrollarse conjuntamente. A partir de los programas sectoriales pueden elaborarse programas institucionales a cargo de las entidades paraestatales; programas regionales respecto de las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas; y programas especiales relativos a las prioridades del desarrollo integral o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector, estos programas dan pues origen a todos los demás.

La elaboración de los programas sectoriales encuentra sustento en el artículo 16 de la Ley de Planeación que establece en su fracción III que corresponde a las Dependencias de la Administración Pública Federal elabora los programas

³³ De conformidad con los artículos 30, 31 y 32 de la Ley de Planeación estos programas también deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación y una vez publicados son obligatorios para las Dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

sectoriales tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los estados, así como las opiniones de los grupos sociales y de los pueblos y comunidades indígenas interesados.

Una vez elaborados, los programas sectoriales deberán ser sometidos a la consideración y aprobación del Presidente de la República por la dependencia coordinadora del sector correspondiente, previo dictamen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El artículo 23 de la Ley de Planeación, refiere que los programas sectoriales se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate y contendrán estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución.

Un ejemplo de lo aquí señalado se puede apreciar en cuanto a la integración de los programas sectoriales en materia de energía, donde concurren la Secretaría de Energía, la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos a través de sus diversas subdivisiones (gas, refinación, petroquímica, exploración y producción), y todas aquellas entidades dentro del sector a las que corresponda concurrir en la elaboración del mismo.

2.5.3 Programas Institucionales

Las entidades de la administración pública federal, se encuentran obligadas a elaborar sus respectivos programas, los cuales deben sujetarse a las previsiones establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial que corresponda a esa entidad, estos programas se conocen como programas institucionales.

Estos programas una vez elaborados deben ser sometidos a través de su órgano de gobierno y administración a la dependencia coordinadora de sector, para efectos de que el titular de ésta última realice la aprobación respectiva una vez que se ha cerciorado de que el programa institucional se elaboró en apego a los criterios establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial respectivo.

Actualmente el artículo 17 fracción III de la Ley de Planeación establece entre otras obligaciones a cargo de las entidades paraestatales, elaborar los programas anuales para ejecución de los sectoriales y en su caso los programas institucionales.

Los programas institucionales deberán ser sometidos por el Órgano de Gobierno y Administración de la entidad paraestatal de que se trate, a la aprobación del titular de la dependencia coordinadora del sector; pero puede ocurrir que nos encontremos ante una entidad no agrupada en un sector específico, en tal caso, la aprobación a que alude el párrafo anterior corresponderá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

A manera de ejemplo de lo descrito en los dos apartados anteriores, podemos referirnos al programa institucional del Instituto Mexicano del Seguro Social denominado S-038 Programa IMSS-PROSPERA, que se encuentra subrogado al Programa Sectorial de Salud 2013-2018 a cargo de la Secretaría de Salud y forma parte de la Meta denominada México Incluyente del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.³⁴

2.5.4 Programas Regionales

De acuerdo con los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, los programas regionales son creados para dar atención a determinadas necesidades

³⁴ Información publicada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la página electrónica <https://www.sistemas.hacienda.gob.mx/ptpsed/datosProgramaLlave.do?id=19S038>, consultada el 06 de noviembre de 2015.

consideradas prioritarias y estratégicas para el periodo respectivo; se trata de programas cuyo ámbito territorial de aplicación rebasa a más de una entidad federativa; para efecto de su aplicación el Ejecutivo Federal podrá celebrar los respectivos convenios con los gobiernos de las entidades federativas a fin de elaborar e implantar los programas regionales

En términos de lo dispuesto por el artículo 22 de la Ley de Planeación, el Plan Nacional de Desarrollo deberá indicar los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados, los cuales guardarán congruencia con el Plan y su vigencia no deberá exceder del periodo constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben. Los programas regionales especiales, deben ser sometidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la consideración y aprobación del Presidente de la República.

Ahora bien, en términos de lo dispuesto por el artículo 14 fracción III de la Ley de Planeación, corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público proyectar y coordinar la planeación regional con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales, así como consultar a los grupos sociales y a los pueblos indígenas, y en su caso incorporar las recomendaciones y propuestas que éstos realicen, así como elaborar los programas especiales que señale el Presidente de la República.

El Programa de Desarrollo del Sur-Sureste 2014-2018³⁵, a cargo de Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, es un ejemplo de este tipo de programas, en él converge la participación de los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán a través de la suscripción de los convenios respectivos.

³⁵ Fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2014, y puede ser consultado en la dirección electrónica: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343111&fecha=30/04/2014

2.5.5 Programas Especiales

Estos programas se caracterizan por que en su ejecución interviene la participación de dos o más dependencias y/o entidades de la administración pública federal no sectorizadas y cuyas actividades se interrelacionan para el cumplimiento de los fines de alguna de las metas del Plan Nacional de Desarrollo

Para efectos de la elaboración, seguimiento y cumplimiento de las metas de los programas especiales, el Presidente de la República puede establecer comisiones intersecretariales, lo que además permitirá la atención de actividades que deban desarrollar conjuntamente diversas Secretarías de Estado.

Una vez elaborados, tanto los programas regionales como los especiales, deberán ser sometidos por la Secretaría de Hacienda a la aprobación del Presidente de la República.

Un ejemplo de este tipo de programas lo encontramos en el Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018³⁶ donde convergen actividades de las Secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Gobernación, Desarrollo Social, Marina, Salud, Turismo, entre otras.

2.5.6 Programas anuales

La Ley de Planeación establece a través de su artículo 27 que además de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, existen los programas anuales, cuya elaboración se encuentra a cargo de las dependencias y entidades; éstos se encaminan a dar cumplimiento a la ejecución del plan y los

³⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de 2014, y puede ser consultado en la siguiente dirección electrónica: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342492&fecha=28/04/2014

programas y deberán incluir los aspectos administrativos y de política económica, social, ambiental y cultural correspondientes.

Deben ser congruentes entre sí, y regirán durante el año de que se trate las actividades de la administración pública federal en su conjunto; además servirán como base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales que las dependencias y entidades deben elaborar.

2.6 Las asignaciones presupuestales

Una vez que se ha aprobado y publicado el Presupuesto de Egresos de la Federación, podemos conocer la forma en que se asignaron recursos a cada dependencia y entidad, así como la forma en que este ha sido distribuido para su ejercicio de acuerdo con las actividades programadas a través del presupuesto de egresos de la federación de forma global; esos recursos reciben el nombre de asignaciones presupuestales.

Cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público da a conocer a las Dependencias y Entidades el presupuesto aprobado, lo hace acorde a las asignaciones por capítulo de gasto, de acuerdo con las disposiciones contenidas en el Clasificador por objeto de gasto; en este sentido, las dependencias y entidades deben ejercer los recursos acorde a las asignaciones presupuestales realizadas por capítulo de gasto.

Actualmente la Secretaría de Hacienda y Crédito transparente a través de su sitio web, la información inherente a las asignaciones presupuestales a cada dependencia y entidad de la administración pública federal y el estado que guarda el

ejercicio de éstas la información se encuentra disponible con corte al cierre del segundo trimestre del ejercicio 2015³⁷

La figura 2.1, nos muestra el estado que guarda la asignación de recursos a cargo de la Secretaría de Educación Pública al final del primer semestre de 2015³⁸

2.7 Los calendarios de ejecución

Como sabemos, el presupuesto de egresos es una previsión de gasto en función de los ingresos de se calculan obtener en el ejercicio fiscal de que se trate, en este sentido, aún y cuando el Presupuesto de Egresos quede aprobado al inicio del ejercicio fiscal, las dependencias y entidades no reciben la ministración de recursos en el acto ni mucho menos en una sola entrega.

La asignación de recursos por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se realiza a través de ministraciones mensuales, por lo que se hace necesario que las dependencias y entidades calendaricen en función de esas ministraciones la programación del gasto.

³⁷ La información puede ser consultada por dependencia o entidad en la página electrónica http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_mensual/Paginas/asignacion_ejecucion.aspx

³⁸ Información consultada en la página electrónica ya citada el día 12 de noviembre de 2015.

Figura 2.1

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

(Millones de pesos)

Concepto	2015				
	Programa anual ^{1/}		Enero-junio ^{P./}	Avance %	
	Original	Modificado		Original	Modificado
	(1)	(2)	(3)	(4=3/1)	(5=3/2)
Gasto total	305,057.1	302,143.5	162,272.2	53.2	53.7
Gasto directo	78,316.9	84,607.5	48,390.8	61.8	57.2
Gasto corriente	77,096.2	83,657.2	48,138.4	62.4	57.5
Servicios personales	61,453.7	61,624.1	32,844.3	53.4	53.3
Materiales y suministros	2,222.9	2,133.5	981.8	44.2	46.0
Servicios generales	8,945.0	8,506.5	4,083.7	45.7	48.0
Pensiones y jubilaciones					
Otras erogaciones	4,474.6	11,393.1	10,228.6	228.6	89.8
Gasto de capital	1,220.7	950.3	252.3	20.7	26.6
Inversión física	1,220.7	950.3	252.3	20.7	26.6
Inversión financiera	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Subsidios y transferencias	226,740.3	217,536.0	113,881.5	50.2	52.4
Subsidios	167,235.4	157,803.8	81,146.3	48.5	51.4
Entidades Federativas	164,028.1	152,656.8	54,756.1	33.4	35.9
Corrientes	164,028.1	152,656.8	54,756.1	33.4	35.9
Servicios personales					
Otros	164,028.1	152,656.8	54,756.1	33.4	35.9
Capital					
Otros	3,207.2	5,147.0	26,390.2	-o-	-o-
Corrientes	0.0	0.0	24,836.4	0.0	0.0
Servicios personales				0.0	0.0
Otros	0.0	0.0	24,836.4	0.0	0.0
Capital	3,207.2	5,147.0	1,553.8	48.4	30.2
Transferencias	59,504.9	59,732.1	32,735.2	55.0	54.8
Entidades Federativas	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Corrientes	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Servicios personales					
Otras					
Capital					
Otras	59,504.9	59,732.1	32,735.2	55.0	54.8
Corrientes	56,482.6	56,526.9	30,951.6	54.8	54.8
Servicios personales	38,566.6	39,089.3	20,975.9	54.4	53.7
Otras	17,916.0	17,437.6	9,975.7	55.7	57.2
Capital	3,022.3	3,205.2	1,783.6	59.0	55.6
Inversión física	2,985.3	3,175.2	1,768.0	59.2	55.7
Inversión financiera	37.0	30.0	15.6	42.1	52.0
Otros gastos de capital	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Notas: Las sumas parciales y el avance porcentual pueden no coincidir debido al redondeo.

Las cifras de gasto observadas al periodo, corresponden a las cuentas por liquidar certificadas y a los acuerdos de ministración de fondos pagados en la caja de la Tesorería de la Federación.

1/ El Programa Original corresponde al Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por el H. Congreso de la Unión. El Programa modificado incluye las adecuaciones al presupuesto autorizadas que el ramo reportó a través del Sistema Integral de Información (SII).

p_/ Cifras preliminares.

-o-: mayor de 500 por ciento.

Fuente: Dirección General de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública.

Esta actividad debe realizarse con sumo cuidado cuando se trata de recursos que guardan relación con el cumplimiento de metas relacionadas con los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo, ya que las ministraciones y ejercicio de los recursos por lo regular deben ser constantes.

La calendarización del ejercicio del gasto se realiza por primera vez cuando se preparan en las dependencias y entidades los anteproyectos de presupuesto de egresos y dado que pueden sufrir modificaciones en la fase de discusión y aprobación, se ajustan en una segunda fase una vez que se publica el Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados.

La Ley General de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece que dentro de los tres días siguientes a la publicación del Presupuesto de Egresos de la Federación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público comunica a las dependencias de la administración pública federal los requisitos que deben satisfacer sus calendarios definitivos los cuales constituirán las bases para la ejecución, seguimiento y control del ejercicio de los programas presupuestarios.

Estos calendarios deben ajustarse a la asignación definitiva de recursos a través del presupuesto aprobado, por lo que las proyecciones realizadas en los respectivos anteproyectos son modificadas.

Tratándose de dependencias coordinadoras de sector, éstas cuentan con cinco días a partir de que tienen conocimiento de los requisitos que deben satisfacer los calendarios definitivos, para hacerlo del conocimiento de las entidades sectorizadas a fin de que éstas realicen lo conducente y remitan sus calendarios a la coordinadora de sector.

Las dependencias cuentan con diez días hábiles posteriores a la publicación del presupuesto de egresos en el Diario Oficial de la Federación, para remitir sus calendarios actualizados a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, misma que

manda a publicar en el periódico oficial los calendarios de presupuesto autorizados por ramo y entidad y comunica a las dependencias y entidades sus presupuestos por unidad responsable y nivel de desagregación.

El monto y la calendarización del gasto federalizado se publican por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Diario Oficial de la Federación dentro de los quince días siguientes a la publicación del presupuesto de egresos, con ello se permite a las entidades federativas y municipios facilitar la planeación del gasto. El presupuesto se empieza a ejercer dentro de los veinte días hábiles posteriores a la comunicación de los calendarios de presupuesto autorizados a los ejecutores de gasto.

2.8 Las clasificaciones presupuestarias.

Hemos señalado con anterioridad que el proyecto de presupuesto de egresos se integra y presenta desarticulado por programa, sin embargo para su mejor asignación, ejecución y control el gasto se integra a diversas clasificaciones que permiten un mayor control del presupuesto.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, establece la existencia de un Consejo Nacional de Armonización Contable, el cual cuenta con la participación de representantes no sólo de la administración pública federal, sino también de los estados y municipios; cuyas actividades van encaminadas a establecer los criterios que permitan armonizar el registro contable de los recursos desde su asignación. La finalidad evidentemente es permitir un control más expedito a través de la aplicación de criterios unificados de registro, mismos que disminuyen en gran medida la aplicación de reclasificaciones contables.

Estas clasificaciones presupuestarias permiten dentro de las dependencias y entidades, a las áreas involucradas en los procesos presupuestarios ejercer mayor

control y seguimiento del ejercicio del gasto; ello aunado a que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conoce de primera instancia los avances en el ejercicio del gasto, ya que una de las finalidades de creación del Consejo Nacional de Armonización contable es trabajar los registros contables bajo los mismos sistemas electrónicos, por lo que se puede conocer en tiempo real el estado que guarda la asignación y el ejercicio del gasto.

En este orden de ideas, cada una de las clasificaciones contables que se han emitido, tiene como finalidad permitir la emisión de reportes y análisis estadísticos con base en diversos criterios, los cuales se obtienen en forma automática.

A continuación se exponen las clasificaciones presupuestales más usuales emitidas por el Consejo Nacional de Armonización Contable, las cuales se reitera son obligatorias para todos los entes públicos en los tres niveles de gobierno.

a) Clasificación programática

Bajo esta categoría la clasificación de la asignación de recursos se hará considerando los programas presupuestarios de los entes públicos, que permitirá organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos de los programas presupuestarios.

Actualmente la Clasificación Programática aprobada por el Consejo Nacional de Armonización Contable fue aprobada el 19 de julio de 2013³⁹:

b) Clasificación administrativa

Si bien hemos señalado con anterioridad que el proyecto de presupuesto de egresos se integra y presenta desarticulado por programa, también es cierto que para la

³⁹ Esta información puede ser consultada en la página electrónica del Consejo Nacional de Armonización Contable http://www.conac.gob.mx/es/CONAC/Normatividad_Vigente

evaluación de la asignación y ejercicio del gasto se atiende a la clasificación administrativa emitida por el Consejo Nacional de Armonización contable aplica a los tres órdenes de gobierno.

Su estructura permite una clara identificación del nivel y del gobierno responsable de la gestión y la situación fiscal que se muestra y analiza y hace posible la integración y consolidación de los distintos agregados institucionales donde se aplican los lineamientos emitidos por el Consejo en materia de integración y consolidación de los estados financieros y demás información presupuestaria y contable que emane de la contabilidad de cada uno de los entes públicos.

La información financiera que arroja cada componente que integra esta clasificación permite disponer de estadísticas fiscales armonizadas y realizar análisis de sus magnitudes y resultados aplicando parámetros similares.

Trabaja sobre una codificación básica de cinco dígitos numéricos estructurados según los criterios identificadores de Sector Público de cada orden de gobierno. A manera de ejemplo ilustramos en la figura 2.2 una pequeña muestra de esta clasificación.

Figura 2.2

ESTRUCTURA Y CODIFICACION DE LA CLASIFICACION ADMINISTRATIVA⁴⁰

1.0.0.0.0	SECTOR PÚBLICO DE LA FEDERACION
1.1.0.0.0	SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO
1.1.1.0.0	GOBIERNO GENERAL CENTRAL
1.1.1.1.0	Gobierno Federal
1.1.1.1.1	Poder Ejecutivo
1.1.1.1.2	Poder Legislativo
1.1.1.1.3	Poder Judicial
1.1.1.1.4	Órganos Autónomos

⁴⁰ Información contenida en el ACUERDO por el que se emite la Clasificación Administrativa, consultable en la página electrónica del Consejo Nacional de Armonización Contable http://www.conac.gob.mx/es/CONAC/Normatividad_Vigente

c) Clasificación Funcional

La Clasificación Funcional del Gasto⁴¹ busca presentar una descripción que permita informar sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales y la proporción del gasto público que se destina a cada tipo de servicio y conocer en qué medida las instituciones de la administración pública cumplen con funciones económicas o sociales, favoreciendo el análisis del gasto para estudios económicos y sociales.

Esta Clasificación fue creada con la finalidad de facilitar el análisis a lo largo del tiempo de las tendencias del gasto público según la finalidad y función; las comparaciones internacionales respecto al alcance de las funciones económicas y sociales que desempeñan los gobiernos; cuantificar la proporción del gasto público que las instituciones públicas destinan a las áreas de servicios públicos generales, económicos, sociales y a las transacciones no asociadas a funciones.

En la figura 2.3 se ilustra la aplicación de la clasificación funcional en el rubro gobierno.

Figura 2.3

Clasificación funcional

1 GOBIERNO
1.1. LEGISLACION
1.1.1 Legislación
1.1.2 Fiscalización
1.2. JUSTICIA
1.2.1 Impartición de Justicia
1.2.2 Procuración de Justicia
1.2.3 Reclusión y Readaptación Social
1.2.4 Derechos Humanos

⁴¹ Información contenida en el ACUERDO por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto, consultable en la página electrónica del Consejo Nacional de Armonización Contable http://www.conac.gob.mx/es/CONAC/Normatividad_Vigente

c) Clasificación por objeto de gasto

El Clasificador por Objeto del Gasto vigente⁴², fue emitido por el Consejo Nacional de Armonización contable con la finalidad de ofrecer información valiosa de la demanda de bienes y servicios que realiza el Sector Público; a través de éste se puede identificar los bienes y servicios que se adquieren, las transferencias que se realizan y las aplicaciones previstas en el presupuesto, así como cuantificar la demanda de bienes y servicios globalizados del sector público.

Su principal propósito es el registro de los gastos que se realizan en el proceso presupuestario; en este sentido resume, ordena y presenta los gastos programados en el presupuesto, de acuerdo con la naturaleza de los bienes, servicios, activos y pasivos financieros ya que fue diseñado con un nivel de desagregación que permite el registro único de las transacciones que realizan los entes públicos en el marco del presupuesto. En la figura 2.4 se ilustra una pequeña parte de la forma en que se distribuye la clasificación por objeto del gasto, la cual debido a su extensión sería imposible ilustrar completa

Figura 2.4

Clasificación por objeto del gasto

CAPITULOS, CONCEPTOS Y PARTIDAS GENERICAS	
1000	SERVICIOS PERSONALES
1100	REMUNERACIONES AL PERSONAL DE CARACTER PERMANENTE
111	Dietas
112	Haberes
113	Sueldos base al personal permanente
114	Remuneraciones por adscripción laboral en el extranjero
1200	REMUNERACIONES AL PERSONAL DE CARACTER TRANSITORIO
121	Honorarios asimilables a salarios
122	Sueldos base al personal eventual
123	Retribuciones por servicios de carácter social

⁴² Información disponible en la página electrónica del Consejo Nacional de Armonización Contable http://www.conac.gob.mx/es/CONAC/Normatividad_Vigente

2.9 Ramos presupuestales

Actualmente en términos de lo dispuesto por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria existen tres tipos de ramos a saber: administrativos, autónomos y generales.

Los ramos administrativos comprenden los recursos que se asignan a todas las dependencias y entidades de la administración pública federal, ejemplo: salud, gobernación, comunicaciones y transportes.

En los ramos autónomos encontramos aquellos recursos que se asignan a los poderes legislativo y judicial, los tribunales agrarios, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Nacional de Informática Geografía y Estadística, el Instituto Nacional Electoral, entre otros

Finalmente en los ramos generales encontramos la asignación de recursos a través del Presupuesto de Egresos a través de las dependencias de la administración pública, sin embargo, su ejercicio no se encuentra a cargo de estas sino que son ejercidos mediante transferencia de recursos a las entidades federativas a través de los mecanismos que al efecto establece la Ley de Coordinación Fiscal.

2.10 Otras experiencias en materia de Planeación y asignación del presupuesto.

Mientras que en México, una vez elaborado el Plan Nacional de Desarrollo, pasa a la aprobación de la Cámara de Diputados, la cual se debe dar dentro de los seis meses posteriores a la toma de posesión del encargo del Presidente de la República y basta el solo transcurso del periodo en comento para que el Plan se considere tácitamente aprobado; en otros países de nuestro continente, una vez elaborado el Plan Nacional de Desarrollo, es sometido a la opinión de terceros.

En el caso de los Estados Unidos, se convoca a audiencias públicas en los Comités del Congreso, donde con motivo de la discusión del presupuesto programas, se discute el contenido del Programa junto con el informe económico del Presidente.

Sobre este mismo punto, en Puerto Rico se aplica la “vista pública” que es una audiencia pública donde los responsables de la elaboración de los planes exponen los mismos y solicitan observaciones y sugerencias tendientes a mejorarlos.

Francia aplicó por algún tiempo la técnica de Presupuesto por programas la cual recibió el nombre de *Rationalisation del Choix Budgetaires* (Racionalización de las Elecciones Presupuestarias) o RCB por sus siglas, sin embargo, en la práctica se detectó que esa técnica no se vinculaba directamente con los objetivos del plan y los programas de desarrollo, por lo que podían marchar paralelamente sin interrelacionarse, ello aunado a que los libros blancos en los que se integraba la información del cumplimiento de dichos programas eran entregados tiempo después de la conclusión del ejercicio del gasto, por lo que resultaba imposible aplicar medidas correctivas.

A partir de 2006, con la aplicación de la Ley Orgánica relativa a las Leyes de presupuestos, se fortaleció la actividad parlamentaria al respecto se ocupa de evaluar el cumplimiento de los indicadores preestablecidos, con lo que su actuar se ve fortalecido frente a la toma de decisiones presupuestarias por parte del ejecutivo.

En España corresponde al gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, mismos que son presentados ante el Congreso de los Diputados al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior; para el caso de que la Ley de los Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos.

Este país aplica el presupuesto por programas con efectos vinculantes atendiendo a los objetivos establecidos en los programas plurianuales de los distintos departamentos ministeriales; sujetando las asignaciones presupuestales al nivel de cumplimiento de los objetivos de ejercicios anteriores, mismo que aplica a partir de 2003 que con la publicación de la Ley General de Presupuesto.

Capítulo III

Plan Nacional de Desarrollo y presupuesto base cero. Aplicación en el caso del Estado Mexicano

3.1 Los Planes Nacionales de Desarrollo de los sexenios foxista y calderonista.

El Desarrollo del país a la conclusión de los últimos dos sexenios se ha caracterizado por distintas circunstancias que han marcado la historia de nuestro país, en primer término, el sexenio a cargo del presidente Vicente Fox, primer presidente proveniente de un partido de oposición al que había gobernado al país durante 70 años continuos, el sexenio de Felipe Calderón, asentado en el poder tras una elección muy cuestionada por los partidos políticos de oposición y un amplio sector social

A partir de los ejes rectores de cada uno de dichos Planes Nacionales de Desarrollo se puede apreciar que aún y cuando se enfrentan las mismas preocupaciones de la sociedad en general, la forma en que se pretende atacar la problemática es distinta en todos los casos, lo que deriva en que al atacar aquellos problemas respecto de los cuales el Estado requiere importante atención, cada administración del Ejecutivo elabora su propuesta muy particular.

3.1.1 El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

El Plan Nacional de Desarrollo de la administración del Presidente Fox, fue concebido con miras a realizar cambios medulares que permitieran consolidar el avance democrático, abatir la inseguridad, la impunidad y la pobreza; lograr una mayor igualdad social; promover una reforma educativa para asegurar oportunidades de educación integral y de calidad; y garantizar el crecimiento con estabilidad en la economía; con la premisa fundamental ser incluyentes y justos; asegurando la

transparencia, la rendición de cuentas en la tarea del gobierno y la descentralización de facultades y recursos de la Federación.

La administración del presidente Fox proyectaba una visión para 25 años, periodo en el cual se podía cristalizar el esfuerzo nacional al respecto; recordemos que la Ley de Planeación permite la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo con miras a un crecimiento más allá de la conclusión del sexenio para el que fue proyectado.

Para el año 2025, según este Plan Nacional de Desarrollo, México sería una nación plenamente democrática con alta calidad de vida que habría logrado reducir los desequilibrios sociales extremos y que ofrecería a sus ciudadanos oportunidades de desarrollo humano integral y convivencia basadas en el respeto a la legalidad y en el ejercicio real de los derechos humanos; una nación con liderazgo en el entorno mundial, con crecimiento estable y competitivo; con desarrollo incluyente y en equilibrio con el medio ambiente; sustentada en sus raíces, pluriétnicas y multiculturales, con un profundo sentido de unidad nacional.

Para entonces los mexicanos habrían construido una democracia sólida y logrado reducir las inequidades sociales, políticas y económicas, con lo cual todos tendríamos acceso a una mejor calidad de vida.

En este sentido, la misión del Poder Ejecutivo Federal se tradujo en conducir responsablemente, de manera democrática y participativa, el proceso de transición del país hacia una sociedad más justa y humana y una economía más competitiva e incluyente, consolidando el cambio en un nuevo marco institucional y estableciendo la plena vigencia del Estado de derecho.

Para ello, la política de desarrollo del país se apoyaba en diversos principios, divididos a su vez en tres grandes rubros:

Tres postulados fundamentales:

- Humanismo
- Equidad
- Cambio

Cuatro criterios centrales para el desarrollo de la nación:

- Inclusión
- Sustentabilidad
- Competitividad
- Desarrollo regional

Cinco normas básicas de acción gubernamental:

- Apego a la legalidad
- Gobernabilidad democrática
- Federalismo
- Transparencia
- Rendición de cuentas

Además se planteó el desarrollo nacional desde la atención a tres grandes rubros los cuales se clasificaron así en términos de las necesidades de atención expuestas por la sociedad a través de las consultas llevadas a cabo para la integración del Plan Nacional de Desarrollo: desarrollo social y humano, crecimiento con calidad y orden y respeto, cada uno con sus respectivos objetivos rectores, los cuales se enlistan a continuación.

Desarrollo social y humano.

La meta en este rubro fue establecida con miras a que para el año 2025, la cobertura en educación sea de 100%, el promedio de escolaridad de 12 años y el analfabetismo prácticamente se haya abatido; el nivel de vida de la población se habrá incrementado significativamente, y habrá desaparecido la pobreza extrema; los servicios de salud darán cobertura universal, existirá respeto y cuidado del medio ambiente y se habrán consolidado formas de convivencia y de participación

democrática que fortalecerán la confianza de los individuos en sí mismos y en un gobierno respetuoso de las instituciones, que atenderá con eficacia y transparencia las demandas y necesidades de la población.

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo, el desarrollo social y humano debe ser concebido como un proceso de cambio sustentado en la educación, tendiente a construir oportunidades de superación para amplios sectores de la población, con criterios de equidad en todos los aspectos, orientado a reducir las desigualdades extremas y las inequidades de género; a desarrollar las capacidades educativas y de salud; a incrementar la satisfacción de necesidades básicas y la calidad de vida de los habitantes del país; a reforzar la cohesión social de las colectividades y la armonía con el medio ambiente.

Los objetivos rectores del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 para alcanzar las metas descritas son los siguientes:

- 1: mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos
- 2: acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades
- 3: impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva
- 4: fortalecer la cohesión y el capital sociales
- 5: lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza

Crecimiento con calidad

Para el año 2025, la meta es que México sea un país de alta competitividad mundial, con crecimiento económico equitativo, incluyente y sostenido, capaz de reducir las diferencias económicas y sociales extremas, y de brindar a cada habitante oportunidades de empleo e ingreso para realizar sus capacidades humanas y para mejorar, de manera constante, su nivel de bienestar.

De acuerdo con esta visión, el crecimiento económico tendría que ser estable y dinámico, vinculado a la globalización y será capaz de aprovechar las herramientas que brinda la nueva economía. El ahorro interno se fortalecerá y el sector financiero volverá a ser el pilar del círculo virtuoso de ahorro, inversión y crecimiento. El crecimiento económico será apuntalado por un desarrollo tecnológico acorde con las circunstancias y necesidades nacionales. La educación formal y no formal, así como la capacitación laboral, serán amplias y diversas y alcanzarán a todos los estratos y sectores de la población. El crecimiento económico se logrará con el uso racional y la protección de los recursos naturales y con el respeto absoluto al medio ambiente.

México habrá logrado una fuerte expansión de la ciudadanía económicamente activa, es decir, todos los mexicanos y las mexicanas tendrán oportunidades suficientes para participar en actividades económicas rentables en igualdad de oportunidades. En México se habrá democratizado la economía.

Los objetivos rectores del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 para alcanzar las metas descritas en este rubro son los siguientes:

- 1: conducir responsablemente la marcha económica del país
- 2: elevar y extender la competitividad del país
- 3: asegurar el desarrollo incluyente
- 4: promover el desarrollo económico regional equilibrado
- 5: crear condiciones para un desarrollo sustentable

Orden y respeto

Las aspiraciones para 2025 implicaban vivir en un México soberano, respetado en el mundo y con prestigio internacional, en el que la convivencia social armónica, la paz, la tranquilidad y el desarrollo sean una realidad, donde no existan riesgos graves que amenacen a la población o pongan en entredicho la viabilidad del país.

Un México en el que impere la ley, prevalezca el Estado de Derecho, exista certeza jurídica, seguridad y confianza en propios y extraños, como resultado del combate real y eficaz a la impunidad, la corrupción, la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas; de la difusión de una cultura de legalidad entre los mexicanos, así como del apego escrupuloso de las conductas de las autoridades y de la población a lo dispuesto por el orden jurídico y a la existencia de medios que ponen remedio eficaz a las desviaciones en la observancia de este principio.

Una nación con una cultura democrática por parte de los actores políticos, los servidores públicos y los ciudadanos; la participación cotidiana de la ciudadanía en los asuntos públicos; el pleno ejercicio de las libertades políticas; la libertad, la pluralidad y apertura de la sociedad; el respeto a las garantías individuales y a los derechos humanos; la colaboración y corresponsabilidad de los poderes públicos; un vigoroso federalismo y un gobierno eficaz, profesional y honesto, sensible a las necesidades sociales, sujeto a la rendición de cuentas y al escrutinio de la sociedad.

Los objetivos rectores del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 para alcanzar las metas descritas en este rubro son los siguientes:

- 1: defender la independencia, soberanía e integridad territorial Nacionales
- 2: diseñar un nuevo marco estratégico de seguridad nacional, en el contexto de la gobernabilidad democrática y del orden constitucional
- 3: contribuir a que las relaciones políticas ocurran en el marco de una nueva gobernabilidad democrática
- 4: construir una relación de colaboración responsable, equilibrada y productiva entre los poderes de la Unión y avanzar hacia un auténtico federalismo
- 5: fomentar la capacidad del Estado para conducir y regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su tamaño, dinámica, estructura y distribución territorial

- 6: abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de la Administración Pública Federal
- 7: garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana
- 8: garantizar una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos

Este Plan Nacional de Desarrollo indicó los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales que debían ser elaborados para cumplir con sus objetivos.

3.1.2 El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

El Plan Nacional de Desarrollo de la administración del Presidente Calderón, se basó en el Desarrollo Humano Sustentable, como su gran principio rector; para la administración del presidente Calderón ello significaría vivir en un México en donde todos puedan aumentar su capacidad y las oportunidades puedan ampliarse para las generaciones presentes y futuras; considerando a la persona, sus derechos y la ampliación de sus capacidades como la columna vertebral para la toma de decisiones y la definición de las políticas públicas.

El Desarrollo Humano Sustentable constituye para esta administración la visión transformadora de México en el futuro, como un derecho de todos los mexicanos, asegurando la satisfacción de sus necesidades fundamentales como son educación, salud, alimentación, vivienda y protección a sus derechos humanos.

Ello implica que las oportunidades para las generaciones actuales y futuras puedan ampliarse, y que el desarrollo actual no comprometa el de las siguientes generaciones, para lo cual es necesario que la economía crezca a un mayor ritmo y sea capaz de generar los empleos que el país demanda, apoyada en una estrategia eficaz de superación de la pobreza y la marginación.

La estrategia integral propuesta en este Plan, basada en cinco grandes ejes de acción, busca avanzar hacia el Desarrollo Humano Sustentable; para ello el Estado de Derecho y la seguridad son indispensables para que los ciudadanos puedan disfrutar del fruto de su esfuerzo y se genere además un ambiente propicio para la inversión. Una mayor competitividad de la economía nacional el incremento de la inversión y una mayor creación de empleos que permitan a los individuos elevar sus niveles de bienestar económico. En este contexto la igualdad de oportunidades educativas, profesionales y de salud resultan indispensables para que todos los mexicanos puedan vivir mejor y participar plenamente en las actividades productivas.

Para que el desarrollo planteado sea sustentable, requiere la protección del patrimonio natural del país y el compromiso con el bienestar de las generaciones futuras.

La gobernabilidad democrática es premisa básica para que el país se beneficie de la riqueza de su pluralidad y se alcancen los acuerdos necesarios para transformar la realidad y promover el desarrollo nacional. Por último, una política exterior responsable y activa será la base para afrontar los desafíos y aprovechar las ventajas que brinda el entorno globalizado en que vivimos.

La proyección de este Plan Nacional de Desarrollo está planteada para el año 2030, misma que expresa una voluntad colectiva de cambio, cuyo propósito es alcanzar el Desarrollo Humano Sustentable.

Visión del Plan Nacional del Desarrollo 2007-2012

Hacia el 2030, vemos a México como un país de leyes, donde nuestras familias y nuestro patrimonio están seguros, y podemos ejercer sin restricciones nuestras libertades y derechos; un país con una economía altamente competitiva que crece de manera dinámica y sostenida, generando empleos suficientes y bien

remunerados; un país con igualdad de oportunidades para todos, donde los mexicanos ejercen plenamente sus derechos sociales y la pobreza se ha erradicado; un país con un desarrollo sustentable en el que existe una cultura de respeto y conservación del medio ambiente; una nación plenamente democrática en donde los gobernantes rinden cuentas claras a los ciudadanos, en el que los actores políticos trabajan de forma corresponsable y construyen acuerdos para impulsar el desarrollo permanente del país; una nación que ha consolidado una relación madura y equitativa con América del Norte, y que ejerce un liderazgo en América Latina.

Los objetivos nacionales del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, se consolidaron en los diez criterios globales que se enlistan a continuación:

1. Garantizar la seguridad nacional, salvaguardar la paz, la integridad, la independencia y la soberanía del país, y asegurar la viabilidad del Estado y de la democracia.
2. Garantizar la vigencia plena del Estado de Derecho, fortalecer el marco institucional y afianzar una sólida cultura de legalidad para que los mexicanos vean realmente protegida su integridad física, su familia y su patrimonio en un marco de convivencia social armónica.
3. Alcanzar un crecimiento económico sostenido más acelerado y generar los empleos formales que permitan a todos los mexicanos, especialmente a aquellos que viven en pobreza, tener un ingreso digno y mejorar su calidad de vida.
4. Tener una economía competitiva que ofrezca bienes y servicios de calidad a precios accesibles, mediante el aumento de la productividad, la competencia económica, la inversión en infraestructura, el fortalecimiento del mercado interno y la creación de condiciones favorables para el desarrollo de las empresas, especialmente las micro, pequeñas y medianas.
5. Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizada alimentación, salud,

educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo tal y como lo establece la Constitución.

6. Reducir significativamente las brechas sociales, económicas y culturales persistentes en la sociedad, y que esto se traduzca en que los mexicanos sean tratados con equidad y justicia en todas las esferas de su vida, de tal manera que no exista forma alguna de discriminación.

7. Garantizar que los mexicanos cuenten con oportunidades efectivas para ejercer a plenitud sus derechos ciudadanos y para participar activamente en la vida política, cultural, económica y social de sus comunidades y del país.

8. Asegurar la sustentabilidad ambiental mediante la participación responsable de los mexicanos en el cuidado, la protección, la preservación y el aprovechamiento racional de la riqueza natural del país, logrando así afianzar el desarrollo económico y social sin comprometer el patrimonio natural y la calidad de vida de las generaciones futuras.

9. Consolidar un régimen democrático, a través del acuerdo y el diálogo entre los Poderes de la Unión, los órdenes de gobierno, los partidos políticos y los ciudadanos, que se traduzca en condiciones efectivas para que los mexicanos puedan prosperar con su propio esfuerzo y esté fundamentado en valores como la libertad, la legalidad, la pluralidad, la honestidad, la tolerancia y el ejercicio ético del poder.

10. Aprovechar los beneficios de un mundo globalizado para impulsar el desarrollo nacional y proyectar los intereses de México en el exterior, con base en la fuerza de su identidad nacional y su cultura; y asumiendo su responsabilidad como promotor del progreso y de la convivencia pacífica entre las naciones.

Estrategia integral de política pública

Este Plan Nacional de Desarrollo plantea una estrategia integral de política pública al reconocer que los retos que enfrenta nuestro país son multidimensionales ya que el avanzar en sólo algunos ámbitos de acción, descuidando la necesaria

complementariedad entre las políticas públicas, es una estrategia condenada a un desarrollo desequilibrado e insuficiente.

Por ello el Plan busca garantizar la igualdad de oportunidades a través de ofrecer a los individuos la herramientas para contar con capacidades plenas en materia de salud, educación, empleo, entre otras; por lo que es necesario lograr una educación de calidad, enriquecedora en valores; donde ocurra el fortalecimiento de la comunidad familiar como eje de una política que promueva la formación y la realización de las personas.

Consideró importante una transformación económica profunda, ya que el crecimiento económico, la competitividad de la economía y el fortalecimiento de las capacidades fiscales del Estado harán posible la provisión adecuada de programas sociales de desarrollo humano; sumado a la consolidación de la democracia y el logro de un genuino Estado de Derecho, en el que la democracia suponga el ejercicio de la libertad política con responsabilidad social y la modernización integral de México a través de la transformación significativa de la cultura ambiental.

Los ejes de política pública sobre los que se articuló este Plan Nacional de Desarrollo establecieron acciones transversales que comprenden los ámbitos económico, social, político y ambiental, y que componen un proyecto integral en virtud del cual cada acción contribuye a sustentar las condiciones bajo las cuales se logran los objetivos nacionales.

Eje 1. Estado de Derecho y seguridad

Las personas necesitan garantías de seguridad para su Desarrollo Humano Sustentable, de otra forma no pueden actuar y desarrollarse en forma libre y segura. El Gobierno es el primer obligado a cumplir y hacer cumplir la ley de modo que exista un auténtico Estado de Derecho en México y garantizando que la vida, el patrimonio, las libertades y los derechos de todos los mexicanos están debidamente protegidos se proveerá de una base firme para el desarrollo óptimo de las

capacidades de la población; debiendo los ciudadanos cumplir con sus obligaciones legales.

La seguridad pública debe ponderarse a través de dos tipos de estrategias, la prevención y el combate y sanción efectiva de la comisión de delitos mediante la mejora de los instrumentos con que cuentan las policías, los ministerios públicos y los peritos investigadores, así como la capacidad del sistema penitenciario.

Eje 2. Economía competitiva y generadora de empleos

El crecimiento económico resulta de la interacción de varios elementos como: las instituciones, la población, los recursos naturales, la dotación de capital físico, las capacidades de los ciudadanos, la competencia, la infraestructura y la tecnología disponibles. Para que el desarrollo sea sustentable, la sociedad debe invertir suficientemente en todos estos factores del sistema económico y social.

La estabilidad macroeconómica es fundamental para generar inversión. Bajos niveles de tasas de interés, inflación, endeudamiento y orden en las finanzas públicas son indispensables para que sea posible traducir la actividad económica en fuentes de empleo.

La infraestructura constituye un insumo fundamental para la actividad económica de un país. Esta es un determinante esencial del acceso a los mercados, del costo de los insumos y de los bienes finales.

El sistema financiero tiene un papel básico como interfase para el ahorro y los proyectos de los emprendedores mexicanos. El proceso mediante el cual se logra canalizar recursos a proyectos innovadores y se reducen costos de transacción entre agentes económicos es otra forma de sustentabilidad del sistema económico.

Eje 3. Igualdad de oportunidades

Cada mexicano, sin importar su lugar de origen y el ingreso de sus padres, debe tener acceso a oportunidades de formación y de realización; acceder a ella implica la

ampliación de capacidades y el mejoramiento de las condiciones de vida de los que más lo requieren.

Es necesario que se pueda garantizar el acceso al agua, a una alimentación suficiente, a la salud y la educación, a la vivienda digna, a la recreación y a todos aquellos servicios que constituyan el bienestar de las personas y de las comunidades.

La igualdad de oportunidades requiere de una planeación territorial que garantice un desarrollo equilibrado. Se trata de formar ciudadanos perseverantes, éticos y con capacidades suficientes para integrarse al mercado de trabajo y para participar libre y responsablemente en nuestra democracia mediante el cultivo de valores como la libertad, la justicia y la capacidad de diálogo.

Eje 4. Sustentabilidad ambiental

La administración responsable e inteligente de nuestros recursos naturales es el punto de partida para contar con políticas públicas que efectivamente promuevan la sustentabilidad del medio ambiente; pues mediante el uso racional de los recursos naturales, aseguraremos el patrimonio de las generaciones futuras.

Detener el deterioro del medio ambiente no significa que se dejen de aprovechar los recursos naturales, sino que éstos se utilicen de mejor manera; para lograr una verdadera sustentabilidad ambiental es necesario que se concilie el medio ambiente con la productividad y la competitividad de la economía como un todo a través de la realización de proyectos productivos que se vinculen a la restitución de áreas naturales como las forestales, que impliquen pagos de servicios ambientales y que permitan detener la pérdida de fuentes acuíferas, y el avance de la desertificación de nuestro territorio.

Eje 5. Democracia efectiva y política exterior responsable

Es preciso garantizar que los mexicanos vivan la democracia no sólo como procedimiento, sino también como forma de vida. También es necesaria una política exterior que, tanto en sus definiciones como en sus posiciones activas, logre posicionar a México como un auténtico promotor del desarrollo humano.

La migración de personas, que pasan por todo tipo de peligros y vicisitudes para llegar a su destino más allá de las fronteras mexicanas, es un enorme reto para nuestra política exterior, la cual debe defender los derechos de todas las personas, independientemente de su estatus migratorio; igualmente se debe atender en todo momento como una prioridad, la cooperación internacional y la promoción de la paz entre las naciones.

El Plan advertía que su ejecución, y la de los programas sectoriales y anuales que de éste se deriven, se llevaría a cabo de acuerdo con las bases de organización establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, conforme a las respectivas competencias de las dependencias y entidades

La asignación de recursos se realizaría en cumplimiento a las disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos; donde las proyecciones de recursos tendrían ajustes anuales de acuerdo con la evolución de la economía mexicana y se actualizarían en la medida que se fueran materializando las acciones propuestas en el Plan, en todo caso, los ajustes tendrían que reflejarse en las estrategias y prioridades para el logro de los objetivos nacionales contenidos en el Plan.

Una vez descrito el contenido y objetivos de los planes nacionales de desarrollo, podemos darnos cuenta que aún y cuando la conformación de estos es distinta al igual que la visión de las administraciones es variable, la esencia es la atención de necesidades prioritarias de la población las cuales parecen no modificarse, sin embargo lo que sí se modifican son estrategias de atención, programas y políticas públicas a través de las cuales se atienden dichas necesidades de la población.

Otro factor importante a considerar es que la evaluación del cumplimiento de las metas de estos planes de desarrollo se dejó en instrumento aparte a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual como ya quedó señalado en líneas anteriores ejerce facultades de súper secretaría pues supervisa la planeación del desarrollo desde dos de sus ángulos más importantes:

La elaboración del Plan Nacional de Desarrollo a través de la Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública y la asignación y supervisión del ejercicio del presupuesto a través de la Subsecretaría de Egresos, lo que implica que es la única dependencia al interior del ejecutivo que supervisa los avances en ejecución del Plan; remitiendo en todo caso los informes trimestrales respectivos a la Cámara de Diputados, los cuales no se analizan con las dependencias y entidades para efectos de su retroalimentación y corrección de desviaciones.

3.2 El Plan Nacional de Desarrollo vigente para el periodo 2013-2018

El Plan Nacional de Desarrollo vigente, se presenta en un contexto que a veces puede resultar adverso para el ejecutivo en turno. Iniciamos el sexenio con el regreso al Ejecutivo Federal del partido que durante 70 años y de manera muy cuestionada estuvo al frente del gobierno mexicano; el voto ciudadano le concedió la ventaja suficiente para volver a acomodarse en el lugar que ostentó por años, con un presidente de imagen fresca y renovada en medio de una era tecnológica donde el internet y las redes sociales informan en tiempo real los acontecimientos de la vida política y económica del país desde el punto de vista crítico de la sociedad, lo que agudiza la desconfianza en autoridades e instituciones y nos lleva a un fuerte descontento social.

Pues bien, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 fue concebido como un documento de trabajo que rige la programación y presupuestación de toda la

Administración Pública Federal; donde de acuerdo con la Ley de Planeación, los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales que definen las acciones del gobierno, deberán elaborarse en congruencia con el Plan.

Su elaboración parte de la idea de que el desarrollo y el crecimiento corresponde a todos los sectores y personas del país, pues el crecimiento y desarrollo surgen de abajo hacia arriba, cuando cada persona, cada empresa y cada actor de la sociedad son capaces de lograr su mayor contribución.

Así, el objetivo general del Plan es que México alcance su máximo potencial, por lo que a partir de ello se trazó la ruta para contribuir, de manera más eficaz, a que con la participación de todos se pueda lograr el objetivo general.

Para ello el Plan Nacional de Desarrollo estableció cinco metas nacionales a saber: un México en Paz, un México Incluyente, un México con Educación de Calidad, un México Próspero y un México con Responsabilidad Global. Asimismo, se trazaron Estrategias Transversales que convergen en cada una de las metas, a fin de conseguir democratizar la productividad, alcanzar un gobierno cercano y moderno, y contar con una perspectiva de género en todos los programas de la Administración Pública Federal.

El documento que contiene el Plan Nacional de Desarrollo se estructuró con cinco capítulos iniciales en los que se expone el diagnóstico y los retos que enfrenta el país en cada una de las metas planteadas así como el plan de acción hacia el cual se enfocará el cumplimiento de las metas.

Hay un capítulo seis dedicado específicamente a exponer los objetivos, estrategias y líneas de acción transversales que convergen en el cumplimiento de las metas nacionales planteadas

Resulta interesante e innovador es que este Plan Nacional de Desarrollo a diferencia de Planes anteriores, incluyó un capítulo de indicadores que permiten no solo a las instituciones encargadas de la evaluación, el dar seguimiento puntual al avance en el grado de cumplimiento de las metas, sino que se pone a la vista de los ciudadanos herramientas de seguimiento al cumplimiento de las metas del Plan.

Otro aspecto trascendental de este Plan Nacional de Desarrollo es que a partir del diagnóstico que se lleva a cabo, reconoce que la época de mayor desarrollo económico del país ocurrió entre los años 1950 y 1970, y por tanto que algunas de las políticas gubernamentales de aquellos tiempos resultaron exitosas, lo que nos lleva a considerar que cuando menos se reconoce que el crecimiento de la economía en las últimas décadas ha sido insuficiente para elevar las condiciones de vida de la población y para reducir los niveles de pobreza.

3.2.1 Sus principios rectores

A partir de la observación de experiencias internacionales, este Plan reconoce que los países que han establecido las condiciones para que su productividad crezca de manera sostenida, han podido generar mayor riqueza y establecer una plataforma en la que su población tiene la oportunidad de desarrollarse plenamente.

Por ello el principio rector fundamental de este Plan Nacional de Desarrollo es Mayor productividad para llevar a México a su máximo potencial.

Elevar la productividad de la economía en su conjunto, puede alcanzarse a través de distintos medios, sin embargo, parte de la tarea gubernamental debe ser establecer un entorno de negocios propicio, en el que se eviten las cargas regulatorias excesivas, exista una competencia plena en sectores estratégicos de la economía, se brinde garantía jurídica y se salvaguarde la integridad física de la población, respaldado por un gobierno eficaz, ágil y moderno.

Esto requiere un Estado capaz de establecer programas y políticas públicas que eleven la productividad a lo largo y ancho del territorio, y que alcancen a todos los sectores de la economía. De esta forma, la productividad en una economía es uno de los determinantes fundamentales del crecimiento económico.

El crecimiento es el medio que nos permitirá alcanzar como país un mejor nivel de vida para la población, una sociedad más equitativa y una vía para abatir la pobreza de manera permanente. El crecimiento económico sostenido, equilibrado e incluyente provoca en consecuencia sociedades más abiertas, con mayores oportunidades, con movilidad social, compromiso con la igualdad y dedicación a los ideales democráticos.

Los principios que deben atenderse en la integración de los programas que deriven del Plan Nacional de Desarrollo deben atender a los siguientes principios:

a) Fortaleza institucional para un México en Paz

Para alcanzar la meta de un México en Paz se considera necesario consolidar la fortaleza institucional, pues la experiencia internacional muestra que los países que se desarrollan exitosamente son aquellos con instituciones sólidas e incluyentes; pues se ha visto que cuando las instituciones no existen o son insuficientes, se limita la capacidad de la ciudadanía para demandar sus derechos y con ello se debilita la legitimidad del Estado.

Las instituciones no incluyentes disminuyen la fuerza de los ciudadanos para hacer frente a distorsiones en la economía que afectan sus bolsillos, y permiten la subsistencia de bienes y servicios poco productivos y comercializados con prácticas anticompetitivas.

Uno de los aspectos más importantes y de urgente atención implica fortalecer las instituciones de seguridad del país para garantizar la integridad física de la población; trayendo como consecuencia abatir el alto costo social y humano que implica la falta de la tranquilidad de los ciudadanos.

b) Desarrollo social para un México Incluyente

El desarrollo social es la prioridad de un México Incluyente. El diagnóstico del año 2013 arrojó que el 46.2% de la población vive en condiciones de pobreza y 10.4% vive en condiciones de pobreza extrema, por lo que son muchos los mexicanos con oportunidades de progreso escasas ante quienes es grave la desigualdad de ingreso, la violación de derechos humanos, la discriminación y el limitado acceso a servicios de salud y a una vivienda digna.

También se debe considerar el amplio sector de la población que por diversos motivos se mantiene al margen de la economía formal, pues su participación en sectores donde no se invierte en tecnología, donde hay poca o nula inversión en capital humano, y donde no se da capacitación, implica que la productividad sea limitada; lo que afecta al crecimiento económico y al desarrollo del país; por ello se considera fundamental para este Plan reducir la productividad informal e incorporar a este sector de la población a la formalidad a fin de incrementar las posibilidades de crecimiento del país a través de una política pública orientada a incrementar la formalidad.

c) Capital humano para un México con Educación de Calidad

Para alcanzar un México con Educación de Calidad se requiere robustecer el capital humano y formar ciudadanos comprometidos con una sociedad más justa y más

próspera; en este sentido el sistema educativo debe fortalecerse para estar a la altura de las necesidades el mundo globalizado demanda.

La falta de educación es una barrera para el desarrollo productivo del país ya que limita la capacidad de la población para comunicarse de una manera eficiente, trabajar en equipo, resolver problemas, usar efectivamente las tecnologías de la información para adoptar procesos y tecnologías superiores, comprender el entorno en el que vivimos y poder innovar. La falta de capital humano es el resultado de una vinculación inadecuada entre los sectores educativo, empresarial y social.

Si bien los jóvenes hoy tienen acceso a una gran cantidad de información, en ocasiones carecen de las herramientas o de las habilidades para procesarla de manera efectiva y extraer lo útil o importante; ellos requieren un camino claro para insertarse en la vida productiva. La dinámica de avance tecnológico y la globalización demandan jóvenes capaces de innovar, por ello la educación debe estar en estrecha vinculación con la investigación y con la vida productiva del país.

d) Igualdad de oportunidades para un México Próspero

Para impulsar un México Próspero es fundamental que exista la igualdad de oportunidades; actualmente los factores geográficos son relevantes para el desarrollo de una nación, ya que pueden constituir una barrera para la difusión de la productividad, así como el flujo de bienes y servicios entre regiones, afectando mayormente a las comunidades aisladas geográficamente que son las que presentan mayor índice de marginación y pobreza.

También existen diversos sectores en la economía donde la falta de regulación apropiada o la falta de una adecuada implementación de la ley permiten que algunas empresas limiten la entrada a nuevos competidores, ello se traduce en un cobro

excesivo por bienes y servicios, una escasa oferta de productos y en empresas con bajos incentivos a innovar e incrementar la calidad.

Se requiere una nueva política de fomento económico en sectores estratégicos hacia un nuevo paradigma donde el gobierno provee los bienes públicos que se requieren para coordinar a los sectores productivos en trayectorias de amplia productividad y crecimiento con una orientación de Estado para eliminar fallas de mercado que impiden a sectores o regiones alcanzar su máximo potencial.

En este contexto se propone proveer un sólido Estado de Derecho, seguridad física, económica y jurídica, así como los bienes y servicios públicos con los más altos estándares de calidad y precios que la sociedad demanda

e) Proyección internacional para un México con Responsabilidad Global

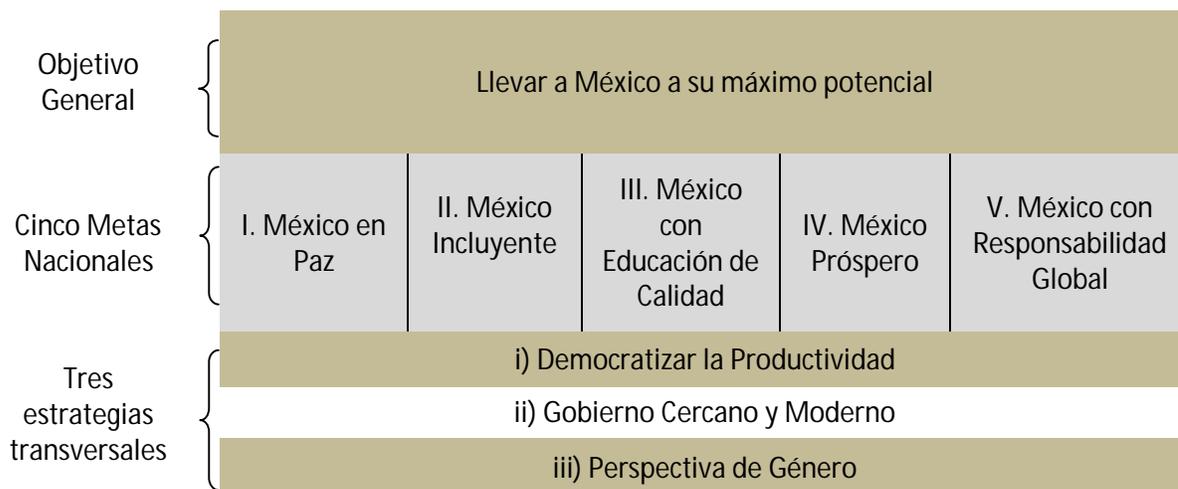
Fortalecer la proyección internacional es piedra angular de un México con Responsabilidad Global donde se debe aprovechar la privilegiada ubicación geográfica del país, la cual permite un vasto acceso al comercio internacional a través de sus litorales y fronteras

Se debe aprovechar la capacidad que se ha tenido de establecer un gran número de acuerdos comerciales que han facilitado la entrada de nuestros productos a un amplio mercado y que han sido catalizadores de una mayor eficiencia y bienestar en la economía.

Adicionalmente, se debe trabajar en fortalecer la presencia de México en el extranjero para permitir al Estado velar por los intereses nacionales e incrementar la proyección de los mexicanos en el exterior.

3.2.2 El objetivo general, las metas nacionales y los ejes transversales

En cuanto a su objetivo, metas y ejes transversales el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se estructura de la siguiente forma



Objetivo general: Mayor productividad para llevar a México a su máximo potencial

El desarrollo del país se puede dar a través de una mayor productividad que permita alcanzar a México su máximo potencial, y ello será posible siempre que con base en los principios del Plan Nacional de Desarrollo, se eleve la productividad en general, pero ello no es posible si no existen mejoras en materia de educación, desarrollo social, donde no haya reversión de la pobreza y además se recobre el orden público, exista seguridad y justicia.

La educación de calidad, el cierre de las brechas económicas, el desarrollo urbano, la construcción de carreteras que permitan acceso a comunidades alejadas, la seguridad pública y la confianza en las instituciones sólidas y fortalecidas son factores que en su conjunto permitirán que la productividad del país crezca y con ello que el desarrollo del potencial de cada ciudadano alcance su máximo potencial.

El cumplimiento de las metas nacionales en su conjunto, las cuales deben interactuar con los ejes transversales establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo permitirán vivir en un México con un crecimiento deseable y con miras a consolidarse como un país con un mejor nivel de vida, con una sociedad equitativa donde se podrá abatir la pobreza definitivamente

La proyección de las Metas Nacionales es la siguiente:

a) Un México en Paz.

Donde se garantice el avance de la democracia, la gobernabilidad y la seguridad de su población. Esta meta busca fortalecer las instituciones mediante el diálogo y la construcción de acuerdos con actores políticos y sociales, la formación de ciudadanía y corresponsabilidad social, el respeto y la protección de los derechos humanos, la erradicación de la violencia de género, el combate a la corrupción y el fomento de una mayor rendición de cuentas, todo ello orientado a la consolidación de una democracia plena.

Asimismo, esta meta responde al nivel de inseguridad que atenta contra la tranquilidad de los mexicanos y que, en ocasiones, ha incrementado los costos de producción de las empresas e inhibido la inversión de largo plazo. La prioridad, en términos de seguridad pública, será abatir los delitos que más afectan a la ciudadanía mediante la prevención del delito y la transformación institucional de las fuerzas de seguridad.

Se busca disminuir los factores de riesgo asociados a la criminalidad, fortalecer el tejido social y las condiciones de vida para inhibir las causas del delito y la violencia, así como construir policías profesionales, un Nuevo Sistema de Justicia Penal y un sistema efectivo de reinserción social de los delincuentes.

b) Un México Incluyente

En el que se pueda garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales de todos los mexicanos, que vaya más allá del asistencialismo y que conecte el capital humano con las oportunidades que genera la economía en el marco de una nueva productividad social, que disminuya las brechas de desigualdad y que promueva la más amplia participación social en las políticas públicas como factor de cohesión y ciudadanía.

La administración pública federal pondrá especial énfasis en proveer una red de protección social que garantice el acceso al derecho a la salud a todos los mexicanos y evite que problemas inesperados de salud o movimientos de la economía, sean un factor determinante en su desarrollo. Una seguridad social incluyente abatirá los incentivos a permanecer en la economía informal y permitirá a los ciudadanos enfocar sus esfuerzos en el desarrollo personal y la construcción de un México más productivo.

c) Un México con Educación de Calidad

Donde se pueda garantizar un desarrollo integral de todos los mexicanos y así contar con un capital humano preparado, que sea fuente de innovación y lleve a todos los estudiantes a su mayor potencial humano. Esta meta busca incrementar la calidad de la educación para que la población tenga las herramientas y escriba su propia historia de éxito.

El enfoque, en este sentido, será promover políticas que cierren la brecha entre lo que se enseña en las escuelas y las habilidades que el mundo de hoy demanda desarrollar para un aprendizaje a lo largo de la vida. En la misma línea, se buscará

incentivar una mayor y más efectiva inversión en ciencia y tecnología que alimente el desarrollo del capital humano nacional, así como nuestra capacidad para generar productos y servicios con un alto valor agregado.

d) Un México Próspero

En el que se promueva el crecimiento sostenido de la productividad en un clima de estabilidad económica y mediante la generación de igualdad de oportunidades, considerando que una infraestructura adecuada y el acceso a insumos estratégicos fomentan la competencia y permiten mayores flujos de capital y conocimiento hacia individuos y empresas con el mayor potencial para aprovecharlo. Asimismo, esta meta busca proveer condiciones favorables para el desarrollo económico, a través de una regulación que permita una sana competencia entre las empresas y el diseño de una política moderna de fomento económico enfocada a generar innovación y crecimiento en sectores estratégicos.

e) Un México con Responsabilidad Global

Que sea una fuerza positiva y propositiva en el mundo, una nación al servicio de las mejores causas de la humanidad. Nuestra actuación global debe incorporar la realidad nacional y las prioridades internas, enmarcadas en las otras cuatro Metas Nacionales, para que éstas sean un agente definitorio de la política exterior.

Aspiramos a que nuestra nación fortalezca su voz y su presencia en la comunidad internacional, recobrando el liderazgo en beneficio de las grandes causas globales. Reafirmaremos nuestro compromiso con el libre comercio, la movilidad de capitales, la integración productiva, la movilidad segura de las personas y la atracción de talento e inversión al país. Ante los desafíos que enfrentamos tenemos la responsabilidad de trazar una ruta acorde con las nuevas realidades globales.

Estrategias Transversales para el Desarrollo Nacional

Las tres estrategias transversales propuestas convergerán en todas y cada una de las metas nacionales, ya que es muy importante que estas sean tomadas en cuenta al momento de elaborar los Programas que lleven al cumplimiento de los objetivos particulares del Plan Nacional de Desarrollo, así como en todas las acciones de la Administración Pública Federal

i) Democratizar la Productividad.

Implica llevar a cabo políticas públicas que eliminen los obstáculos que impiden alcanzar su máximo potencial a amplios sectores de la vida nacional. Asimismo, significa generar los estímulos correctos para integrar a todos los mexicanos en la economía formal; analizar de manera integral la política de ingresos y gastos para que las estrategias y programas de gobierno induzcan la formalidad; e incentivar, entre todos los actores de la actividad económica, el uso eficiente de los recursos productivos.

Democratizar la productividad significa, en resumen, que las oportunidades y el desarrollo lleguen a todas las regiones, a todos los sectores y a todos los grupos de la población. Así, uno de los principios que debe seguir el diseño e implementación de políticas públicas en todas las dependencias de la Administración Pública Federal, deberá ser su capacidad para ampliar la productividad de la economía.

Cada programa de gobierno deberá diseñarse en atención a responder cómo se puede elevar la productividad de un sector, una región o un grupo de la población.

La productividad no sólo se incrementa con las grandes reformas estructurales. El proceso de crecimiento del país también se puede y debe impulsar desde los sectores privado, social, y desde todos los órdenes de gobierno. En este sentido,

esta estrategia plantea que la Administración Pública Federal busque el incremento de la productividad mediante la eliminación de trabas que impiden el funcionamiento adecuado de la economía, promoviendo la creación de empleos, mejorando la regulación y, de manera especial, simplificando la normatividad y trámites gubernamentales. La eficacia deberá guiar la relación entre el gobierno y la ciudadanía.

ii) Gobierno Cercano y Moderno.

Las políticas y acciones de gobierno inciden directamente en la calidad de vida de las personas, por lo que es imperativo contar con un gobierno eficiente, con mecanismos de evaluación que permitan mejorar su desempeño y la calidad de los servicios; que simplifique la normatividad y trámites gubernamentales, y rinda cuentas de manera clara y oportuna a la ciudadanía.

Por lo anterior, las políticas y los programas de la presente Administración deben estar enmarcadas en un Gobierno Cercano y Moderno orientado a resultados, que optimice el uso de los recursos públicos, utilice las nuevas tecnologías de la información y comunicación e impulse la transparencia y la rendición de cuentas con base en un principio básico plasmado en el artículo 134 de la Constitución: “Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”.

iii) Perspectiva de Género.

La presente Administración considera fundamental garantizar la igualdad sustantiva de oportunidades entre mujeres y hombres. Es inconcebible aspirar a llevar a México

hacia su máximo potencial cuando más de la mitad de su población se enfrenta a brechas de género en todos los ámbitos.

Éste es el primer Plan Nacional de Desarrollo que incorpora una perspectiva de género como principio esencial. Es decir, que contempla la necesidad de realizar acciones especiales orientadas a garantizar los derechos de las mujeres y evitar que las diferencias de género sean causa de desigualdad, exclusión o discriminación.

El objetivo es fomentar un proceso de cambio profundo que comience al interior de las instituciones de gobierno, con el objeto de evitar que en las dependencias de la Administración Pública Federal se reproduzcan los roles y estereotipos de género que inciden en la desigualdad, la exclusión y discriminación, mismos que repercuten negativamente en el éxito de las políticas públicas.

3.2.3 Los objetivos particulares

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 estableció objetivos particulares para cada Meta Nacional con la finalidad de que los programas sectoriales, institucionales, regionales, especiales y anuales fueran enfocados al cumplimiento de los objetivos específicos planteados desde el seno del Ejecutivo Federal.

De esta forma cada una de las Metas Nacionales cuenta con objetivos específicos, los cuales se señalan a continuación

1. México en Paz. Objetivos

- 1.1. Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática.
- 1.2. Garantizar la Seguridad Nacional.
- 1.3. Mejorar las condiciones de seguridad pública.
- 1.4. Garantizar un Sistema de Justicia Penal eficaz, expedito, imparcial y transparente.

1.5. Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación.

1.6. Salvaguardar a la población, a sus bienes y a su entorno ante un desastre de origen natural o humano.

2. México Incluyente. Objetivos

2.1. Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población.

2.2. Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente.

2.3. Asegurar el acceso a los servicios de salud.

2.4. Ampliar el acceso a la seguridad social.

2.5. Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna.

3. México con Educación de Calidad. Objetivos

3.1. Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad.

3.2. Garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo.

3.3. Ampliar el acceso a la cultura como un medio para la formación integral de los ciudadanos.

3.4. Promover el deporte de manera incluyente para fomentar una cultura de salud.

3.5. Hacer del desarrollo científico, tecnológico y la innovación pilares para el progreso económico y social sostenible.

4. México Próspero. Objetivos

4.1. Mantener la estabilidad macroeconómica del país.

4.2. Democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento.

4.3. Promover el empleo de calidad.

4.4. Impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo.

4.5. Democratizar el acceso a servicios de telecomunicaciones.

- 4.6. Abastecer de energía al país con precios competitivos, calidad y eficiencia a lo largo de la cadena productiva.
- 4.7. Garantizar reglas claras que incentiven el desarrollo de un mercado interno competitivo.
- 4.8. Desarrollar los sectores estratégicos del país.
- 4.9. Contar con una infraestructura de transporte que se refleje en menores costos para realizar la actividad económica.
- 4.10. Construir un sector agropecuario y pesquero productivo que garantice la seguridad alimentaria del país.
- 4.11. Aprovechar el potencial turístico de México para generar una mayor derrama económica en el país.

5. México con Responsabilidad Global. Objetivos

- 5.1. Ampliar y fortalecer la presencia de México en el mundo.
- 5.2. Promover el valor de México en el mundo mediante la difusión económica, turística y cultural.
- 5.3. Reafirmar el compromiso del país con el libre comercio, la movilidad de capitales y la integración productiva.
- 5.4. Velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger los derechos de los extranjeros en el territorio nacional.

3.2.4 Los indicadores y sus mecanismos de evaluación

En términos de lo que señala el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, la Administración Pública Federal se propuso incluir, por primera vez, dentro éste, indicadores que reflejen la situación del país en relación con los temas considerados como prioritarios, para darles puntual seguimiento y conocer el avance en la consecución de las metas establecidas y, en su caso, hacer los ajustes necesarios para asegurar su cumplimiento.

Los indicadores propuestos fueron diseñados por instituciones y organismos reconocidos internacionalmente y su evaluación es periódica a fin de asegurar su disponibilidad, calidad e imparcialidad, de esta forma encontramos indicadores establecidos por la Organización de las Naciones Unidas, el Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Mundial, el Foro Económico Mundial, *Global Integrity* (asociación que monitorea y promueve la transparencia y rendición de cuentas gubernamentales) el Real Instituto Elcano de España, la escuela politécnica de Zurich, a nivel nacional concurren metas establecidas por las Secretarías de Educación Pública, del Trabajo y Previsión Social, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, y el Instituto Nacional de Informática Geografía y Estadística.

Se señala que en los Programas Sectoriales se determinarán los valores que deberán alcanzar tales indicadores para medir efectivamente la acción del Gobierno de la República. Adicionalmente, se deberán revisar las metas anuales o bienales ante cambios metodológicos. En caso de no lograrse alguna de las metas o indicadores, se deberán plantear medidas correctivas de los programas públicos para propiciar el cumplimiento de las mismas.

El Plan advierte que el comportamiento de los indicadores no depende únicamente de las acciones del gobierno, pues éste puede verse afectado por factores externos como los efectos de los ciclos económicos internacionales, o subjetivos, como la percepción del país desde el exterior. Asimismo, los indicadores están sujetos a errores de medición, por lo que el seguimiento de los indicadores deberá tomar en cuenta éstas y otras consideraciones.

El Plan también indica que en el marco del Sistema de Evaluación del Desempeño, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal darán seguimiento, con base en indicadores, a los resultados de sus acciones en relación con el Plan y con los programas a su cargo, e informarán al respecto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el propósito de que se informe al Congreso de la

Unión los resultados de su ejecución, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y la Ley de Planeación.

Indicadores de medición para las Estrategias Transversales

Para las Estrategias Transversales del Plan, se establecieron indicadores enfocados a medir la productividad del trabajo, la rendición de cuentas, la modernización del gobierno y la igualdad de género; se plantea que la evolución de estos indicadores será una herramienta para diseñar políticas públicas y, en su caso, modificar su rumbo.

a) Productividad del trabajo

Indicador: Índice Global de Productividad Laboral de la Economía, basado en horas trabajadas.

Evolución de la producción en comparación con la variación de los recursos laborales utilizados en el proceso productivo, que resulta de la división del Índice del PIB real y el índice de las Horas Trabajadas multiplicado por 100. La medición del trabajo en términos de horas ilustra de manera más precisa el rendimiento del factor trabajo que una medición basada en el número de personas (o puestos de trabajo), debido a las jornadas laborales desiguales. Su medición es anual.

b) Índice de Integridad Global

Indicador: Índice de Integridad Global.

Descripción general: Este Índice representa uno de los conjuntos de datos más completos del mundo, pues proporciona datos cuantitativos y el análisis de los mecanismos de lucha contra la corrupción y rendición de cuentas del gobierno a nivel nacional en distintos países del mundo. Se compone de seis categorías:

- 1) Organizaciones no gubernamentales, medios e información pública.
- 2) Elecciones.

- 3) Salvaguardas en conflictos de interés del gobierno y sistemas de pesos y contrapesos.
- 4) Administración pública y profesionalización.
- 5) Supervisión y control del gobierno.
- 6) Marco legal anticorrupción, imparcialidad judicial y profesionalización de la procuración de justicia.

La tarjeta de puntuación de indicadores de integridad evalúa la existencia, la eficacia y el acceso ciudadano a mecanismos clave de gobernanza y de lucha contra la corrupción, a través de más de 300 indicadores. El Índice agrupa a los países en cinco “niveles de rendimiento”, según el puntaje total agregado de un país: muy fuerte (90 +), fuerte (80 +), moderado (70 +), débil (60 +), y muy débil (<60). Su medición es bienal.

c) Desarrollo de Gobierno Electrónico

Indicador: Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico (EGDI, por sus siglas en inglés).

Evalúa los sitios de Internet oficiales de los gobiernos, enfocándose en la disponibilidad de información electrónica y prestación de servicios electrónicos que proveen. Toma valores entre “0” y “1”, siendo “1” el mejor resultado posible. Consiste en un indicador compuesto que mide la voluntad y la capacidad de las administraciones nacionales en el uso de tecnologías de la información y la comunicación para prestar servicios públicos. El EGDI es un promedio ponderado de tres valores normalizados sobre las dimensiones más importantes del Gobierno Electrónico: el alcance y la calidad de los servicios en línea, el estado de desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones y el capital humano inherente. Su medición es bienal.

d) Índice de Desigualdad de Género

Indicador: Índice de Desigualdad de Género.

El Índice de Desigualdad de Género (IDG) refleja la desventaja de las mujeres en tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral. El índice se compone de tres dimensiones medidas a través de cinco indicadores: 1) Tasa de Mortalidad Materna. 2) Tasa de Fecundidad Adolescente. 3) Mujeres y hombres con al menos educación secundaria completa. 4) Participación de mujeres y hombres en escaños parlamentarios. 5) Tasa de participación de mujeres y hombres en la fuerza laboral. Se mide en una escala del “0” a “1”, siendo “0” el máximo alcance de la igualdad. Su medición es bienal.

Indicadores de la Meta Nacional México en Paz

Con base en el diagnóstico realizado en torno a la Meta Nacional “México en Paz”, se propusieron dos indicadores generales a efecto de conocer el desempeño de la Administración para asegurar que los resultados de las políticas aplicadas sean los deseados.

a) Estado de Derecho

Indicador: Índice del Estado de Derecho.

Refleja la percepción de la medida en que los agentes confían y respetan las reglas de la sociedad, y en particular la calidad del cumplimiento de contratos, derechos de propiedad, la policía y los tribunales, así como la posibilidad de existencia del crimen y la violencia. Los Indicadores de Gobernabilidad son un conjunto de datos que resumen los puntos de vista sobre la calidad de la gobernabilidad, proporcionada por un gran número de encuestados de empresas, ciudadanos y expertos de países industriales y en desarrollo. Estos datos se obtienen de una serie de institutos de estudio, centros de investigación, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales y empresas del sector privado. La estimación de la gobernanza oscila entre aproximadamente -2.5 (débil) a 2.5 (fuerte). Su medición es anual.

b) Tasa de Victimización

Indicador: Número de víctimas de la delincuencia por cada 100,000 habitantes.

Recaba información con representatividad a nivel nacional y estatal (para ciertas variables), que permita llevar a cabo estimaciones de la incidencia delictiva que afecta a los hogares y a las personas integrantes del hogar, la cifra negra, las características del delito, las víctimas y el contexto de la victimización. Asimismo, busca obtener información sobre la percepción de la seguridad pública y sobre el desempeño y experiencias con las instituciones a cargo de la seguridad pública y la justicia. Los objetivos generales de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública son los siguientes:

- Hacer estimaciones sobre el número de personas que han sufrido victimización delictiva.
- Calcular el número de delitos ocurridos en el año de referencia.
- Hacer estimaciones sobre la cifra negra de los delitos y sus causas.
- Medir la percepción de los habitantes del país sobre la seguridad del lugar donde viven y de diferentes ámbitos de convivencia.
- Medir el grado de confianza en las instituciones de seguridad pública y la percepción del desempeño de las autoridades de seguridad pública y justicia.
- Identificar los cambios en las actividades y los hábitos de las personas por temor al delito.
- Estimar los gastos de las personas para protegerse de la delincuencia.
- Conocer la repercusión del delito sobre las víctimas.
- Reunir información sobre las características sociodemográficas de las víctimas.
- Reunir información sobre las características del victimario y su relación con la víctima.
- Identificar actitudes y experiencias de las víctimas con las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia.

Su medición es anual.

Indicadores de la Meta Nacional México Incluyente

Pretende establecer un sistema integral de monitoreo y evaluación basado en resultados que contribuya al mejoramiento de la gestión, la toma de decisiones y el logro de resultados de cada programa federal, tanto en su ámbito interno como para efectos de la rendición de cuentas y la transparencia, en los términos de las disposiciones aplicables. El seguimiento de estos indicadores permitirá monitorear el avance de las políticas relacionadas con un México Incluyente, en términos de su contribución para alcanzar un mayor nivel de desarrollo para la población.

a) Carencias de la población en pobreza extrema

Indicador: Carencias promedio de la población en pobreza extrema.

Este indicador cuantifica el número de carencias sociales promedio de la población en pobreza multidimensional extrema. Los indicadores de carencia social identifican elementos mínimos o esenciales sin los cuales una persona no puede ejercer plenamente los derechos sociales definidos en la ley. Los indicadores de carencia son: i) rezago educativo, ii) carencia por acceso a los servicios de salud, iii) carencia por acceso a la seguridad social, iv) carencia por calidad y espacios de la vivienda, v) carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda y vi) carencia por acceso a la alimentación. Su medición es bienal.

b) Inseguridad alimentaria

Indicador: Población en pobreza extrema con carencia por acceso a la alimentación. Identifica a la población en hogares en condición de pobreza multidimensional extrema, que presentan un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo. La escala de seguridad alimentaria evalúa aspectos como la preocupación por la falta de alimentos, los cambios en la calidad y cantidad de éstos y las experiencias de hambre. La escala de seguridad alimentaria definida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) reconoce cuatro posibles niveles de inseguridad alimentaria:

- 1) Inseguridad alimentaria severa.
- 2) Inseguridad alimentaria moderada.
- 3) Inseguridad alimentaria leve.
- 4) Seguridad alimentaria.

Su medición es bienal.

Indicadores de la Meta Nacional México con Educación de Calidad

En este rubro se eligieron indicadores que permitirán medir la mejora en la calidad de la educación, a través de evaluaciones realizadas directamente a los estudiantes en las aulas y de indicadores para evaluar otros aspectos relacionados con la educación.

a) Prueba ENLACE

Indicador: Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares.

La aplicación de la Prueba ENLACE permite reunir información para identificar los aprendizajes que los alumnos han construido con el apoyo de los docentes, lo mismo que para detectar aquellos que se les dificultan. Esta información es útil en tres niveles: el del aula, el del centro escolar y el de las áreas educativas. La escala con la que se define la Prueba ENLACE considera valores que van de 200 a 800 puntos, con un puntaje medio de 500 puntos. Su medición es anual.

b) Eficiencia terminal

Indicador: Eficiencia terminal del Sistema Educativo Nacional.

Mide el porcentaje de alumnos que logra concluir sus estudios de manera oportuna en cada nivel educativo, de acuerdo con la duración formal promedio establecida en los programas (6 años en primaria, 3 en secundaria, 3 en media superior y 5 en superior). Este indicador refleja los impactos de los índices de reprobación y deserción escolar a lo largo del Sistema Educativo (educación básica, media

superior y educación superior). Muestra la capacidad del Sistema Educativo para avanzar en el mejoramiento del flujo escolar. En la medida en que el indicador sea más alto, se manifestará un manejo más eficiente y efectivo de los recursos destinados a la educación. Su medición es anual.

Indicadores de la Meta Nacional México Próspero

Aquí se establecieron indicadores que permitan dar seguimiento al desempeño del quehacer gubernamental en temas relevantes como la competitividad económica o el acceso al financiamiento, su seguimiento facilitará la gestión gubernamental ya que se tendrá una referencia en relación con la eficacia de las políticas aplicadas.

a) Competitividad Global

Indicador: Índice de Competitividad Global

El indicador hace una valoración de “1” a “7”, siendo “7” la valoración que indica mayores niveles de competitividad. El índice es calculado utilizando información pública disponible y la Encuesta de Opinión Ejecutiva, una encuesta realizada por el Foro Económico Mundial en conjunto con una red de institutos asociados (que incluye instituciones líderes en investigación y organizaciones de negocios) en los países incluidos en el Informe de Competitividad Global. Su medición es anual.

b) Crédito Interno al Sector Privado

Indicador: Crédito Interno al Sector Privado (% del PIB).

El Crédito Interno al Sector Privado se refiere a los recursos financieros otorgados al sector privado, mediante préstamos, compra de valores que no constituyen una participación de capital, créditos comerciales, otras cuentas por cobrar, entre otros, que crean un derecho de reembolso. En el caso de algunos países, estos derechos incluyen el crédito a empresas públicas. Este indicador es elaborado por el Banco Mundial utilizando datos del Fondo Monetario Internacional, estadísticas financieras

internacionales y archivos de datos, estimaciones del PIB del Banco Mundial y la OCDE. Su medición es anual.

Indicadores de la Meta Nacional México con Responsabilidad Global

Se propusieron dos indicadores que permitan conocer el desempeño del país como actor global, a través de ellos se podrá medir la integración de nuestro país con el mundo y, el impacto de las políticas enfocadas a reposicionar a México a nivel mundial, promover el libre comercio, la movilidad de capitales y la integración productiva.

a) Presencia Global

Indicador: Índice Elcano de Presencia Global (IEPG).

Mide la presencia global en tres dimensiones: 1) Economía. 2) Defensa. 3) Presencia blanda. Para determinar la ponderación de cada una de las variables, el Instituto Elcano recurre a un panel de expertos en relaciones internacionales quienes, mediante una encuesta, definen la ponderación de cada dimensión. Existen tres dimensiones del índice: 1) Presencia económica (ponderada con 38.5%), incluye energía, bienes primarios, manufacturas, servicios e inversión. 2) Presencia militar (ponderada con 15.5%), considera tropas y equipamiento. 3) Presencia blanda (ponderada con 46%), incorpora migraciones, turismo, cultura, deportes, información, tecnología, ciencia, educación y cooperación. Su medición es quinquenal.

b) Índice de Globalización

Indicador: Índice de Globalización.

Mide las tres dimensiones principales de la globalización: 1) Económica, 2) Social y 3) Política. En la construcción del Índice, cada una de las variables es transformada a una escala de "1" a "100", donde "100" es el valor máximo para una variable

específica en el periodo 1970-2010 y “1” es el valor mínimo. Los valores más altos indican una mayor globalización. A partir de los indicadores de las tres dimensiones, se calcula un índice General de Globalización y subíndices referentes a: 1) Flujos económicos reales. 2) Restricciones económicas. 3) Datos sobre los flujos de información. 4) Datos sobre el contacto personal. 5) Datos sobre la proximidad cultural. Su medición es anual.

3.3 Presupuesto base cero ¿Qué es y cómo opera?

La metodología presupuestal denominada presupuesto base cero (*Zero Base Budgeting*) es atribuida al estadounidense Peter A. Pyhrr, quien a partir de su experiencia frente al reto de adaptarse al medio en el que la asignación de recursos siempre constituye un problema a resolver y donde las empresas se enfrentan a grandes reducciones de productividad, aumento desmedido en los costos de producción y enormes presiones por parte del mercado de consumo para mantener los precios, se propuso elaborar una metodología para la elaboración del presupuesto que permitiera desde su muy particular óptica la asignación eficaz de los recursos disponibles.

Fue a partir de su participación en la empresa Texas Instruments, en el año 1969, donde se le pidió preparar el presupuesto del siguiente año para la división de asesoría e investigación, a la que pertenecía, en la que enfrentó el reto de preparar el presupuesto con miras a reducir el gasto para el siguiente año en un 5%, una tarea de cumplimiento aparentemente imposible de realizar.

Para cumplir de manera eficiente su tarea se planteó inicialmente resolver dos preguntas básicas: ¿Dónde y cómo podemos gastar más eficientemente nuestros fondos? Y ¿Cuánto dinero (atendiendo a los limitados recursos disponibles) debemos gastar sin perder utilidades o aumentar costos?

El proceso inició pidiendo a cada uno de los gerentes, en función de una reducción posible de hasta un 10% del presupuesto del año 1970 frente al asignado en 1969, especificaran lo que se podía eliminar de cada una de sus áreas.

Al aplicar un margen de 10% cuando en realidad se aplicaría una reducción cercana al 5% permitió a los responsables de definir el presupuesto total de área elegir entre los propuestos, aquellos gastos que su eliminación causarían el menor impacto posible, aplicando reducciones que iban entre el 1 y el 10% dependiendo del nivel de afectación que la reducción de presupuestos pudiera alcanzar, considerando siempre que la reducción global debía colocarse en un 5%

El trabajo desarrollado no fue sencillo ya que hubo que practicarse un análisis detallado a fin de detectar desequilibrios existentes en función de la reducción del gasto, costos adicionales que no hubiesen sido previstos pero que resultaban necesarios y por lo tanto debían ser cuantificados todo ello permitió corregir los desequilibrios existentes.

Esta labor de análisis llevó al equipo encargado de proyectar dicho presupuesto a la conclusión de que resultaba necesario contar con un tipo de proceso para elaborar presupuestos que los obligara a identificar y analizar lo que se quería hacer en conjunto, a fijar objetivos y metas, a tomar decisiones de operación, evaluar los cambios de responsabilidad y cargas de trabajo, al cual se pudiera acudir no después de elaborar el presupuesto, sino durante su elaboración; como parte de integral del proceso.

A partir de la forma en que hubo que enfrentarse esta problemática surgió la metodología de planeación y presupuesto denominada presupuesto base cero.

Para Peter A. Pyhrr, la filosofía y los procedimientos que se utilizan para implantar el presupuesto base cero pueden ser aplicados tanto en la industria como en el gobierno, ya que de igual manera los problemas que se enfrentan y los beneficios

que se obtendrán son casi idénticos, siendo que en lo único en que difieren es en la forma de implantarse en cada caso, lo que deriva de las necesidades de cada usuario.

3.3.1 Origen y concepto

Una vez que Peter A. Pyhrr, identificó la necesidad de contar con dicha técnica presupuestal, se propuso desarrollar la metodología de planeación y presupuesto base cero, la cual según su creador, puede definirse como un concepto que consiste en reevaluar cada año todos los programas y gastos como si fueran nuevos, en donde cada gerente debe justificar su petición de presupuesto en detalle desde el origen, de ahí que parta de la base cero.

A partir de la aplicación de dicha metodología en la preparación de los presupuestos del año 1970 de las divisiones de asesoría e investigación de la empresa Texas instruments y su instrumentación a cargo de los departamentos encabezados por uno de los miembros de la Mesa Directiva de la empresa al frente de ambos y con el apoyo de cuatro de los vicepresidentes de la misma, se tomó la determinación de aplicar la técnica del presupuesto base cero a la preparación del presupuesto para el año 1971 en todas las divisiones de Texas instruments.

Una vez puesta en marcha la técnica del presupuesto base cero; Peter A. Pyhrr, tuvo la posibilidad de escribir un artículo en el que contaba su experiencia, mismo que se publicó en la revista *Harvard Business Review*, en la edición de noviembre/diciembre de 1970, lo que le valió atraer la atención del gobernador Jimmy Carter, quien por esta razón lo invitó a colaborar en su gobierno a fin de aplicar la metodología en el presupuesto público, como lo refiere el propio autor:

El recién electo gobernador de Georgia, Jimmy Carter, leyó este artículo y pensó que este proceso era necesario y podía aplicarse al estado de Georgia. Posteriormente

dejé mi puesto en Texas instruments para ayudar al gobernador Carter a implantar el presupuesto base cero, y esto contribuyó a desarrollar todas las recomendaciones de presupuesto de parte del ejecutivo del estado de Georgia para el año fiscal de 1973 (julio de 1972 a junio de 1973). Desde entonces el proceso ha sido adoptado por otras empresas e instituciones gubernamentales⁴³.

En el año 1976 ya con Jimmy Carter como Presidente de los Estados Unidos, se hizo realidad la promesa de campaña, convirtiéndose el presupuesto base cero en una metodología que aplicó a once estados, además de que fue adoptado por el Senado norteamericano; para 1977 se asumió por Cámara de Representantes e incluso se expidió una ley denominada *Sunset Legislation*, la cual empezaba a discriminar ciertos gastos de acuerdo con el éxito o fracaso de los programas autorizados para el periodo quinquenal.

3.3.2 Funcionalidad del Presupuesto base cero

En el proceso de preparación del presupuesto base cero se requiere que cada gerente, director o ejecutor de gasto justifique el presupuesto solicitado completo y en detalle; debiendo comprobar además el por qué se debe gastar tanto dinero; esta justificación se elabora por el propio gerente o por un grupo de trabajo perteneciente a la misma gerencia con capacidad suficiente para realizar el análisis de las actividades que deben presupuestarse y el nivel de toma de decisiones necesario para asumir la responsabilidad de la preparación del presupuesto. A estos grupos de trabajo se les concibió como unidades de decisión o análisis, las cuales son las que efectúan la elaboración del presupuesto base cero en cada gerencia.

A partir de este punto, cada unidad de análisis debe preparar “paquetes de decisión” de cada actividad u operación. Pero ¿qué es un paquete de decisión?, Peter A.

⁴³ Peter A. Pyhrr. Presupuesto Base Cero. Método práctico para evaluar gastos. 1978, Editorial Limusa, México p. XI.

Pyhrr lo define como un documento en el que se identifica una actividad, función u operación determinadas, en el cual se deben incluir los análisis de costos, propósitos, alternativas, evaluación de resultados, consecuencias, consecuencias de la no adopción del paquete y beneficios obtenidos. La figura 3.1 nos ilustra la forma en que se concebía la integración de los paquetes de decisión según su creador.

Fig. 3.1
Paquete de decisión⁴⁴

Nombre del paquete Planeación producto X (1 de 3)		Gerente John Doe		Clasificación 2									
DEFINICIÓN DEL PROGRAMA Y METAS													
<p>Proporcionar un nivel mínimo de esfuerzo de planeación para 5 millones de unidades del producto X. Mantener la producción actualizada y las relaciones de embarques con dos semanas de anticipación (actualmente se llevan con cuatro semanas de anticipación). Proporcionar informes del nivel de inventario de productos terminados diariamente, y reportes del nivel de inventario de productos en proceso cada tercer día (actualmente se lleva a diario). Llevar un sistema de inventario perpetuo de las materias primas (computarizado) para mantener un nivel suficiente de material para dos semanas a la mano y contar con pedidos bisemanales</p> <p>MEJORAS QUE SE INCLUYEN Reducir las horas extra de trabajo y el esfuerzo de oficina para llevar el sistema de inventario perpetuo. Reemplazar personal profesional por empleados de oficina.</p>													
BENEFICIOS		Razones de operación		1969	1970	1971							
Actividad que se requiere para sostener un mantenimiento mínimo de la función de planeación para poder entregar los productos a tiempo.		\$ M NSB *planeación		3.75	3.60	5.25							
		Prom. inventario/M NSB*		10 %	12 %	12 %							
		Costo del paquete/NSB*		.30%	.33%	.21%							
		Costo del paquete/GPM*		.90%	1.1%	.75%							
ALTERNATIVAS Y CONSECUENCIAS													
<ul style="list-style-type: none"> — La eliminación del experto en planeación haría que el supervisor de línea hiciera su propia planeación (con un costo incremental de cero por concepto de supervisor), pero el inventario excesivo, la ineficiente producción y el retraso de los envíos darían como resultado una pérdida excesiva de ventas. — Combinar la planeación de producción de los departamentos X, Y y Z. — Paquete 2 de 3 (\$ 15,000): agregar nuevamente el experto en planeación a largo plazo. — Paquete 3 de 3 (\$ 15,000): agregar un analista en investigación de operaciones 													
RECURSOS GASTOS/PERSONAL		1969		1970		1971				70-71			
		Total	1er. Trim.	2o. Trim.	3er. Trim.	4o. Trim.	Total	1er. Trim.	2o. Trim.	3er. Trim.	4o. Trim.	Total	Total
BRUTO		45	13	16	16	15	60	11	11	12	11	45	15
NETO		45	13	16	16	15	60	11	11	12	11	45	15
NO EXENTO		1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	(1)
EXENTO		3	3	4	4	4	4	2	2	2	2	2	2
cc 205	ORGANIZACIÓN Planeación DTL*	DIVISIÓN Circuitos				PREPARADO POR		FECHA					

⁴⁴ Idem, pág. 13

Esta metodología dentro de su proceso obliga a los gerentes o unidades de decisión a identificar las alternativas para llevar a cabo cada actividad, ya que de ello depende la mejor toma de decisiones, entre ellas se puede llegar a la conclusión de que resulta más caro o más económico el centralizar o descentralizar determinada actividad o crear un departamento de servicios específico con la finalidad de abatir el costo externo que implica pagar por obtener un servicio que se ha vuelto recurrente y por lo tanto necesario.

También se debe analizar por los gerentes (cuando los procesos sean simples y éste asuma en lo individual la responsabilidad de la elaboración del paquete de decisión y el cumplimiento de las metas) o unidades de decisión el nivel de esfuerzo que implica cada actividad y se debe determinar el nivel mínimo de gasto que permite ejecutarla, el cual en experiencia del autor es regularmente del 75% del total existente o presupuestado en el ejercicio en curso; posteriormente pero ya en otros paquetes de decisión se valorará el 25% restante.

La elaboración de los paquetes de decisión obliga invariablemente a los gerentes a reconsiderar el nivel mínimo de gasto, el cual regularmente tiende a decrecer, además de que atendiendo al nivel de esfuerzo de cada actividad se puede replantear la forma en que se realizan e incluso incidir en la generación de cambios y reorganización estructural en la organización.

Los paquetes de decisión deben numerarse o clasificarse de acuerdo con su nivel de importancia; este listado de ordenación permite que los gerentes identifiquen claramente las prioridades de sus áreas.

Cuando los paquetes de decisión son presentados a la alta gerencia, esta tiene la posibilidad de identificar explícitamente el costo beneficio de cada uno, las prioridades de la empresa, las áreas de oportunidad en materia de reorganización estructural, el nivel mínimo de gasto requerido, así como aquellos paquetes de

decisión donde el costo rebasa al beneficio y por lo tanto no son financieramente viables.

A partir de este proceso de identificación se pueden generar ahorros para la empresa y conseguir el objetivo de gastar eficientemente los recursos sin perder utilidades o sacrificar precios; y en el caso de las instituciones gubernamentales, sin transferir el incremento en el costo a los contribuyentes mediante el incremento anual de los impuestos.

Un presupuesto base cero, proporciona a la alta gerencia, a través de las listas de ordenación de los paquetes de decisión, información detallada sobre las importancia real de cada uno de éstos y el dinero que se necesita para lograr los resultados que desea la empresa, además permite identificar la duplicidad de actividades y los reprocesos que invariablemente se tendrán que eliminar; otorga certezas en cuanto a la forma eficiente en que se está gastando y además enfoca la atención en el capital necesario para el desarrollo de los programas, ya no en el costo que implica el incremento frente a ejercicios anteriores.

El método presupuesto base cero permite especificar las actividades de mayor peso o importancia en la empresa por cada división o departamento, permite hacer comparaciones entre las actividades de los departamentos entre sí, sus cargas de trabajo y facilita la evaluación y auditoría de cada uno ante las metas originalmente establecidas a fin de determinar si cada actividad, operación o proceso arrojó el resultado esperado.

Respecto del personal, el presupuesto base cero permite que mediante el proceso de evaluación, conocer el desempeño real de la plantilla de personal al tiempo que involucra a los grupos de trabajo en la responsabilidad compartida del cumplimiento de metas por ellos establecidas en la preparación de sus presupuestos, tal como fueron asumidas en los paquetes de decisión.

A largo plazo, el presupuesto base cero obliga a los gerentes a evaluar continuamente tanto planeación como operaciones, funcionalidad y eficiencia en forma constante; ante ello es natural que las utilidades mejoren en función de los cambios realizados. En el gobierno como ya se señaló, es el contribuyente el que además de no asumir la carga tributaria de mayores costos, se verá beneficiado por programas prioritarios, los cuales pueden financiarse con el recurso que antes se destinó a programas obsoletos y redundantes, sin que ello implique un impacto negativo en servicios a la sociedad.

3.3.3 Diferencias frente al presupuesto por programas

El presupuesto base cero se diferencia del presupuesto por programas en algunos aspectos, las ventajas que resaltan de la aplicación de aquel se pueden encontrar a partir del momento en el que se valora desde la perspectiva cero y de modo objetivo el por qué y para qué se solicitan recursos económicos.

Mientras que un presupuesto por programas se enfoca en buscar alcanzar los objetivos del programa, el presupuesto base cero evalúa el costo anual que tiene la inversión en cada programa frente al beneficio que este arroja; ese estudio costo beneficio implica que en caso de que el resultado no sea benéfico, el programa puede eliminarse y destinar el uso de los recursos a otros programas cuya funcionalidad apruebe el análisis costo beneficio.

El presupuesto base cero es flexible ante un presupuesto por programas, ya que mientras este último jamás se decidirá a desechar algún programa poco funcional y se esforzará por conseguir el éxito del programa preestablecido, el presupuesto base cero se deshará de programas cuya evaluación resulte negativa y se hará de otros nuevos o bien se enfocará en los ya existentes en función de los recursos existentes.

El presupuesto por programas no necesariamente analiza el costo beneficio que implica mantener vigente un programa determinado, ante la falta de funcionalidad buscará modificar estrategias aún y cuando ello implique la inyección de mayores recursos, lo que en la empresa se traduce en incremento de costos y en el sector gubernamental en mayores cargas tributarias al contribuyente con el incremento de los impuestos que se justifica en la necesidad del crecimiento del programa.

Cuando se integran las unidades de decisión, los participantes en el proceso se sienten más involucrados y comprometidos en el cumplimiento de las metas a corto plazo, ya que el proceso de elaboración de los paquetes de decisión implica mayor grado de compromiso y responsabilidad en el cumplimiento de las metas anuales; ello aunado a que difícilmente perderán de vista el objetivo de la organización y la meta a alcanzar.

Dentro de la organización, los paquetes de decisión no solo servirán para realizar la asignación presupuestal respectiva, sino que permitirá a las áreas específicas realizar los proceso de auditoría en función de las metas y objetivos planteados, por ello ahora también los proceso de auditoría pueden ser más simples en función de que el objeto de la misma es conocido por el área responsable de la ejecución de cada paquete de decisión.

3.3.4 ¿Quiénes y cómo pueden acudir a su aplicación?

Un presupuesto base cero bien planteado además puede representar beneficios palpables para los sectores público y privado, ya que como se ha visto en líneas anteriores, las empresas pueden reducir considerablemente sus gastos y con ello mantener precios e incrementar utilidades.

En el sector público, la aplicación del presupuesto base cero permitiría eficientar el ejercicio gasto público, ya que mediante la elaboración de paquetes de decisión y la elaboración de listas de ordenación se podría identificar plenamente el costo

beneficio de cada uno de los programas gubernamentales e incluso a través de ello se podrían aplicar los recortes presupuestales sin llegar a una afectación directa en los servicios que se prestan a los ciudadanos

Al poder controlar el gobierno el volumen de gasto y reducir los presupuestos en función de un presupuesto base cero, puede reducirse también el gasto público, el déficit y la deuda pública.

En el caso de nuestro país, el presupuesto base cero incluso daría una idea clara a la Cámara de Diputados respecto de las prioridades de crecimiento que se tienen acorde con la presentación de las listas de ordenación de los paquetes de decisión, lo que permitiría aprobar el gasto con el pleno conocimiento de que su ejercicio será ejecutado eficientemente.

Pero no todo son ventajas en la aplicación del presupuesto base cero a nivel gubernamental, de ahí que en los Estados Unidos no se continuara con su aplicación. En una administración pública federal, se tendría que definir plenamente cada una de las unidades de decisión al interior de cada dependencia y entidad encargada de la elaboración de los paquetes de decisión; en este sentido las decisiones debieran ser tomadas por el personal con un nivel de facultades y responsabilidades suficiente que no solo pueda presentar paquetes de decisión sino también asumir la responsabilidad de la elaboración de los paquetes de decisión y de la aplicación del presupuesto base cero; en este sentido se debería analizar cuántas unidades de decisión pueden surgir en cada una de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

El volumen de los paquetes de decisión pudiera resultar un verdadero problema ya que no existe un límite en la integración de éstos, por lo que las dependencias y entidades pueden producir un alto número de paquetes de decisión, los que en su conjunto pueden implicar una labor titánica en la clasificación final a través de las listas de ordenación, siendo quizá lo más viable, presentar listas de ordenación

sectorizadas; sin embargo, ello no permitiría detectar la duplicidad de actividades entre dependencias y entidades.

Un presupuesto base cero en la concepción de su creador, debe ser aplicado con miras a una planeación a largo plazo, ya que sus resultados no pueden ser medibles en periodos cortos, por lo que el ideal es que su aplicación parta de un plan de desarrollo a largo plazo. Otros partidarios del presupuesto base cero opinan lo mismo y defienden es postura.

Para Logan M. Cheek, los presupuestos base cero eficaces requieren un sistema de retroalimentación cerrada para ligar los objetivos y las estrategias de la empresa desarrolladas durante la planificación de largo alcance. De otro modo, tanto el plan como el presupuesto estarán en mutuo desacuerdo, y también, probablemente, con la realidad. Y la ventaja principal de los presupuestos base cero, que es la de obtener una mejor asignación de recursos, quedará lamentablemente eliminada. Pero una vez eslabonada se convierte en un instrumento poderoso para que el plan de largo alcance se lleve a cabo⁴⁵.

En el caso particular de nuestro país, y dada la periodicidad de seis años de las administraciones gubernamentales, para que un presupuesto base cero funcione a nivel administración pública federal, debiera considerarse desde la concepción del Plan Nacional de Desarrollo, con miras a que los programas derivados de este sean sujetos a modificación e incluso puedan desaparecer en función de la falta de resultados positivos.

Aplicar un presupuesto base cero para tres años o menos, en el marco de un Plan Nacional de Desarrollo que no fue concebido con un enfoque de ese tipo además de representar una ardua labor, no garantiza resultados óptimos en la aplicación de la metodología presupuesto base cero, ello aunado a que la tarea de integrar unidades

⁴⁵ Logan M. Cheek. Presupuestos base cero. La técnica presupuestaria del futuro. Lo que son y lo que se necesita para su funcionamiento. 1979. Editorial Técnica, México p. 13

de decisión es compleja, lo que se facilita mucho menos cuando las plantillas de personal vienen de una metodología distinta respecto de la integración del presupuesto; esta resistencia puede restar entusiasmo en la integración de los paquetes de decisión, ya que la organización puede no estar convencida del objetivo de la nueva metodología.

3.1 Experiencias y resultados de la aplicación del presupuesto base cero.

En los Estados Unidos la aplicación del presupuesto base cero dentro de la empresa Texas instruments resultó exitoso dado que se trataba de una metodología de alcance finito, pues aunque se tratara de una empresa grande con diversas divisiones e incluso con instalaciones establecidas en diversos lugares del territorio norteamericano, los procesos de la misma resultaban cuantificables en función del objeto de la misma.

El presupuesto base cero se siguió aplicando en diversas empresas ya que dentro del sector privado sigue representando ventajas, entre ellas genera certezas en la alta gerencia respecto del ejercicio eficiente del presupuesto, lo que implica que los costos finales se puedan sostener por más tiempo sin sacrificar las utilidades de las empresas.

Para el sector privado la metodología del presupuesto base cero ha resultado una excelente herramienta de presupuestación del gasto, de ahí que siga vigente e incluso se haya combinado con alguna otra metodología a fin de permitir una elaboración transparente en el ejercicio de los recursos.

A nivel gubernamental el éxito del presupuesto base se cero ha encontrado algunas limitantes que han conseguido la extinción de la aplicación de esta metodología por la complejidad que implica aplicarse en un universo mucho mayor con características específicas.

3.4.1 El Gobierno en Estados Unidos

Cuando el presupuesto base cero se implantó en el estado de Georgia, el proceso resultó un poco más complejo que a nivel empresarial ya que el número de paquetes de decisión que se presentaba era considerable, se habla de la cifra de once mil paquetes de decisión al año, lo que hacía prácticamente inviable su estudio en lo individual dentro del plazo que se contaba en el legislativo para analizarlo; consecuentemente, la aplicación del presupuesto base cero ya no resulta la mejor de las metodologías de presupuestación, ya que es imposible analizar en breve lapso de tiempo el contenido de cada uno de esos paquetes de decisión sin perderse en un universo de documentos.

Evidentemente fue un gran problema el intentar analizar los paquetes de decisión que se remitían al Congreso para la integración del presupuesto base cero de todo el gobierno federal, si once mil paquetes se formaban en la administración del estado de Georgia, cuando se aplicó la metodología a todo el gobierno federal, la cantidad de paquetes de decisión se multiplicó en cifras desproporcionadas; ni siquiera se podía tener la certeza de que al interior de cada organización los paquetes de decisión se hubieran analizado a detalle por la alta gerencia, previo a su respectiva remisión.

Otro problema detectado en la administración del Presidente Jimmy Carter, fue que los funcionarios integrantes de las unidades de decisión debían destinar una buena cantidad de horas-hombre en la elaboración anual de cada uno de los paquetes respectivos, tiempo que se dejaba de destinar a actividades sustanciales dentro de las oficinas a las que estaban adscritos, lo que implicaba mayores jornadas de trabajo con sus respectivos costos de jornadas extraordinarias o bien disminución en la calidad de los servicios prestados.

También se encontró que tratándose del sector gubernamental no era posible cuantificar un alto nivel de ahorro de recursos, en parte por el costo que implicaba

sostener las estructuras administrativas en cada organización y en parte por que seguían existiendo gastos tan básicos como el consumo de papel que se veían incrementados, lo cual se dio a partir de la implantación del presupuesto base cero y que incluso podía deberse a la integración de los paquetes de decisión que se preparaban anualmente.

En esos años el gobierno norteamericano enfrentó otro problema; el planteamiento de los objetivos del presupuesto base cero se dio de manera tan generalizada y ambigua que existía mucha confusión en las propias unidades de decisión para determinar a qué objetivo pertenecía cada paquete de decisión.

Si bien es cierto, la metodología de presupuesto base cero podía perfeccionarse en los siguientes años, la decisión del Presidente Ronald Reagan fue dejar de aplicarla en el año 1981, dejándola subsistente como un mecanismo de control en aquellos Departamentos de Estado en los que la tendencia al incremento desproporcionado en la presupuestación de recursos era recurrente y donde el presupuesto base cero implicaba un freno al desmedido ejercicio del gasto público.

3.4.2 La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

En México también se vivió un intento de aplicación del presupuesto base cero, ocurrió en el año 1979 en la integración del presupuesto del siguiente año exclusivamente para la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), dentro del sexenio del presidente López Portillo.

No se tiene un dato preciso de por qué el intento se dio particularmente en esa Secretaría, quizá fue porque los programas relacionados con el tema agricultura y recursos hidráulicos dependían mucho de las necesidades de cada región en periodos de tiempo específicos, ello aunado a que los recursos que esa Secretaría

recibía se destinaban en gran medida a inversión en infraestructura para dotar de los requerimientos básicos y necesarios para el crecimiento en este sector.

Al destinarse una gran parte de recursos a inversión en materia de infraestructura, los cuales se ejercían vía la Secretaría de Programación y Presupuesto, los recursos a ejercerse directamente eran menores y quizá por ello el riesgo de probar la nueva metodología era menor.

Para identificar a las unidades de decisión se acudió a la definición previa de distritos agropecuarios de riego y temporal, los cuales se encontraban geográficamente bien delimitados y correspondían a cada una de las unidades de producción identificadas ante la Secretaría como áreas de inversión de recursos con un Comité Directivo y un Comité Técnico cada uno.

Esto facilitó la identificación de las unidades de decisión sin alterar la forma en la que hasta el momento venían operando dichos distritos; cada uno de ellos se asumía entonces como una unidad de decisión.

A diferencia de otros sectores, en el sector agropecuario el presupuesto anual no era considerado un derecho adquirido, pues año con año se debía justificar lo que se pretendía gastar y para qué se gastaría. Además, con la participación de la comunidad se decidía si se optaba por una u otra opción dentro de las necesidades planteadas, de tal forma que en la decisión que se asumía por parte del Comité Directivo, se contaba con la participación y anuencia de los participantes en el proceso decisivo.

Esta fase permitía pues la integración de los paquetes de decisión estableciendo las prioridades de crecimiento de cada distrito, así que mientras el proceso no implicaba un cambio drástico, permitía la aplicación de la metodología presupuesto base cero sin la alteración del entorno.

Una vez que los paquetes de decisión fueron presentados ante la alta dirección de la Secretaría, esta se encargó de priorizar por niveles de importancia cada uno de los requerimientos dentro de las listas de ordenación las cuales debían elaborarse considerando las metas del Plan Nacional de Desarrollo previamente establecido.

Rubén Vilchis Melgarejo, uno de los responsables de implantar esta metodología de presupuestación se mostró en todo tiempo muy cauteloso en cuanto a los resultados obtenidos y consideramos que el éxito de la aplicación no fue el esperado, pues no se insistió en su aplicación para el siguiente año ni en la misma Secretaría ni hacia otros sectores del gobierno federal. Quizá el entusiasmo también disminuyó al notar que en ese mismo año los Estados Unidos dejaron de acudir a dicha metodología.

3.5 La presupuestación con base en las Metas Nacionales del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

Hemos señalado en el capítulo II, que en términos de lo que dispone el artículo 42 fracción II de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, remite a la Cámara de Diputados, a más tardar el 30 de junio de cada año, la estructura programática a emplear en la integración del proyecto de Presupuesto de Egresos que corresponda.

La estructura programática en términos de lo que señala la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en sus definiciones es el conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, que define las acciones que efectúan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas y presupuestos, así como ordena y clasifica las acciones de los ejecutores de gasto para delimitar la aplicación del gasto y permite conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos.

A partir del ejercicio fiscal 2008 el Programa presupuestario fue adoptado como la categoría programática, que permite agrupar las asignaciones presupuestarias en conjuntos de acciones homogéneas y vincularlas al logro de resultados, a través de los objetivos y metas definidos con base en una Matriz de Indicadores de Resultados; con ello las etapas del proceso presupuestario se articularon a partir de programas presupuestarios, centrando el análisis y las decisiones en las etapas de proceso presupuestario en la Estructura Programática.

Pues bien, en el mes de junio del presente año, a fin de dar cumplimiento al dispositivo legal en comento, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público remitió a la Cámara de Diputados la estructura programática que serviría como base para la integración del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016, misma que para las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal sirve como guía para la integración de sus anteproyectos de Presupuesto de Egresos

A través de la Estructura Programática, los Programas Presupuestarios se clasifican en grupos, finalidades y modalidades, a efecto de identificar con toda claridad las asignaciones y destino final del gasto público federal. La clasificación vigente de modalidades considera un total de 23, según el Acuerdo por el que se emite la clasificación programática a cargo del Consejo Nacional de Armonización Contable, los cuales se muestran en la figura 3.2.

La Estructura Programática facilita la vinculación de la programación de los ejecutores de gasto con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de éste derivan, permite además incluir indicadores de desempeño con sus correspondientes metas establecidas en los programas anuales, diferenciando los indicadores y metas de la dependencia o entidad de los que corresponden a sus unidades responsables.

Figura 3.2⁴⁶

CLASIFICACIÓN PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS (Pp's)	
Grupo de Gasto	
Grupo de Programas	
Finalidades de los Programas	
Modalidades de Programas	Clave
Gasto Programable	
Programas Federales	
Subsidios: Sectores Social y Privado o Entidades Federativas y Municipios	
Sujetos a Reglas de Operación	S
Otros Subsidios	U
Desempeño de las Funciones	
Prestación de Servicios Públicos	E
Provisión de Bienes Públicos	B
Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas	P
Promoción y fomento	F
Regulación y supervisión	G
Funciones de las Fuerzas Armadas	A
Específicos	R
Proyectos de Inversión	K
Administrativos y de Apoyo	
Apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institucional	M
Apoyo a la función pública y al mejoramiento de la gestión	O
Operaciones ajenas	W
Compromisos de Gobierno Federal	
Obligaciones de cumplimiento de resolución jurisdiccional	L
Desastres Naturales	N
Obligaciones de Gobierno Federal	
Pensiones y jubilaciones	J
Aportaciones a la seguridad social	T
Aportaciones a fondos de estabilización	Y
Aportaciones a fondos de inversión y reestructura de pensiones	Z
Programas Gasto Federalizado	
Gasto Federalizado	I
Gasto No Programable	
Participaciones a entidades federativas y municipios	C
Costo financiero, deuda o apoyos a deudores y ahorradores de la banca	D
Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS)	H

⁴⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016. Año 2015, Pág. 150. Recuperado de http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion_16/1_av_PyP_Inv_ene_may_2015.pdf

Los indicadores, corresponden a un índice, medida, cociente o fórmula, que permite establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr en un año, atendiendo al contenido de los programas anuales que se elaboran al efecto; el parámetro en comento se expresa en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad, y constituyen la base para el funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) que es administrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La presentación de la estructura programática obedece a que en términos de lo que dispone el artículo 28, fracción II de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el proyecto de Presupuesto de Egresos se presentará y aprobará, conforme a la clasificación funcional y programática, misma que agrupa las previsiones de gasto con base en actividades que por disposición legal le corresponden a los ejecutores de gasto, atendiendo a los resultados que se proponen alcanzar, en términos de funciones, programas, proyectos, actividades, indicadores, objetivos y metas; lo que permite conocer y evaluar la productividad y los resultados del gasto público en cada una de las etapas del proceso presupuestario; recordemos que la metodología presupuestal en México obedece al presupuesto por programas con base en resultados.

La estructura programática debe solventar una serie de requisitos establecidos por el artículo 24 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que establece las categorías programáticas que la componen, siendo las siguientes:

Función y subfunción.- Permiten identificar y organizan las actividades que realizan los ejecutores de gasto en la consecución de los fines y objetivos contenidos en la Constitución, conforme al clasificador emitido en términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Programa.- Identifica para efectos presupuestarios los programas que establecen las dependencias y entidades para el cumplimiento de sus funciones, políticas y objetivos institucionales, conforme a sus atribuciones.

Actividad Institucional.- Permite identificar las acciones de los ejecutores de gasto, vinculando éstas con las atribuciones legales respectivas, en congruencia con las categorías de las funciones y los programas que les corresponden.

Proyecto.- Establece las acciones que implican asignaciones presupuestarias para programas y proyectos de inversión registrados en la Cartera.

La estructura programática, en términos del artículo 25 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y conforme a la clasificación funcional y programática, además debe incorporar los elementos programáticos siguientes:

Misión, incluye los propósitos fundamentales que justifican la existencia de la dependencia o entidad y, para efectos programáticos, se formula mediante una visión integral de las atribuciones contenidas en la ley orgánica u ordenamiento jurídico aplicable.

Objetivo, como resultado o alcance esperado asociado a un programa, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de éste deriven, el cual debe ser formulado de conformidad con las disposiciones que para tal efecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Meta, es la expresión cuantitativa del nivel de cumplimiento esperado del objetivo en un periodo determinado, y debe expresarse de manera clara, medible y precisa;

Unidad responsable, el cual, como elemento programático, identifica a las unidades que realizan el seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de los indicadores de desempeño a nivel de dependencia o entidad.

Indicador de desempeño, es la expresión cuantitativa construida a partir de variables cuantitativas o cualitativas, que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros expresados como el cumplimiento de los objetivos y las metas establecidas, reflejar los cambios vinculados con las acciones del programa, dar seguimiento y evaluar sus resultados y debe reflejar cuando menos:

Eficacia, que mide la relación entre los bienes y servicios producidos y el impacto que generan. Mide el grado de cumplimiento de los objetivos; eficiencia, que mide la relación entre la cantidad de los bienes y servicios generados y los insumos o recursos utilizados para su producción; y economía, que mide la capacidad para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros.

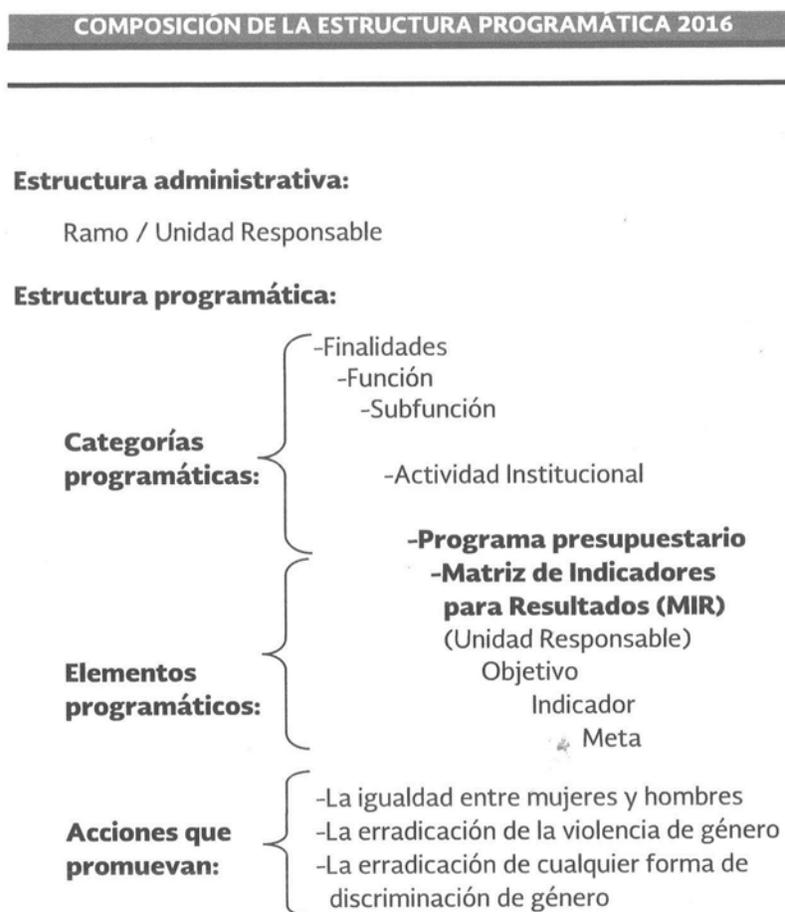
Calidad, que mide los atributos, propiedades o características que deben tener los bienes y servicios públicos generados en la atención de la población objetivo, vinculándose con la satisfacción del usuario o beneficiario. En este aspecto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se encuentra facultada para establecer metodología para alinear indicadores a objetivos que describan los fines, propósitos, componentes y actividades de los programas.

La figura 3.3 que mostramos en la siguiente página, ilustra en forma esquemática la composición de la estructura programática y la figura 3.4 nos muestra un esquema conceptual de la misma.

Durante el ejercicio fiscal 2015 la Estructura Programática consideró 975 Programas Presupuestarios con asignación de recursos fiscales y propios, a partir de estos programas es que se integró el Presupuesto de Egresos de la Federación 2015.

En este orden de ideas, la forma en que se integral el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación actualmente es con base en la estructura programática preparada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y entregada a la Cámara de Diputados año con año. Tal como se establece por la Ley Federal de Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento, de donde se desprende que no se ha abierto la posibilidad para que se pueda incorporar en la integración del presupuesto de egresos de la federación la metodología presupuesto base cero, la cual para efecto de su implantación requiere una técnica muy distinta a la que actualmente se emplea en la presupuestación por programas.

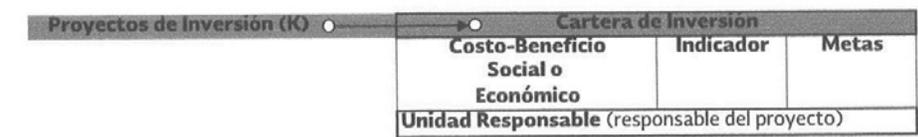
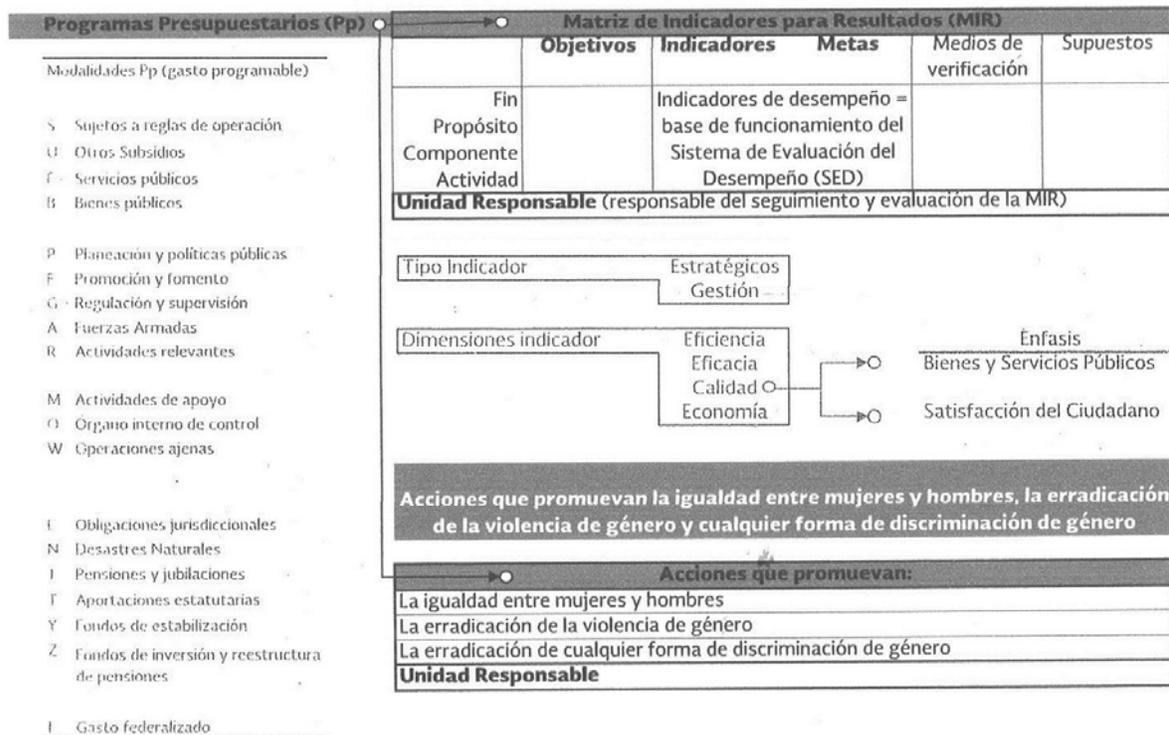
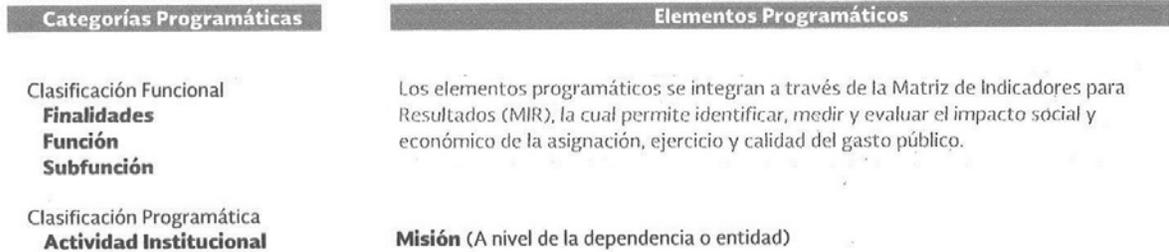
Figura 3.3⁴⁷



⁴⁷ Idem, pág. 149

Figura 3.4⁴⁸

ESQUEMA CONCEPTUAL DE LAS ESTRUCTURAS PROGRAMÁTICAS PARA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS 2016



⁴⁸ Idem, pág. 148

3.6 El presupuesto base cero frente al gasto corriente, el gasto de inversión en infraestructura y el pago de deuda.

Si bien metodología de planeación y presupuesto base cero, puede aplicarse tanto en el sector privado como el público; para la cual en el caso del Estado Mexicano, se deberían ejecutar previamente las reformas legislativas que permitan su aplicación desde la integración de los Planes Nacionales de Desarrollo y los respectivos presupuestos anuales; lo cual implicaría una reforma sustancial en materia de planeación y presupuestación.

Supóngase que ello no representa un obstáculo y que a partir de hoy, contamos con los dispositivos legales que permiten la introducción del presupuesto base cero y por lo tanto, la forma en que se integran los presupuestos se modifica.

Toda vez que la administración de los recursos públicos, dada su complejidad atiende un abanico de necesidades presupuestales, habría que enfrentarnos al reto inicial de establecer unidades de decisión en cada una de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, siendo necesario contar en cada una de éstas con más de una unidad de decisión; ya que recordemos que éstas son las que se encargan de la integración de los paquetes de decisión y por tanto deben estar involucradas directamente en la ejecución de las actividades que componen cada uno de los paquetes de decisión. En este contexto tendremos tantas unidades de decisión como sea necesario.

Preparar los paquetes de decisión implicará dedicar horas-hombre a la capacitación respecto del uso de la nueva metodología de presupuestación, también a la integración de los paquetes de decisión y al momento en el que la alta gerencia evalúe cada uno de éstos; por lo tanto se debe administrar eficientemente el tiempo dedicado a estos procesos.

Sabemos que la metodología base cero obliga a las unidades de decisión a identificar las alternativas para llevar a cabo cada actividad con la finalidad de reducir el costo respectivo e integrarlas en cada paquete de decisión, los cuales a su vez se clasificarán según su grado de importancia en el listado de ordenación que permita a la gerencia identificar claramente las prioridades de sus áreas.

Al momento de que los paquetes de decisión sean presentados a la alta gerencia, en el caso los secretarios y/o subsecretarios del ramo o bien titulares de las entidades paraestatales, estos tiene la posibilidad de identificar explícitamente el costo beneficio de cada uno, el nivel mínimo de gasto requerido, las prioridades de la organización, los paquetes de decisión donde el costo rebasa al beneficio y que por tanto resultan financieramente incosteables.

¿Pero cómo es posible justificar el presupuesto solicitado completo y en detalle cuando se trata del presupuesto destinado al llamado gasto corriente? ¿De qué forma se puede justificar el costo beneficio de recursos que no se regeneran o que no regresan?

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria define el gasto corriente estructural como el monto correspondiente al gasto neto total, excluyendo los gastos por concepto de costo financiero, participaciones a las entidades federativas, a los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, adeudos de ejercicios fiscales anteriores, combustibles utilizados para la generación de electricidad, pago de pensiones y jubilaciones del sector público, y la inversión física y financiera directa de la Administración Pública Federal.

Bajo esta tesitura, algunos de los conceptos que integran el gasto corriente son: el pago de salarios a los empleados ya sea que se encuentren dentro de la estructura administrativa o bajo el rubro de honorarios, las aportaciones de seguridad social, el aseguramiento de inmuebles federales, los materiales e insumos de papelería necesarios para las actividades administrativas, el pago de rentas de inmuebles, el

arrendamiento de maquinaria, los servicios de limpieza y mantenimiento a inmuebles, el consumo de electricidad, agua, gas y gasolinas, el servicio de fotocopiado, la telefonía, el costo de los traslados oficiales y viáticos, entre otros.

Todos estos conceptos tienen la característica de que una vez erogado el gasto, los recursos no regresan transformados en un beneficio, pero todos sirven para dar cauce a la actividad administrativa que se activa para dar cumplimiento a las metas reales de las instituciones.

En este contexto, el aplicar la metodología presupuesto base cero al gasto corriente únicamente nos va a restar tiempo valioso de otras actividades para destinarlo a la elaboración de paquetes de decisión cuyo análisis costo beneficio es desfavorable desde el punto de vista de esta metodología y que sin embargo se trata de gastos que no pueden dejar de realizarse por que se corre el riesgo de detener la actividad gubernamental.

Peter A. Pyhrr estaba consciente de la existencia de ciertos gastos a los que no resultaba viable aplicar la metodología base cero, reconocía que a ciertos gastos generales era imposible sujetarlos a esta metodología y señalaba:

El presupuesto base cero puede aplicarse en las áreas administrativas, técnica y comercial de presupuesto (algunos costos de transporte y distribución pueden ser parte de un sistema de costos estándar), pero este no se puede adaptar a costos de mano de obra y de material y de algunos otros gastos generales directos, que se refieren a las operaciones de producción. El sistema de presupuesto base cero no se aplica ni en la producción directa ni en los costos de fabricación, pues normalmente no se deriva ningún beneficio del aumento de estos gastos, o sea, no hay relación de costo beneficio. La elaboración de presupuestos para estos costos,

normalmente es un estudio administrativo, cuya finalidad el reducir los costos unitarios al mínimo.⁴⁹

Ahora bien, si analizamos lo que sucede si tratamos de aplicar el presupuesto base cero al gasto de inversión en infraestructura llegaremos a conclusiones similares; pues el gasto de inversión en infraestructura no necesariamente reporta beneficios dentro del año en que se empieza a ejecutar; ello en función de que los proyectos de inversión en infraestructura tardan varios años en concluirse.

La construcción de escuelas y hospitales, la ampliación de la infraestructura carretera, la construcción de presas, entre otros proyectos de infraestructura, requieren la inversión de grandes cantidades de dinero público y de un proceso constructivo que difícilmente se ejecutará en menos de un año, en este sentido, si se parte de que año con año la presupuestación se realizará a partir de cero, el primer año de la ejecución de la obra y posiblemente también el segundo el costo será impresionante frente a un beneficio nulo, pues los beneficios a la sociedad se verán en el momento en que inicie operación de esos hospitales, escuelas, presas o carreteras se podrá apreciar el beneficio a la población.

La aplicación estricta de la metodología base cero en este contexto, nos llevaría a pensar en la imposibilidad de ejecutar proyectos de inversión en infraestructura.

Hablemos ahora del pago de deuda pública y el presupuesto base cero; la deuda pública representa un compromiso de carácter económico adquirido con anterioridad a través de un préstamo de dinero que el gobierno solicitó para financiar algunos de sus programas; se ha adquirido la obligación de pagar en determinada cantidad de años recursos que ya fueron ejercidos; podemos establecer unidades de decisión y tratar de elaborar paquetes de decisión, que al igual que en los casos anteriores, no podremos justificar año con año en la relación costo-beneficio, pues bajo una

⁴⁹ Peter A. Pyhrr. Presupuesto Base Cero. Método práctico para evaluar gastos. 1978, Editorial Limusa, México p. 25

concepción simplista año con año existirá un costo, pero no se podrá hablar de un beneficio, salvo que este se trate de justificar con el destino que se dio a los recursos obtenidos vía préstamo; pero esto, viene a distorsionar completamente la finalidad de la aplicación del presupuesto base cero, porque el beneficio real en el año que se pagará la deuda, no será ni real ni proporcional al costo que ello implica.

Caso similar aplicará a la presupuestación de los recursos que por responsabilidad patrimonial del Estado se destinan al pago de indemnizaciones a quienes sin obligación jurídica de soportarlo, sufren daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado.

3.7 El presupuesto base cero y la posibilidad de que su aplicación sea selectiva o parcial.

Ya vimos que la metodología de presupuesto base cero no resulta aplicable a cierto tipo de gasto que se realizan a nivel gubernamental, por lo que ahora cabe la posibilidad de preguntarse si podemos recurrir a la aplicación selectiva o parcial de dicha metodología.

A diferencia de las experiencias que pueden acontecer en el sector industrial, la aplicación el presupuesto base cero se vuelve compleja tratándose del sector público; donde aplicar más de una metodología de presupuestación puede derivar en una falta de control estricta del gasto.

La metodología de presupuesto base cero no es compatible con el presupuesto por programas que se aplica en nuestro país, y combinar las dos metodologías implica establecer un doble mecanismo de presupuestación y también un doble mecanismo de control.

Pero la gravedad del asunto sería que en cada dependencia y entidad pueden existir áreas que como unidades de decisión tengan que presupuestar gastos en una y otra metodología, lo que puede llevar a invertir mayores cantidades de tiempo a procesos distintos, lo que escalado hacia la alta gerencia implica revisar dos tipos de presupuestos.

No creemos que sea fácil establecer mecanismos de consolidación que permitan integrar las dos metodologías y trabajar simultáneamente en ambas no solo durante la integración del presupuesto sino también durante su ejecución, seguimiento y evaluación.

La actividad presupuestal de la administración pública federal hoy en día se centra en las áreas de programación y presupuesto de cada dependencia y entidad, la intervención de las ejecutoras de gasto de dichas dependencia es más activa cuando se integran los anteproyectos de presupuesto, pero no les lleva más allá de un mes de intensa actividad, ya que regularmente el seguimiento a la integración del proyecto de presupuesto, su presentación ante la Cámara de Diputados, su aprobación, recalendarización definitiva y asignación, se lleva a cabo por las áreas con funciones específicas al respecto.

Representaría un reto enorme capacitar a una importante cantidad de personal de las dependencias y entidades en la metodología de presupuesto base cero y además en el proceso de presupuestación por programas en base a resultados, pues tendrían que comprender ambas metodologías para poder involucrarse en su aplicación.

Otro factor a considerar ante la posibilidad en comento, es que actualmente la presupuestación pro programas que se lleva a cabo en el gobierno federal a través de la estructura programática implica presentar un número considerable de programas presupuestales; solamente en 2015, se aprobaron 975 programas presupuestales y de acuerdo con la estructura programática para el presupuesto

2016, la cifra proyectada se incrementó a 1,097, de los cuales falta conocer cuántos no serán aprobados. Traducir la mayor parte de esos programas a paquetes de decisión y mezclarlos con cédulas de presupuesto por programas implicaría grandes cantidades de información imposible de controlar. Recordemos que solamente en la experiencia del estado de Georgia en los años setentas se elaboraban alrededor de once mil paquetes de decisión, la cantidad para una estructura tan robusta como lo es la de la Administración Pública Federal de nuestro país arrojaría cifras incontables e incontrolables.

Luego debemos asumir que sería más fácil pretender aplicar una metodología de presupuestación distinta al inicio de un sexenio, cuando las estructuras institucionales se muestran más abiertas a los cambios en función de la llegada de una nueva administración, que cuando ya se publicó un Plan Nacional de Desarrollo y su ejecución se encuentra a la mitad del proceso.

Aplicar el presupuesto base cero como una nueva modalidad de presupuestación, única o combinada con otras metodologías debe asumirse con la seriedad que ello implica, con la capacitación pertinente respectiva y la información suficiente que permita su instrumentación, además debe apoyarse en los dispositivos legales respectivos a fin de que se asuma como un proceso como tantos otros en la administración pública federal con objetivos y finalidades bien definidas.

3.8 Evaluación de resultados para dar seguimiento y continuidad de la aplicación del presupuesto base cero

La evaluación de los resultados del presupuesto base cero se da realmente al final del ejercicio, pues es a través del porcentaje o nivel de cumplimiento de las metas establecidas en los paquetes de decisión que se puede determinar si se alcanzaron o no las metas establecidas para su cumplimiento.

Estos resultados se pueden evaluar por las áreas de auditoría en las empresas o bien por los Órganos Internos de Control gubernamentales, recordemos que una de las ventajas que ofrecen los paquetes de decisión es que pueden permitir a estas áreas específicas dirigir los procesos de auditoría al cumplimiento de las metas plasmadas en dichos paquetes.

En el caso de nuestro país, considerando que los mecanismos de evaluación de las metas están contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo, es probable que a partir de los indicadores preestablecidos se plasmen las metas de cada uno de los paquetes de decisión, ya que con independencia de que se aplique una u otra metodología de presupuestación, el Plan Nacional de Desarrollo prevalece sobre los mecanismos de presupuestación.

Ahora bien, las instituciones pueden ser conscientes de los resultados en cuanto al cumplimiento de las metas del año anterior, al revisar cada uno de los paquetes de decisión que se elaboren para en el presupuesto base cero del siguiente ejercicio, pues en estos se debe señalar el beneficio del año anterior.

Es importante insistir que uno de los principales retos que implica la implantación de la metodología presupuesto base cero es el alto volumen de paquetes de decisión que pueden resultar, en este sentido a mayor volumen de paquetes, mayor será la dificultad de evaluar cada uno de éstos. Es un hecho de que una de las mayores dificultades que enfrentó el gobierno norteamericano fue la evaluación y control de los paquetes de decisión; de hecho no pudo obtenerse un parámetro que especificara el ahorro que se obtuvo con la aplicación del presupuesto base cero.

Se insiste pues que resulta muy ambicioso pretender aplicar la metodología presupuesto base cero a la mitad de la ejecución del vigente Plan Nacional de Desarrollo, considerando que su implantación requiere de un largo proceso de capacitación y ejecución.

Ahora bien, considerando que actualmente al interior del poder ejecutivo federal es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la que se encarga de dar seguimiento al cumplimiento de los indicadores de cumplimiento de cada uno de los programas presupuestales, resultaría lógico pensar que la atribución de evaluar el cumplimiento de los objetivos de cada paquete de decisión lo asuma la misma Secretaría, sin embargo, existiría la duda de si la infraestructura actual de ésta le permitiría realizar diligentemente dicha evaluación o si para ello requeriría crecer su plantilla de personal exclusivamente para dichos efectos, pues aún y cuando se optara por sistematizar el proceso de elaboración de paquetes de decisión, la tarea de revisar uno a uno implica invertir una importante cantidad de horas hombre.

3.9 La forma en que se integró el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016. El ejemplo de la Estrategia programática del Ramo 11 Educación Pública⁵⁰.

La evaluación de los resultados del presupuesto base cero se da realmente al final En la integración del Presupuesto de Egresos de la Federación 2016, específicamente en el ramo 11 se tomó en cuenta el contenido del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 que incorpora como Meta Nacional "UN MÉXICO CON EDUCACIÓN DE CALIDAD", en el que se propone implementar políticas de Estado que garanticen el derecho a la educación de calidad para todos, se brinde educación con Perspectiva de Género, se fortalezca la articulación entre niveles educativos y los vincule con el quehacer científico, el desarrollo tecnológico y el sector productivo, con el fin de generar un capital humano de calidad que contribuya al desarrollo nacional y a una mayor productividad.

Así fue señalado en el tomo II del citado presupuesto de egresos, donde además se dice, atendiendo a la Reforma Constitucional en materia educativa, la modificación

⁵⁰ Presupuesto de Egresos de la Federación 2016. Consultado en la página electrónica: http://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF/2016/docs/11/r11_ep.pdf el día 25 de enero de 2016.

de la Ley General de Educación, así como la entrada en vigor de la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, los Estados, el Distrito Federal y Municipios, deben impartir y garantizar la calidad de la educación pública obligatoria básica y medio superior.

La integración del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos 2016 para este ramo en específico se atendió a la modalidad de presupuesto por programas, de hecho como lo señala el mismo documento, se da continuidad a la aplicación de diversos programas y se establecen metas para dicho ejercicio con la finalidad de alcanzar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

A continuación se presenta un extracto de lo que el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016 refiere en relación con la estrategia programática del Ramo 11 Educación Pública, donde se reitera, se trabajó sobre un presupuesto por programas alineado a las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

En línea con el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 (PSE) plantea la conjunción de esfuerzos, de autoridades, maestros, alumnos, padres y la sociedad en conjunto para cumplir con los fines de una educación con calidad, a través de sus seis objetivos sectoriales, mismos que se encuentran directamente vinculados al logro de la meta nacional:

- 1.- Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población.
- 2.- Fortalecer la calidad y pertinencia de la educación media superior, superior y formación para el trabajo, a fin de que contribuyan al desarrollo de México.
- 3.- Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa.

4.- Fortalecer la práctica de actividades físicas y deportivas como un componente de la educación integral.

5.- Promover y difundir el arte y la cultura como recursos formativos privilegiados para impulsar la educación integral.

6.- Impulsar la educación científica y tecnológica como elemento indispensable para la transformación de México en una sociedad del conocimiento.

En este marco, además del análisis realizado por la Secretaría de Educación Pública a cada uno de sus programas con la finalidad de detectar y eliminar duplicidades y detectar áreas de oportunidad; se definieron acciones que se plantean ejecutar en el ejercicio 2016 a través del ejercicio del gasto público consistentes en:

- a) La creación de dos programas presupuestarios denominados Pp S271 Programa Nacional de Convivencia Escolar y Pp S270 Programa Nacional de Inglés.
- b) Se fusionan los siguientes programas presupuestarios
 - i. Tres relacionados con el fortalecimiento de la calidad en la educación, S245 Programa de fortalecimiento de la calidad en instituciones educativas, S246 Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica y U067 Fondo para elevar la calidad de la educación superior, para ahora englobarse en el Pp S267 Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa.
 - ii. Tres de subsidios para fortalecer la Autonomía de Gestión Escolar y el desarrollo de Infraestructura Educativa: S029 Escuelas de Calidad y U074 Escuela Digna, ahora integrados al Pp U082 Programa de la Reforma Educativa.

- iii. Dos de servicios educativos: E007 Prestación de servicios educativos de educación técnica y E008 Prestación de servicios educativos de educación media superior, en el Pp E007 Servicios de Educación Media Superior, encaminado a fortalecer la prestación de servicios educativos de educación media superior.
 - iv. Dos que tienen el propósito de desarrollar destrezas y habilidades cognitivas asociadas a la ciencia, la tecnología e innovación: Pp R075 Aportaciones a fideicomisos, mandatos y análogos para la Educación Superior, que queda dentro del Pp E021 Investigación científica y desarrollo tecnológico.
 - v. Cinco programas de subsidios de cultura: R046, S207, S208, S209 y U059, para conformar el Pp S268 Programa de Apoyos a la Cultura.
 - vi. Tres programas en materia de deporte: Pp: S205 Deporte, S204 Cultura Física y S206 Sistema Mexicano del Deporte de Alto Rendimiento, creando un nuevo Pp S269 Programa de Cultura Física y Deporte.
- c) Se eliminó el Pp S222 Programa Escuela Segura, debido a que sus objetivos y enfoque se han transformado de manera tan importante que es de vital importancia fortalecer las acciones específicas para el cumplimiento de la política nacional de convivencia escolar.
- d) En línea con la Meta Nacional para lograr un "México con Educación de Calidad", en el marco del Programa para el Desarrollo Profesional Docente, se busca fomentar la formación y el desarrollo profesional del personal docente, directivo, de supervisión y apoyo técnico pedagógico en la educación básica y media superior; a través del impulso al desarrollo

transversal de las habilidades y competencias, que estimule el desarrollo de la trayectoria académica de los maestros.

- e) Para mejorar la calidad de la educación el Programa Escuelas de Tiempo Completo, buscará mejorar los servicios de educación pública básica dirigidos a los niños, niñas y adolescentes, a fin de incrementar las condiciones de acceso al conocimiento y desarrollo de competencias para aprender a aprender, a ser y a convivir, mediante la ampliación del horario escolar y el uso efectivo del tiempo. En 2016 se estima atender a 24, 250 escuelas con este programa.
- f) Se fusionan los Programas Escuelas de Calidad y el Programa de la Reforma Educativa en este último, el cual tiene como propósito central contribuir a la mejora de la calidad y equidad educativa de las escuelas de educación básica a través del fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar y la mejora de las condiciones físicas de las escuelas.
- g) En el ciclo 2016-2017 entrará en operación el Programa Nacional para la Convivencia (PACE) el cual tiene el propósito de fomentar un ambiente y cultura escolar que posibilite el aprendizaje y el desarrollo de los niños y los adolescentes, por medio del establecimiento de relaciones interpersonales respetuosas y de colaboración; para 2016 se estima atender a más de 100 mil escuelas.
- h) El Programa de Inclusión Digital cuyo propósito fundamental es que Alumnos y figuras educativas de 5° grado de primarias públicas de las Entidades Federativas beneficiadas y el Distrito Federal, cuenten con acceso a dispositivos electrónicos (tabletas) con periféricos y recursos educativos digitales precargados, que respondan a los planes y programas de estudio vigentes durante el Ciclo Escolar 2016-2017.

- i) A través de la creación del Programa Nacional de Inglés se podrá impulsar el dominio del inglés como una segunda lengua en los educandos desde su formación básica, permitiéndoles contar con las competencias, habilidades, destrezas y conocimientos necesarios para incrementar su productividad.
- j) Para garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo, se plantea ampliar las oportunidades de acceso a la educación, permanencia y avance en los estudios a todas las regiones y sectores de la población, por lo que continuará en operación el Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa, en el que las Subsecretarías de educación básica, media superior y superior destinarán recursos durante 2016 para apoyar el servicio educativo orientado a garantizar la igualdad de oportunidades a la población.
- k) Con la finalidad de contribuir con el abatimiento del rezago educativo, el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), impulsarán la operación de los programas de Prestación de Servicios de Educación Inicial y Básica Comunitaria, y el de Atención a la Demanda de Educación para Adultos, respectivamente.
- l) Para incrementar la matrícula de educación a través del ingreso y la permanencia de la población estudiantil, se da continuidad al Programa Nacional de Becas (PNB) con ello los estudiantes de todos los tipos y niveles de atención educativos que son beneficiados/ as con una beca no interrumpirán sus estudios, y se logren la permanencia, el egreso escolar y una mayor profesionalización.
- m) Se refuerza el Programa para la prestación de los Servicios de Educación Media Superior, al integrar acciones en un solo programa que incorporan la atención de Servicios de Educación Técnica. De esta manera se impulsará la vinculación entre el Sistema de Educación Media Superior y el aparato

productivo, además de ampliar las oportunidades educativas, con el objeto de que los jóvenes cuenten con elementos para formarse y desarrollar sus capacidades y habilidades.

- n) Continuará operando el Programa Construye T, cuyo objetivo es fortalecer las capacidades de la escuela para desarrollar habilidades socioemocionales en las y los estudiantes, y así mejorar el ambiente escolar en los planteles públicos de educación media superior; se estima que para 2016 se atienda con este programa un número aproximado de 4,000 Instituciones Públicas de Educación Media Superior.
- o) Se seguirá implementando el Programa de Formación de Recursos Humanos Basada en Competencias (PROFORHCOM), que contribuye a mejorar la empleabilidad de los egresados de la educación media superior técnica, la formación profesional y la capacitación para el trabajo en México, así como a mejorar las competencias de los egresados de la educación media superior.
- p) El Programa de Expansión de la Oferta Educativa en Educación Media Superior y Superior continuará apoyando a las instituciones públicas de educación media superior, superior, formación para el trabajo y Centros Regionales de Formación Docente e Investigación Educativa para que amplíen la infraestructura física educativa, equipamiento y cuenten con apoyos para la operación, permitiendo con ello incrementar la oferta educativa.
- q) Se prevé la asignación de recursos al Fondo Concursable de Inversión en Infraestructura mediante el cual se impulsa la rehabilitación, mantenimiento, construcción y equipamiento de planteles, así como al Fondo para Fortalecer la Autonomía de Gestión con el cual se apoya a los planteles para la realización de proyectos que contribuyan a la mejora de la calidad de los servicios educativos que prestan.

- r) Se continuará con Prepa en Línea - SEP, que apoya a los jóvenes y población en general para realizar sus estudios de bachillerato bajo una modalidad flexible, cuyo alcance insertará a los estudiantes en la sociedad del conocimiento, disminuyendo la brecha digital. Para el 2016 se estima una matrícula activa de 90,000 estudiantes continuando con un incremento gradual hasta llegar a 150,000 al cierre del 2018, lo que representará un 16% de la meta planteada del 80% de cobertura nacional.

- s) A través del Programa de Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales, se consolidarán los recursos que están destinados a contribuir con la prestación del servicio educativo que proporcionan los Organismos Descentralizados Estatales que actualmente existen en las entidades federativas, como son las Universidades Públicas Estatales, las Universidades Tecnológicas y Politécnicas, los Institutos Tecnológicos Descentralizados y las Instituciones de educación media superior descentralizadas.

- t) En investigación científica, tecnológica y humanística, se propone que el porcentaje de proyectos de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación vinculados con los diversos sectores de la economía nacional, respecto a los proyectos de investigación en desarrollo sea superior al programado para el ejercicio fiscal anterior.

- u) Por lo que hace a cultura, arte y deporte, el Consejo para la Cultura y las Artes, otorgará apoyos a la infraestructura cultural de las entidades federativas y municipios, acciones encaminadas al mantenimiento de la infraestructura cultural; estímulo y producción de creadores de arte y cultura; fomento del turismo cultural, y a la difusión y apoyo a las manifestaciones de la cultura y el arte popular e indígena. Mediante el Programa Producción y Transmisión de Materiales de Educativos y Culturales se impulsará el fomento

y desarrollo de contenidos culturales en radio y televisión, que coadyuven a promover, difundir y divulgar la educación y la cultura, así como consolidar la expansión de la señal internacional que fortalece la presencia de la cultura de México, mediante la operación de la Red Edusat. Finalmente, a través de la Comisión Nacional de Cultura, Física y Deporte, se desarrollarán e implementarán estrategias que fomenten la incorporación masiva de la población a actividades físicas, recreativas y deportivas que fortalezcan su desarrollo social y humano, que impulsen la integración de una cultura física sólida que promuevan la participación y excelencia en el deporte.

Conclusiones

El antecedente remoto de la presupuestación de nuestro país surgió a través de la Constitución de Cádiz, donde se decía que las Cortes estaban obligadas a establecer sus planes de gasto y el Secretario del Despacho de Hacienda debía presentar el presupuesto de gastos acompañado del plan de contribuciones que permitirían satisfacer a aquellos. A partir de que se logra la independencia de México, se acude a explorar el modelo estadounidense a través del cual se faculta al Congreso para fijar los gastos generales del gobierno, establecer las contribuciones, establecer la forma de recaudación y año con año supervisar las cuentas de gasto.

En el año 1857 la Constitución establece la existencia de un Congreso compuesto de una sola Cámara y a ella le concede las facultades para aprobar el presupuesto de gastos anuales de la Federación, además de imponer las contribuciones para cubrirlo; la reforma a esta constitución hecha en 1874 nos devuelve al bicameralismo y considerando que la Cámara de Diputados es la representante del pueblo y que es a éste al que se le imputa la carga tributaria, deja en su artículo 74 fracción IV como facultad exclusiva de ésta la aprobación del presupuesto anual de gastos; dicha figura se trasladó a la Constitución de 1917, sin embargo, la falta de un mecanismo de control del gasto daba pie al constante dispendio de recursos públicos.

La Ley sobre Planificación General de la República de 1930 es el primer antecedente de planeación en México, aunque su enfoque se centra hacia el desarrollo urbano y crecimiento demográfico, plantea el objetivo de alcanzar el desarrollo material y constructivo del país en forma ordenada y armónica; ello da pie a la creación del primer plan sexenal de 1934-1940, enfocado al desarrollo nacional, mismo que surge en el seno del Partido Nacional Revolucionario; a partir de entonces se considera la posibilidad real de implantar la planeación del desarrollo del país en plazos determinados.

En 1958 el Presidente López Mateos creó la Secretaría de la Presidencia, facultada para recabar datos esenciales con destino al Plan General del Gasto Público e Inversiones del Gobierno Federal y los programas especiales fijados por el Presidente y hacia 1961 se instruyó por primera vez a las Secretarías y Departamentos de Estado para elaborar planes nacionales de desarrollo y programas especiales enfocados al crecimiento económico y social, lo que dio pie para que el 1971 se instruyera la creación de las unidades de programación en cada institución gubernamental.

El Presidente López Portillo impuso la planeación como eje rector del desarrollo del país a fin de racionalizar y optimizar el destino de los recursos públicos; creó una Secretaría de Programación y Presupuesto encargada de elaborar planes nacionales, regionales y sectoriales de desarrollo económico y social con facultades para programar, presupuestar, controlar y evaluar el gasto público federal; a esta Secretaría correspondió incluso ejecutar directamente el gasto de inversión en infraestructura con la finalidad de controlar el eficaz ejercicio de recursos en obras que impactaran en el desarrollo del país, con ello se controló el posible desvío de recursos en el rubro; en este sexenio también se creó la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal como primer instrumento encargado de regular la forma en que se presupuestaba y contabilizaba el gasto.

La Planeación del Desarrollo Nacional fue elevada a rango constitucional al inicio del sexenio del presidente De la Madrid, quien inmediatamente después de tomar el cargo promovió la reforma constitucional que incluía en los artículos 25 y 26 constitucionales la rectoría del desarrollo nacional a cargo del Estado y el sistema de planeación del desarrollo nacional, quedando obligados los gobiernos siguientes a la integración de planes nacionales de desarrollo donde se plasmara la perspectiva del crecimiento nacional con objetivos y metas bien definidos, a partir de ello se creó la Ley de Planeación que estableció las directrices para la integración de dichos planes; quedando a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto las facultades de coordinar la planeación del desarrollo.

La desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto a finales del sexenio Salinista permitió transferir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las funciones de coordinación de la planeación del desarrollo nacional, quedando la ejecución de los proyectos de infraestructura en manos de las dependencias y entidades de la administración pública federal; con lo que se retrocedió en materia de planeación pues las actividades se concentraron en la Secretaría de Estado encargada de la administración de los recursos públicos; con ello la visión del desarrollo adquirió un enfoque que parte no de la visión del crecimiento sino más bien va en función de contar o no con recursos presupuestales.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, promulgada en tiempos del presidente Fox fue concebida tomando en consideración la evolución de los procesos en materias de presupuesto, contabilidad y gasto público federal, en ella se redefinieron conceptos y se regularon figuras que existían en normas de operación y manuales que era necesario plasmar ya en una Ley; con ello se reestableció la jerarquía normativa en cuanto a presupuestación.

Para 2008 se reformó el artículo 74 constitucional fracción IV para establecer que las erogaciones plurianuales se encontraban permitidas siempre que estas se destinaran a proyectos de inversión en infraestructura, lo que además les concedía carácter prioritario al momento de presupuestar el ejercicio del gasto del año siguiente; a partir de ello las erogaciones plurianuales de otro tipo de conceptos se sujetarían a la disponibilidad presupuestal de los ejercicios subsecuentes.

La planeación del desarrollo es la función de la administración pública encaminada a determinar y alcanzar objetivos generales de crecimiento, establecer el marco normativo dentro del cual han de efectuarse sus operaciones; formular planes, programas y proyectos; identificar estrategias y recursos necesarios para cumplirlos estableciendo indicadores de cumplimiento y responsables directos de su ejecución; la cual se rige por los principios de racionalidad, previsión, universalidad, unidad y

continuidad. El proceso involucra a la ciudadanía en general mediante la participación y consulta a fin de recabar el punto de vista de todos los sectores para plasmarlos en la formulación del Plan que debe acudir al proceso de aprobación ante la Cámara de Diputados, para posteriormente ser ejecutado en el periodo temporal que le corresponda en función de la duración de la administración que lo elabora y ser permanentemente evaluado mediante sus respectivos indicadores de desempeño.

En cuanto a su integración, el Plan Nacional de Desarrollo debe atender a los criterios de la Ley de Planeación, debiendo precisar los objetivos nacionales, estrategia y prioridades, previsiones sobre asignación de recursos para su cumplimiento, los instrumentos de ejecución, incluir una visión de largo plazo en cuanto a la política nacional de fomento económico, establecer las directrices para la elaboración de los programas que se derivan, determinar los responsables de su ejecución e indicar las acciones de deberán coordinarse con los gobiernos estatales para la ejecución del plan. Del Plan Nacional de Desarrollo derivan los programas sectoriales, institucionales, regionales, especiales y anuales.

El Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de él se derivan invariablemente necesitan de la asignación de recursos para cumplir sus objetivos, y siendo este el instrumento rector del desarrollo nacional, las políticas y acciones gubernamentales deben encaminarse a lograr el cumplimiento de sus metas, es por ello que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece que la integración del proyecto de presupuesto de egresos debe alinearse en todo momento a los objetivos y metas del Plan.

En cuanto a su naturaleza jurídica, el Presupuesto de Egresos de la Federación es un acto formalmente legislativo por que se aprueba por una de las Cámaras del Congreso; en el sentido material, tiene dos vertientes, por una parte, una vez publicado en el Diario Oficial de la Federación adquiere la fuerza y la obligatoriedad de una Ley de carácter temporal definido, y toda vez que su ejecución está

mayormente enfocada a la actividad del Ejecutivo, adquiere la calidad de un acto de carácter administrativo.

En Materia de Planeación del Desarrollo Nacional, las autoridades que intervienen en el proceso son: el Presidente de la República, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las dependencias y entidades de la administración Pública Federal dentro del ámbito de sus atribuciones. En materia de presupuestación intervienen la Presidencia de la República; el Congreso de la Unión, respecto de la Ley de Ingresos; la Cámara de Diputados; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y la Secretaría de la Función Pública; de lo que se desprende que en además de los titulares de dos de los Poderes de la Unión, al interior del Ejecutivo existe una Secretaría de Estado con facultades para intervenir en los dos procesos, situación que le concede un control de hecho en cuanto a los ejes rectores del desarrollo nacional, ya que mientras proyecta la Planeación del Desarrollo Nacional, sus facultades de supersecretaría de Estado le permiten controlar el gasto público.

En términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, nuestro país acude a la metodología de presupuesto por programas, donde guardan la misma ponderación lo que pretende realizarse con los fondos públicos, como la comprobación de que lo ejecutado haya sido programado de acuerdo con las metas a corto, mediano y largo plazo, dentro del ejercicio presupuestal de que se trate; concediendo prioridad a las metas del Plan Nacional de Desarrollo y adicionando las variables de análisis y medición de resultados para convertirse en un presupuesto por programas con un sistema de evaluación del desempeño.

El presupuesto de egresos puede clasificarse de diversas formas, todas ellas relacionadas con el control de la ejecución del gasto, por ello tenemos que las clasificaciones se pueden dividir en programática, administrativa, funcional, por objeto del gasto; todas estas clasificaciones han sido establecidas por el Consejo Nacional de Armonización Contable, el cual es creado a partir de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, con la finalidad de que este pueda

emitir reglas aplicables a todos los entes que ejerzan recursos públicos federales, con la finalidad de que a través de estas clasificaciones de carácter general resulte más amigable la asignación, registro, ejercicio y control del gasto público.

Si bien la Ley de Planeación establece que el Plan Nacional de Desarrollo se elabora y presenta para su aprobación dentro de los primeros seis meses del inicio de la administración del recién electo Presidente de la República, y que por tanto su ejecución está proyectada para un sexenio en particular; del análisis a los planes de desarrollo de los sexenios de los presidentes Fox y Calderón, podemos llegar a la conclusión de que las necesidades y perspectivas de crecimiento son similares y que lo que cambia en realidad es la visión con la que se pretende abordar el crecimiento del país, a través de los objetivos y las muy particulares metas de cada uno de las administraciones de que se trate.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, estableció como objetivo general el llevar a México a su máximo potencial a través de cinco metas nacionales que implican un México en paz, incluyente, con educación de calidad, próspero y con responsabilidad global; además de que se proyectó la aplicación de tres estrategias transversales enfocadas a democratizar la productividad, contar con un gobierno cercano y moderno y con perspectiva de género; y por primera vez en muchos años, el Plan Nacional de Desarrollo incluyó los indicadores que servirán para medir el cumplimiento tanto de las metas nacionales como de las estrategias transversales, lo que en términos de su concepción, permitirá a los ciudadanos que lo deseen, el medir el grado de cumplimiento de las metas sin necesidad de buscar en otros instrumentos los mecanismos de evaluación aplicables al cumplimiento de dichas metas.

La forma de presupuestar en México y de presentar el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación ante la Cámara de Diputados es a través de la metodología de Presupuesto por Programas, en términos de las disposiciones que al efecto ha establecido la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria,

por lo que el preparar y presentar el presupuesto de egresos bajo una metodología distinta de presupuestación requeriría de una reforma legal que lo permita. Esta ley señala que en el mes de junio de cada año, el ejecutivo federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe presentar la estructura programática que será empleada en la integración del proyecto de presupuesto de egresos de la Federación; en el presente ejercicio se cumplió con la obligación en cita, presentándose la estructura programática con la que se integrará el presupuesto, estableciendo a través de la misma que bajo esa concepción se proyectó presentar alrededor de 1,097 programas.

La metodología presupuestal presupuesto base cero (*Zero Base Budgeting*) fue creada por Peter A. Pyhrr, a partir de su participación en la empresa Texas Instruments, en el año 1969 y asumir el reto de preparar el presupuesto para el año siguiente del área a la que pertenecía, se propuso elaborar una metodología para la elaboración del presupuesto que año con año parta del parámetro cero y que permitiera la asignación eficaz de los recursos disponibles, partiendo de identificar y analizar lo que se quería hacer en conjunto, fijar objetivos y metas, tomar decisiones de operación, evaluar los cambios de responsabilidad y cargas de trabajo. Para él, la filosofía y los procedimientos que se utilizan para implantar el presupuesto base cero pueden ser aplicados en la industria y el gobierno, ya que los problemas que se enfrentan y los beneficios que se obtendrán son casi idénticos.

En el presupuesto base cero todos los programas y gastos se consideran nuevos, cada gerente debe justificar su petición de presupuesto en detalle desde el origen partiendo de tres elementos principales: el establecimiento de unidades de decisión entendidas como grupos de trabajo involucrados en los procesos de cada área responsables de la elaboración de los instrumentos; elaboración de paquetes de decisión en donde se plasma cada una de las actividades que se realizan con el respectivo costo beneficio que ello implica, atendiendo a una metodología específica; y la inclusión de los paquetes de decisión en listas de ordenación en las que se asigne un orden de prioridad a cada paquete de decisión ya que en función

de ello se determinará la importancia y aprobación de cada uno de los paquetes de decisión.

Las listas de ordenación del presupuesto base cero permiten a la alta gerencia obtener información detallada sobre las importancia real de cada paquete de decisión y el dinero que se necesita para lograr los resultados que desea la empresa, facilita la identificación de duplicidad de actividades y reprocesos además de que otorga certezas en cuanto a la forma eficiente en que se está gastando, enfocando la atención en el capital necesario para el desarrollo de los programas, no en el costo que implica el incremento frente a ejercicios anteriores.

Mientras que un presupuesto por programas se enfoca en buscar alcanzar los objetivos del programa a lo largo de su ejercicio y de manera constante entre diversos ejercicios fiscales, el presupuesto base cero evalúa el costo anual que tiene la inversión en cada programa frente al beneficio que este arroja, pues se valora de modo objetivo el por qué y para qué se solicitan recursos económicos.

Si bien se dice que la aplicación del presupuesto base cero puede darse tanto en el sector público como en el privado, la aplicación en el sector público resulta compleja en virtud de que existen gastos que no pueden someterse a esta metodología, tal es el caso del gasto corriente, el gasto de inversión en infraestructura y el pago de deuda, estos tres tipos de gasto gozan de una característica peculiar, ninguno de ellos aprobaría el análisis anual de costo beneficio, sin embargo dadas sus características, la erogación debe realizarse forzosamente.

El presupuesto base cero según su creador, debe ser una metodología presupuestal que se aplique para una planeación a largo plazo, pues sus resultados son mucho más palpables con el transcurso del tiempo, de ahí que se requiera una planeación de cuando menos cinco años para que los resultados pueda considerarse óptimos: Aplicar la metodología de presupuesto base cero en los tiempos actuales de la presupuestación en México no permitirá conocer su verdadera utilidad ya que a la

planeación del desarrollo vigente solo le restan tres años, en los cuales se tendría que capacitar al personal de las instituciones con la finalidad de que puedan conocer y aplicar eficazmente la metodología respectiva.

En Estados Unidos la aplicación del presupuesto base cero llevó a la elaboración de miles de paquetes de decisión lo que además de implicar horas-hombre en su elaboración, traía consigo la carga de horas de trabajo para la alta gerencia de revisar uno a uno los paquetes de decisión, lo que resultaba una tarea siempre inacabada, pues aún y cuando las listas de ordenación facilitaran un poco la tarea, dados los tiempos con los que se disponían para la integración, revisión, presentación al Congreso y aprobación de este último, resultaba imposible atender a cabalidad la tarea respectiva. Se dice que esta fue una de las razones por las cuales su aplicación sólo estuvo vigente durante la presidencia de Jimmy Carter, eliminándose tan pronto como éste dejó el poder; pues los beneficios de la metodología no pudieron ser cuantificados.

En México, el programa piloto aplicado en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en 1979 tampoco fue exitoso, pues además de que sólo duró un año en una sola Secretaría de Estado, no se cuantificaron resultados, ello aunado a que seguíamos el ejemplo de los Estados Unidos que para 1981 dejó de aplicarlo.

Aplicar la metodología presupuesto base cero a la mitad de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, resulta inviable en términos legales dado que nuestra legislación de la materia no permite la integración del proyecto de presupuesto de egresos bajo un metodología distinta a las establecidas; esa inviabilidad se materializa aún más cuando reconocemos que las áreas presupuestales no están acostumbradas a presupuestar de manera distinta a la ya establecida por la Ley y que aplicar una metodología distinta implica someter a diversas estructuras a procesos de capacitación que nos lleven a comprender la forma en que opera el presupuesto base cero, para luego aplicarlo de forma práctica; este proceso de capacitación implica dejar correr el presupuesto 2016 bajo

la metodología de presupuesto por programas e iniciar la capacitación respectiva para aplicar la metodología presupuesto base cero para el ejercicio 2016, con los riesgos que ello implica.

Finalmente podemos asegurar que no existe evidencia de que la metodología presupuesto base cero haya sido utilizada en la integración del proyecto de presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio 2016, por lo que las declaraciones realizadas a diversos medios de comunicación por parte de nuestras autoridades hacendarias no guardan relación con la metodología que hemos analizado.

Bibliografía

Chapoy Bonifaz, Dolores. *Planeación, Programación y Presupuestación*, México, UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p 325

------. *Gasto y Financiamiento del Estado*, México, UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, p 244

Cheek, Logan M. *Presupuestos base cero. La técnica presupuestaria del futuro. Lo que son y lo que se necesita para su funcionamiento*. Traducción al castellano de Francisco Gómez Palacio. México, Editora Técnica, 1979. Pp. 297

Dromi, José Roberto. *Derecho Administrativo Económico*. Buenos Aires, tomo 2, 1ª. Reimpresión, Editorial Astrea, 1985. Pp. 758

Hamilton Alexander y otros. *El Federalista*. México, 2ª edición, 2ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica, 2006. Pp. 430

Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*. México, tomo I, UNAM, 2000. Pp. 708

------. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*. México, tomo III, UNAM, 2000. Pp. 633

Lanz Cárdenas, José Trinidad. *La Contraloría y el Control Interno en México. Antecedentes Históricos y Legislativos*, México, coedición Secretaría de la Contraloría General de la Federación y Fondo de Cultura Económica, 1987. Pp. 583

López Olvera, Miguel Alejandro (Coordinador). *Estudios en Homenaje a Don Alfonso Nava Negrete en sus 45 años de Docencia*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006. Pp. 309

Martner, Gonzalo. *Planificación y presupuesto por programas*. México, 22ª edición, Siglo XXI editores, 2004. Pp. 378

Muñiz, Luis. *Control Presupuestario. Planificación, elaboración y seguimiento del Presupuesto*. Barcelona España, Profit Editorial, 2009. Pp. 226

Morones Hernández Humberto & Santana Loza, Salvador. *Presupuestación, ejercicio y control del gasto público municipal*. Jalisco, México, Indetec. 1995. Pp. 191

Nava Escudero, Oscar. *Derecho Presupuestario Mexicano*. México, Porrúa, 2014. Pp. 755

Nava Escudero, Oscar y Ortega Maldonado Juan Manuel (coordinadores). *Derecho Presupuestario. Temas Selectos*. México, Editorial Porrúa, 2006. Pp. 221

Núñez Velasco, Manuel. *Nueva Ley de Presupuesto Público para evolucionar la Fiscalización y la Rendición de Cuentas. Tercer Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*. México, Cámara de Diputados, Auditoría Superior de la Federación & Otras, 2003. Pp. 106

Pazos, Luis. *El derecho como base del crecimiento económico*, México, Diana, 2006, Pp. 185.

Pyhrr, Peter A. Presupuesto Base Cero. *Método práctico para evaluar gastos*. Versión en español de Leonor Corral Camov, México, Limusa, 1978. Pp. 277

Orrantia Arellano, Fernando. *Las Facultades del Congreso Federal en Materia Fiscal*, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001. Pp.366

Platas Pacheco, María del Carmen (Compiladora y Coordinadora). *Discursos de Ingreso 1930-2007. Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación*. México, Tomo I. Coedición Instituto Francisco Javier Gaxiola A.C., Instituto Cultural Helénico A.C. y Miguel Ángel Porrúa. 2009. Pp. 916.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Antología de la Planeación en México. Tomo 23 La Planeación del Desarrollo Social en los noventa*. México, Coedición Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Fondo de Cultura Económica, 1994. Pp. 889

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Antología de la Planeación en México. Tomo 29 La Planeación del Desarrollo en el umbral del siglo XXI*. México, Coedición Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Fondo de Cultura Económica, 1998. Pp. 592

Secretaría de Programación y Presupuesto. *Aspectos Jurídicos de la Planeación en México*. México, Porrúa, 1981. Pp.619.

Vázquez Arrollo, Francisco. *Presupuestos por Programas para el sector público de México*. México, UNAM, 1982, pp. 319

Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coordinadores). *El Proceso Constituyente Mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, 1ª edición, IIJ UNAM, 2007, pp. .

Revistas:

Moreno Valle, Javier. *Apuntes para una historia de la planeación en México*. Revista de Administración pública del Instituto Nacional de Administración Pública, No. 39, año 1979, México.

Nava Escudero, Oscar. *Límites al poder Constitucional presupuestario de la Cámara de Diputados*. [en línea] Revista de la Facultad de Derecho de México, No. 246, Julio – Diciembre 2006, México. Formato pdf disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/246/art/art13.pdf>
ISSN-1870-8722, desde 2007

Documentos:

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

Centro de Documentación, Información y Análisis. Servicios de Investigación y Análisis de Política Interior. *Argumentación jurídica sobre el veto al Presupuesto, expresadas por los Diputados, en la sesión del día 14 de diciembre de 2004*. Cámara de Diputados. México, 2005.

Cámara de Diputados. Centro de Documentación, Información y Análisis. Servicios de Investigación y Análisis de Política Interior. *Aprobación del Presupuesto. Estudio de antecedentes, Derecho Comparado y de las iniciativas presentadas a nivel Constitucional sobre el tema*. México, 2007. Cámara de Diputados.

Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria, número 1697-I, martes 22 de febrero de 2005. <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016. Año 2015, Pp. 270. http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion_16/1_av_PyP_Inv_ene_may_2015.pdf

Legislación:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (vigente).

Ley de Coordinación Fiscal (vigente)

Ley de Ingresos de la Federación (vigente).

Ley de Planeación (vigente).

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (vigente).

Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial de Estado (vigente)

Ley General de Deuda Pública (vigente)

Ley General de Contabilidad Gubernamental (vigente)

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (vigente).

Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2015 (vigente).

Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (vigente).

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (vigente)

Páginas Electrónicas:

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2720/4.pdf> consultado el 05 de octubre de 2015

<http://buscon.rae.es/drael/> consultado el 25 de octubre de 2015

http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=189760&pagina=7&seccion=3 consultado el 3 de octubre de 2015

<http://lanic.utexas.edu/larrp/pm/sample2/mexican/history/3/6602430.html> consultado el 2 de octubre de 2015

http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1824_121/Decreto_Arreglo_de_la_administracion_de_la_hacienda_publica.shtml consultada el 30 de septiembre de 2015

http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1812.pdf consultada el 29 de septiembre de 2015

http://www.conac.gob.mx/es/CONAC/Normatividad_Vigente consultada el 08 de noviembre de 2015.

http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf consultada el 07 de septiembre de 2015

<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-09-06-11.pdf> consultado el 05 de octubre de 2015

http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=198946&pagina=3&seccion=0 consultado el 06 de octubre de 2015

http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=204393&pagina=28&seccion=0 consultado el 07 de octubre de 2015

http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4748658&fecha=11/03/1971&cod_diario=204600 consultado el 07 de octubre de 2015

<http://www.jornada.unam.mx/2004/04/17/023a1eco.php?printver=0&fly=2> consultado el 05 de octubre de 2015

<http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf> consultada el 30 de septiembre de 2015

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/55/doc/doc23.pdf> consultado el 06 de octubre de 2015

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/71/doc/doc61.pdf> consultado el 05 de octubre de 2015

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/71/doc/doc63.pdf> consultado el 05 de octubre de 2015

<http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/1933PSE.html> consultado el 4 de octubre de 2015

<http://www.mexicomaxico.org/Voto/PresidentesMexico2.htm#mateos> consultado el 02 de octubre de 2015

http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_mensual/Paginas/asignacion_ejecucion.aspx consultada el 10 de noviembre de 2015.

<https://www.sistemas.hacienda.gob.mx/ptpsed/datosProgramaLlave.do?id=19S038>, consultada el 06 de noviembre de 2015.