



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN**

**EL GASTO PÚBLICO Y LA
IMPLEMENTACIÓN DE PRESUPUESTO
BASE CERO EN MÉXICO. 2008-2016**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN ECONOMÍA

P R E S E N T A:

CHRISTIAN MIGUEL NAVARRO MONROY

ASESOR:

DR. JAIME LINARES ZARCO

CIUDAD NEZAHUALCÓYOTL, ESTADO DE MÉXICO 2018



FES Aragón



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.

DEDICATORIA

El mayor agradecimiento es para mi madre y a la vida por darme la oportunidad de conocer un ser tan maravilloso como lo fue ella.

Recuerdo que mamá me dijo un día- "Puedes ser lo que Tú quieras, sé el mejor en lo que decidas hacer, solo la muerte truncará tu destino-"

Y aún en sus últimos días, su lucha y su templanza ante la adversidad me llenan de fuerza. Espero que su coraje y su amor guíen mis pasos.

No hay amor más grande y puro que el de la mujer que te ama aún antes de conocerte.

El presente trabajo se lo dedico a mi mamá Mercedes Araceli Monroy Hernández, siempre estará en mi mente y en mi corazón.

FRASES DEL AUTOR.

“Un ciudadano con poder es como un proletariado con dinero, no se mantienen puros con las convicciones de su origen, sino que se transforman en su peor enemigo”

enorm

“Dale a los políticos un trato como ciudadanos y velarán por una sociedad más justa”

enorm

EL GASTO PÚBLICO Y LA IMPLEMENTACIÓN DE PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO. 2008-2016

INTRODUCCIÓN.	viii
CAPÍTULO I	1
El presupuesto, sus orígenes y conceptos básicos.....	1
1.1. Orígenes del presupuesto.	1
1.1.1 Conceptos y tipos de presupuesto.	3
1.1.2 Principales teorías económicas que explican el presupuesto	9
1.2 Características de la política neoliberal.....	15
1.3 Naturaleza de la crisis económica	17
1.4 Federalismo Fiscal.....	19
CAPÍTULO II	21
Evolución y características del presupuesto gubernamental en México	21
2.1 Principios de Presupuestación en México.....	21
2.2 Presupuesto Tradicional y por Programas en México.....	24
2.3 Presupuesto Basado en Resultados	28
2.3.1 Proceso Presupuestario.....	31
2.4 Las crisis económicas en México.....	34
2.5 Programas y Proyectos del Gobierno Federal.	37
2.6 El presupuesto base cero. Conceptos, ventajas y desventajas.	40
CAPÍTULO III.....	43
Análisis del Presupuesto Base Cero en su implementación en México	43
3.1 Pre-criterios Generales de Política Económica	46

3.1.1	Principales avances en Reformas Estructurales	49
3.2	Estructura Programática	51
3.3	Iniciativa de Ley de Ingresos y Criterios Generales de Política Económica.....	53
3.4	Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016	57
3.5	Situación económica tras la implementación del PBC en 2016.....	62
CAPÍTULO IV.....		67
Resultados del Presupuesto Base Cero en México.....		67
4.1	Evaluación del Presupuesto de Egresos 2016 respecto del año anterior.	68
4.2	Resultados de los Principales Programas Presupuestarios.	71
4.3	Cumplimiento y Avance de Metas en Relación al PND	76
4.4	Comparativo del primer semestre del 2016 respecto al periodo 2008-2015.	79
4.5	Comparativo PND 2007-2012 vs PND 2013-2018	83
CONCLUSIONES		86
SUGERENCIAS		89
BIBLIOGRAFÍA.....		90
Ciber-grafía.		92
ANEXOS		94

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1	Orígenes del Presupuesto.	4
Tabla 2	Presupuesto Público vs Presupuesto Privado.	5
Tabla 3	Tipos de Presupuesto.	8
Tabla 4	Principales Doctrinas Económicas y Exponentes.	10
Tabla 5	Marco Normativo del Proceso Presupuestario	30
Tabla 6	Evolución del Proceso Presupuestario	33
Tabla 7	Evaluaciones de Desempeño 2009-2014	39
Tabla 8	Conceptos de Presupuesto Base Cero.....	41
Tabla 9	Ventajas y Desventajas del PBC*	41
Tabla 10	Marco Macroeconómico 2016	48
Tabla 11	Ejemplos de Productos Derivados de la Reforma Financiera	49
Tabla 12	Disposiciones que norman la integración y elementos que conforman la Estructura Programática	52
Tabla 13	Estructura Programática 2015 – 2016 por Tipo de Ramo	53
Tabla 14	Iniciativa de Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2016	54
Tabla 15	Perfil de Amortizaciones de la Deuda Pública del Gobierno Federal* 2016–2021.....	55
Tabla 16	Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP).....	55
Tabla 17	Ingresos Presupuestarios del Sector Público 2011-2015	56
Tabla 18	Ingresos Presupuestarios del Sector Público 2017-2021	57
Tabla 19	Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016.....	58
Tabla 20	Comparativo de Presupuesto de Egresos de la Federación y Proyecto de PEF 2016	58
Tabla 21	Calendario de Aprobación del Presupuesto	59
Tabla 22	Clave Presupuestaria	60
Tabla 23	Ejemplo de Clave Presupuestal	61
Tabla 24	Situación Financiera del Sector Público (2008-2016)	62
Tabla 25	Financiamiento del Balance Público por Institución	63
Tabla 26	Panorama Económico 2016.....	63
Tabla 27	Componentes de la Base Monetaria	64
Tabla 28	Gasto Federalizado para el ejercicio fiscal 2015-2016	68
Tabla 29	Comparativo de Ingresos Presupuestarios 2015 - 2016.....	69
Tabla 30	Gasto programable en clasificación económica	70
Tabla 31	Gasto No Programable al cuarto trimestre 2016	78
Tabla 32	Ingreso, Gasto y Balance del Sector Público 2007-2016	79
Tabla 33	PIB Periodo 2017-2016	80
Tabla 34	PIB Per cápita Periodo 2007-2016.....	80
Tabla 35	Comparativo Inflación USA México 2007-2016.....	81
Tabla 36	Tasa de Desempleo periodo 2007-2016.....	82
Tabla 37	Reservas Internacionales 2007-2016.....	82
Tabla 38	Importaciones y Exportaciones Petroleras 2007-2016	83

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1	Línea Evolutiva del Proceso Presupuestario en México.....	33
Gráfica 2	PIB 2005-2015	37
Gráfica 3	Gasto Programable por Finalidad 2010-2016	38
Gráfica 4	Déficit Presupuestario	47
Gráfica 5	Requerimientos Financieros del Sector Público.....	47
Gráfica 6	Ingresos Públicos 2011-2015.....	50
Gráfica 7	Gasto Federalizado y su composición en la Cuenta Pública 2016.....	74
Gráfica 8	Proceso de Aspectos Susceptibles de Mejoras	75
Gráfica 9	Vinculación de Planes que derivan del PND 2013-2018	76
Gráfica 10	Ingresos Presupuestarios al cierre de 2016	78

INTRODUCCIÓN.

El presupuesto base cero es el proceso más actual mediante el cual el Estado, así como las empresas privadas, pueden optimizar sus recursos, con el objeto de ser más eficientes en la generación de los bienes y servicios que ofertan.

A lo largo de este tema de investigación se expone el presupuesto base cero y su implementación en México, el cual, no contaba hasta el 2017 con una metodología clara al respecto y que el primer año que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público solicitó que se efectuará este procedimiento fuera el 2016; el Secretario de Hacienda, Luis Videgaray Caso, anunció el 30 de enero de 2015 que el Proyecto de Presupuesto para el ejercicio 2016 debería hacerse bajo un esquema de Presupuesto Base Cero, para el 31 de marzo de ese año, en un documento presentado a la Cámara de Diputados anuncia los pre-criterios para el ejercicio fiscal 2016, donde se menciona que se hará una “reingeniería del gasto público con una perspectiva base cero”.

La presente investigación tiene como principal objetivo evaluar la implementación del Presupuesto Base Cero en México, además de conocer la metodología detallada para la implementación de dicho presupuesto en la Administración Pública Federal.

El presente ensayo parte de la siguiente pregunta: ¿Cuál ha sido el principal impacto que ha mostrado en la política fiscal y económica de nuestro país, la implementación del Presupuesto Basado en Resultados y el Presupuesto Base Cero?

Para ello se parte de la siguiente hipótesis general: la ejecución del gasto no se encuentra focalizada, lo cual dificulta la determinación y valoración de los programas y proyectos prioritarios, en virtud de que los resultados arrojados para la validación de su efectividad se ven afectados y las metas para los programas no son las adecuadas.

Para poder comprender mejor el tema, se aborda desde el capítulo uno, marco teórico, la recopilación de conceptos básicos del presupuesto, así como las definiciones de algunos autores, que permitan tener una mejor comprensión del proceso presupuestario.

Desde la concepción de las culturas antiguas, hasta los actuales países desarrollados y subdesarrollados, todos indistintamente, se han apoyado en un proceso presupuestal para hacer frente a las futuras necesidades, como la de prever el abasto de los bienes y servicios demandados por la sociedad. Tomando en cuenta que el proceso presupuestal se plantea para un tiempo determinado, el lapso que se considera de manera habitual es el de un año, que para el caso del Estado se le denomina ejercicio fiscal.

También se definen las diferencias entre presupuesto público y privado, donde en el primero el recurso es limitado y su proceso es riguroso, pues se tienen instrumentos definidos con antelación como son la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación; en tanto el presupuesto privado es más flexible y los importes de sus ingresos pueden ser destinados de acuerdo a las necesidades de la empresa, la competencia, la crisis económica y el mercado.

De igual manera se describe la evolución del presupuesto a lo largo de su implementación, donde se dividen según su tipo, entre los presupuestos se consideran: el tradicional, por programas, basado en resultados y base cero; asimismo se detallan las principales diferencias entre los distintos tipos de presupuestos.

Adicionalmente se mencionan algunas de las principales teorías que soportan el presupuesto, donde podemos determinar el campo de acción sobre todo en el caso del Estado para establecer los aspectos a considerar en el proceso presupuestal. Puesto que en una de las corrientes del pensamiento señala la mínima intervención del Estado en la economía dejando a las fuerzas del mercado la oportunidad de llegar al equilibrio; por lo que el proceso presupuestal solo debe estar enfocado y limitado a la ejecución de algunas tareas fundamentales.

En contraposición, en otra corriente económica, es de suma importancia el Estado y su papel preponderante en la economía, dado que estimula e impulsa el desarrollo y crecimiento para subsanar las fallas del mercado, así como generar mayores ingresos y empleo que demanda la sociedad.

A lo largo de la historia de la humanidad se han desarrollado diversas corrientes económicas, teorías que permiten establecer reglas para la ejecución de los recursos, con la premisa de eficiencia. Pero ningún planteamiento es perfecto, por lo cual se han presentado momentos de crisis que generan los ciclos económicos. Se han observado diversas crisis a lo largo del tiempo, cuando las condiciones cambiantes del mundo colapsan la continuidad del proceso ejecutado.

Para subsanar tales efectos, se aplican políticas económicas que aportan elementos para el mejor funcionamiento de estas, a través del óptimo ejercicio presupuestario. Entre los elementos de la política económica se mencionan a la política fiscal y la monetaria como instrumentos de apoyo para la Administración Pública.

También se toma como instrumento al federalismo fiscal, que es la manera con la cual se relacionan los tres órdenes de gobierno para coordinar el mecanismo de captación de los recursos, así como la canalización de estos hacia las entidades y municipios. Por medio de una serie de acuerdos de colaboración administrativa, para ser más eficientes tanto en la recaudación como en la erogación de los recursos.

En el capítulo dos, se aborda el presupuesto en México, estudiando sus antecedentes desde el siglo XIX, cuando se formalizan las actividades que son potestad del Estado y son establecidas con la carta magna, además de que se constituyen las obligaciones del gobierno en materia económica y social para el bienestar de sus habitantes.

Es ese sentido, se hace una remembranza de las constituciones políticas que formó a la nación mexicana, desde 1824, hasta llegar a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que con diversas modificaciones a lo largo del tiempo es la carta magna vigente para la sociedad mexicana.

Asimismo, se hace mención de las leyes federales, así como de las leyes secundarias que son el marco legal del proceso presupuestario, como es el caso de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento; cabe señalar que entre las diferencias que deben resaltarse de la normatividad, es que para el caso de la administración pública y de sus integrantes, la normatividad solo enmarca su campo de acción, es decir, que los servidores públicos solo pueden hacer lo que les permite explícitamente la ley. En tanto para los ciudadanos, la ley solo les limita expresamente lo que no pueden hacer, es decir, es limitativa puesto que lo que no esté en la ley es permitido.

También se describe las acciones que, en particular en 2008, se aplicaron para sentar las bases del proceso presupuestario que actualmente se lleva a cabo en México. Para ese año se da inicio a un proceso presupuestal que se denomina presupuesto basado en resultados.

De igual modo se hace una semblanza de la evolución del proceso presupuestal en el caso mexicano, donde se destaca como base de las medidas tomadas para cada etapa de mejora la focalización de acción del Estado, mediante el documento que se denomina Plan Nacional de Desarrollo.

También se hace referencia al marco normativo para la aplicación del Presupuesto Basado en Resultados, que es la antesala del Presupuesto Base Cero, además se conceptualiza el proceso presupuestal, no como un ciclo, sino como un proceso con etapas mutuamente incluyentes, pues si en un ciclo solo se puede estar en una de las etapas a la vez, en el proceso presupuestario es muy común que el Estado se encuentre en todas las etapas al mismo tiempo.

Asimismo se trata de dar una breve descripción de las principales crisis económicas que afectaron la economía mexicana, desde la crisis de 1937 hasta la crisis de 2008. También se expone la manera en que se asignan los recursos del gobierno federal, haciendo una revisión de algunos conceptos del presupuesto base cero, además de mencionar las principales ventajas y desventajas de su ejecución.

En el capítulo tercero, se estudian todos los elementos fundamentales que dieron lugar a la aplicación del presupuesto base cero en México, entre los cuales se encuentran los “Pre-Criterios Generales de Política Económica”, para la iniciativa de la ley de ingresos y el “Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al Ejercicio Fiscal 2016”, así como el sustento normativo que instruye a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la elaboración y publicación de dichos documentos.

En los Criterios Generales de Política Económica se describe la situación económica nacional e internacional, así como la proyección de los principales indicadores económicos que les permita a las dependencias y entidades realizar su proceso presupuestal, iniciando con la elaboración del Anteproyecto del Proyecto de Presupuesto de Egresos.

Adicionalmente, Se señalan los principales avances en las Reformas Estructurales y se detallan los aspectos primordiales que determinan el proceso presupuestal para el ejercicio fiscal 2016. Entre los aspectos a resaltar son la reducción de programas a emplear, descritos en la Estructura programática para el ejercicio fiscal 2016.

También se describen elementos del presupuesto de egresos y ley de ingresos para el ejercicio fiscal 2016; de lo anterior cabe señalar que entre ambos documentos constantemente se ve un margen de variación que puede determinarse como un déficit o superávit, si los ingresos son menores a los egresos o los ingresos mayores a los egresos respectivamente.

En el capítulo cuarto se hace un comparativo del ejercicio fiscal 2015 con relación al 2016, revisando el presupuesto aprobado y ejercido para dichos años, así como una valoración de la estrategia gubernamental que se aplica y que denota una falta de coordinación apropiada entre los tres órdenes de gobierno.

También se describen los principales resultados de los programas públicos ligados al Plan Nacional de Desarrollo, que plantea los temas prioritarios de cada administración y sus aspectos susceptibles de mejora que señala el CONEVAL.

Entre los aspectos a destacar son la disminución constante de los ingresos petroleros que son compensados con una mejor recaudación de los ingresos tributarios, pero insuficientes para hacer frente a la creciente demanda de bienes y servicios que brinda el Estado.

Asimismo se presenta un comparativo entre los dos últimos planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo (PND), en el cual se muestra una semejanza considerable del PND 2007-2012, con respecto del PND 2013-2018.

CAPÍTULO I

El presupuesto, sus orígenes y conceptos básicos.

1.1. Orígenes del presupuesto.

Desde sus orígenes, la humanidad se ha organizado para satisfacer necesidades; a lo largo de su historia ha desarrollado una serie de métodos para optimizar los recursos. Al tener una sociedad más organizada, se cuenta con un conjunto de personas y organismos que dirigen a un país, nación o territorio; los cuales deben de contar con recursos para cumplir con sus funciones, del mismo modo se requiere de una metodología para que los recursos disponibles cumplan con una serie de metas y objetivos encaminados al desarrollo y crecimiento económico.

En la antigüedad, se puede identificar algunos ejemplos de civilizaciones, que daban lugar a los primeros esbozos de un presupuesto, como los egipcios que trataban de predecir si su cosecha sería buena o no, con la finalidad de hacer frente a los años difíciles; similar a esto, los romanos hacían una estimación de los gastos del soberano con respecto a los tributos que debían obtener de los pueblos conquistados.

En el caso de América, antes de la colonización española, el sistema tributario azteca era un régimen colectivo de la propiedad de la tierra, la mayor parte de las tierras eran propiedad del Estado, y a través de las unidades sociales llamadas calpulli (comunidad de personas que vivían juntas y podía incluir a todos los habitantes de un pueblo o una parte de ellos). Cuando se dejaban de trabajar las parcelas eran adjudicadas a otro miembro del calpulli. La tierra era de propiedad común, por lo tanto no eran enajenables.¹

El concepto de presupuesto se toma de la palabra en inglés “budget” y esta deriva de la palabra en francés “bougette”; que en términos generales, se define como un documento que contiene los ingresos y gastos de una institución, empresa o gobierno para un periodo futuro claramente delimitado. Por otra parte desde las raíces latinas, la palabra presupuesto se deriva de “pre” que significa antes y “supuesto” que se define como hecho o formado; se considera que la definición de la palabra es “antes de lo hecho” o “antes de hacerlo”.

Se debe tener en consideración que hay una serie de variables que acompañan al proceso presupuestario como la población, que es creciente y solo se verá reducida a causa de diferentes fenómenos como las epidemias o las guerras; también se debe tomar en cuenta el principio de la escasez (tendencia que se tiene a mayor predisposición de adquirir un producto o servicio con disponibilidad limitada), puesto que los recursos son limitados o su producción, al llegar al punto más alto y no hay condiciones para obtener un volumen más elevado, un ejemplo de ello son los recursos no renovables.

¹ Semo, Enrique. Historia del Capitalismo en México, Los Orígenes / 1521-1763. México. Ediciones Era. 1° Edición. 1973. Página 60

En Inglaterra, es en el siglo XVIII cuando por primera vez la figura de presupuesto se utilizó en la Administración Pública, tras la aprobación del acta de hechos en 1689 y el acta de establecimiento en 1701, lo que daba inicio a la monarquía constitucional y su subordinación al parlamento; con ello el Ministro de Finanzas ponía a consideración del parlamento sus planes de gasto para el periodo fiscal del siguiente año, el cual incluía un resumen de gastos del año anterior y su programa de impuestos así como sus recomendaciones de aplicación.

Ya para el siglo XIX otros países europeos como Francia implementan un procedimiento presupuestario para la ejecución de sus actividades en la administración pública.

Hacia el año de 1821 Estados Unidos de América implementa un programa de presupuesto en el gobierno y posteriormente con el desarrollo de la Industria en dicho país, a principios del siglo XX, las empresas también consideraron al presupuesto como herramienta para impulsar su crecimiento; con lo cual se conformó una mejoría en la manera de administrarse que coadyuvó a una presupuestación pública más eficiente y que intentaron replicar países europeos.

En el año de 1930 se lleva a cabo el primer congreso Internacional de Presupuesto, integrado por 25 países que sentarían las bases para los estándares internacionales de presupuesto, en el cual México no fue invitado. No se cuenta con información precisa de los parámetros generales que dieron lugar a un modelo internacional, pero es el punto de partida para que cada nación tuviera bases para introducir un esquema de control presupuestario.

Hacia el año de 1948 en Estados Unidos de América se implementa el presupuesto por programas, y para los años sesentas el departamento de defensa de dicho país ejecuta un sistema de planeación por programas y se crea en su gobierno federal el departamento de presupuesto el cual introduce herramientas de planeación y control del presupuesto por programas, para 1970 la empresa Texas Instruments implementa una versión del presupuesto base cero.

El presupuesto base cero, tuvo sus orígenes a finales de los años sesentas cuando se utilizó en los grandes corporativos privados; el modelo se le atribuye a Peter Phyrre y a sus colaboradores, quienes desarrollaron un esquema que permitiría enfrentar dificultades financieras.

Anterior al modelo del presupuesto base cero, se venía instrumentando un modelo tradicional que se caracterizaba por una directriz incrementista; es decir que, el presupuesto solo se iba incrementado periodo a periodo sin una metodología definida. Entre las diferencias fundamentales de un presupuesto base cero a un tradicional es la elaboración de paquetes de decisiones y su evaluación con apoyo de metas y de indicadores definidos.

El presupuesto tradicional se incrementa independientemente de la captación de los recursos que obtiene el Estado, lo cual en el escenario de obtener menos recursos en relación a los gastos del gobierno, se estará presentando un déficit presupuestario.

El presupuesto considera aumentos en los egresos derivado de la mayor necesidad de bienes y servicios o por el incremento en precios; lo que da lugar a un Estado que solo se dedica a ofertar bienes y servicios sin considerar si son requeridos, necesarios o suficientes. Por lo anterior, los recursos son asignados de manera discrecional y son considerados sus efectos en la economía; no para cumplir metas específicas como en el presupuesto por programas o el basado en resultados lo plantean teóricamente.

1.1.1 Conceptos y tipos de presupuesto.

En términos generales las finanzas públicas se definen como el conjunto de problemas que se encuentran alrededor de los ingresos, gastos y deudas del Estado y en un sentido más extenso, adicionan las actividades de presupuestación, regulación, diseño de políticas públicas, evaluación y control de las actividades del Estado.

El presupuesto es una herramienta que se construye con modelos cuantitativos de planeación; determina una serie de planteamientos como el costo de operación de un programa desde su origen, continuidad y el periodo de ejecución. El presupuesto contribuye a una mejor administración de los recursos durante un ciclo determinado, nos da la oportunidad de que al inicio del periodo se utiliza como un elemento de planeación para poder estimar los recursos necesarios para alcanzar los objetivos y metas establecidos; por otra parte nos proporciona un mecanismo de control durante el proceso de ejecución de los recursos.

El Estado desde una perspectiva económica, es un conglomerado de instituciones y organizaciones controladas por el sector público; se encuentra conformado por órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) y se encarga de la administración pública, política económica y políticas generales para la conducción del país.

Entre las etapas de la administración que Cristóbal del Río analiza, define al presupuesto como: “una herramienta de enorme utilidad para toma de decisiones, administración por excepciones, políticas a seguir, visión de conjunto.”²

Desde las fases del proceso administrativo, para el autor, en la fase de previsión el objetivo del presupuesto es tener todo lo conveniente para la planeación y elaboración y ejecución; en la etapa de la planeación, simplifica las posibles acciones en concordancia a los objetivos planteados; en cuanto al control, realiza una comparación de tiempos entre lo presupuestado y los resultados obtenidos para hacer correcciones oportunamente.³

Para Meyer Jean, el Presupuesto es “un conjunto coordinado de previsiones que permiten conocer con anticipación algunos resultados considerados básicos por el jefe de la empresa”.⁴

² Del Río González, Cristóbal. Presupuesto. México. Ed. Thomson. Novena edición 2003. Página 10

³ *Ibíd.*, página 15

⁴ Meyer Jean. Gestión Presupuestaria. Editorial Ediciones Deusto, Barcelona España. 1969.

Otros autores enfocados en temas de administración y contabilidad definen al presupuesto como: “...una expresión cuantitativa formal de los objetivos que se propone alcanzar la empresa en un periodo, en desarrollo de las estrategias adaptadas, que permite organizar los recursos y procesos necesarios para lograrlos y evaluar su ejecución”⁵

Tabla 1 Orígenes del Presupuesto.

ÉPOCA	LUGAR	ACONTECIMIENTO
Fines del Siglo XVIII	Inglaterra	El ministro de Finanzas realiza la apertura de El Presupuesto en el que basa sus planes, los gastos posibles y su control.
1820	Francia y otros países europeos	Adoptan el procedimiento de presupuesto para la base gubernamental.
1821	EUA	Implementa un presupuesto rudimentario en el gobierno.
Desde la Primera Guerra Mundial	Toda la industria	Se aprecia la conveniencia del control de los gastos por medio del presupuesto.
De 1912 a 1921	EUA	Es la etapa en que se inicia la evolución y madurez del presupuesto ya que la iniciativa privada comienza a observar que puede utilizarlo para controlar mejor sus gastos, en concordancia con el rápido crecimiento económico y de las nuevas formas de organización, propias de la creciente industria, aprobándose la Ley de Presupuesto Nacional estableciéndose como instrumento de la administración oficial. Se inicia en forma la aplicación de un buen método de planeación empresarial, con el tiempo se integró un cuerpo doctrinal conocido como Control Presupuestal. A partir de esa época se exportó de América a Europa, básicamente a Francia y Alemania.
1930	Ginebra, Suiza	Se lleva a cabo el primer Simposio Internacional de Control Presupuestal, integrado por representantes de veinticinco países, donde se estructuraron sus principios, para tener así un rango internacional (no fue invitado México).
1931	México	Empresas de origen norteamericano, como la General Motors Co. Y después la Ford Motors Co., establecieron la técnica presupuestal.
1946	EUA	El Departamento de Marina, para 1948, presentó el presupuesto por programas y actividades.
Postguerra de la Segunda Guerra Mundial	EUA	La Administración por Áreas de Responsabilidad, dio lugar a la Contabilidad y Presupuesto del mismo nombre y finalidad.
1961	EUA	El Departamento de Defensa, elaboró un Sistema de Planeación por Programas y Presupuestos.
1964	EUA	El Departamento de Agricultura, Intenta el Presupuesto Base Cero, el original, siendo un fracaso.
1965	EUA	El presidente introdujo oficialmente a su gobierno, el Sistema de Planeación por Programas y Presupuestos, creándose el Departamento de Presupuesto.
1970	EUA	La Texas Instruments por medio de Peter A Pyhrh hace otra versión del Presupuesto Base Cero, instrumentado por medio de paquetes de decisión, que fue aplicado en el Estado de Georgia solamente.

Fuente: Orígenes del Presupuesto. Libro el Presupuesto, Cristóbal del Rio González Página 6.

Otra definición de la palabra la encontramos en la economía industrial que lo define como: “la técnica de planeación y predeterminación de cifras sobre bases estadísticas y apreciaciones de hechos y fenómenos aleatorios”. En lo que se refiere a la Administración

⁵ Burbano Jorge y Ortiz Alberto. Presupuestos. México. Editorial Mc Graw-Hill, 2° Edición. 2000. Página 11

se puede conceptualizar como: “la estimación programada, en forma sistemática, de las condiciones de operación y de los resultados a obtener por un organismo, en un periodo determinado”.⁶

“En todos los casos, el presupuesto constituye una herramienta útil para la administración, ya que a través de él se establecen metas alcanzables que ponen en manifiesto el liderazgo de los directivos y el compromiso de todos los miembros de la organización, todo ello procura un objetivo común: incrementar el valor de la empresa.”⁷

Tabla 2 Presupuesto Público vs Presupuesto Privado.

Diferencias entre Presupuesto Público y Privado	
Presupuesto Público	Presupuesto Privado
Es una estimación de ingresos fiscales.	Se estiman los ingresos operacionales producto de las ventas de bienes y servicios; así como los ingresos no operacionales obtenidos de diversas fuentes.
Estima y autoriza el gasto público.	Se presupuestan costos y gastos operacionales y no operacionales.
Es rígido, ya que limita las cantidades por gastar.	Es flexibles: se pueden presentar diferencias en la cifras.
Establece la destinación específica que deben tener los créditos aprobados en el presupuesto.	En caso de obtener créditos, estos se destinan de acuerdo con las necesidades.
El presupuesto se establece mediante una ley anual, Ley Orgánica de Presupuesto, expedida por el Congreso. El gobierno nacional, mediante la expedición de un decreto, puede llegar a modificar las partidas del presupuesto.	El presupuesto es opcional. En algunas empresas se establece según los estatutos y/o entidades de vigilancia.
Se determina por los siguientes principios presupuestales: unidad presupuestal, anualidad, universalidad, unidad de caja, equilibrio presupuestal, planificación, programa integral, especialización, inembargabilidad, coherencia macroeconómica u homeóstasis presupuestal.	Los principios se relacionan con la administración: previsión, planeación, organización, dirección y control.
Se prepara como mínimo con un semestre de antelación a la vigilancia fiscal respectiva.	El tiempo de preparación varía según las empresas, pueden ser 3 o 4 meses de anticipación, pero en todos los casos se debe realizar con antelación al año presupuestado.
El control presupuestal se ejerce desde tres puntos de vista: control político, control financiero y económico, control fiscal y control social.	El control se efectúa con el fin de detectar errores y tomar medidas correctivas que se sufragarán en el periodo siguiente. EL control se ejerce periódicamente, puede ser trimestral, y se comparan las cifras presupuestales con las cifras reales obtenidas en la ejecución.

Fuente: tabla tomada del libro de María Constanza Díaz Cruz. *Presupuestos, enfoque para la planeación financiera*. 2012. Página 8.

⁶ Burbano, Jorge. *Presupuesto, Enfoque de Gestión, Planeación y Control de Recursos*. Colombia. Editorial Mc Graw-Hill. 2005. Página 9.

⁷ Díaz de la Cruz, María Constanza. Parra Hernández Ramírez. López Castañeda Lina María. *Presupuestos, Enfoque para la Economía Financiera*. Primera Edición. Editorial Pearson 2012. Colombia. 393 Páginas. Página 6

El presupuesto se define en varios tipos, de acuerdo con su flexibilidad, según su periodo de tiempo, el tipo de sector al que corresponde, y de acuerdo a su campo de aplicación.

En el caso del presupuesto según su flexibilidad se cuenta con dos tipos; el primero de ellos rígido, un presupuesto fijo que se construye para una actividad y es usualmente utilizado en la administración pública en virtud de que en el sector público hay un techo presupuestal; el segundo es un presupuesto flexible, se elabora para distintos niveles de actividad y da como resultado diferentes niveles de costos y gastos.

También los diversos tipos de presupuestos se encuentran de terminados por su periodicidad, de corto plazo que es un periodo de un año o inferior y de largo plazo que comprende un lapso de tiempo superior a un año. En la administración pública se presentan ambos tipos de presupuesto en el de corto plazo se determina por el presupuesto autorizado y en el largo plazo por el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

El presupuesto por sectores se divide en sector público y privado, el primero está enfocado al estado que lo integran dependencias y entidades encargadas de ejecutar programas que coadyuven a la política económica del gobierno. El segundo se encamina más a la planificación de actividades con fines de lucro (utilidad).

Por último, los tipos de presupuesto se tienen determinados por su campo de aplicación, el campo de operación comprende un conjunto de presupuestos que engloban actividades del periodo siguiente, por lo general su contenido expresa los resultados proyectados y el campo de aplicación financiero que está constituido por cuentas y partidas que conforman la balanza que puede ser de flujo de efectivo (tesorería) o de capital (inversiones).

A lo largo de la evolución del presupuesto se han determinado distintas variantes para la aplicación de esta herramienta desde las antiguas civilizaciones y hasta la época actual. Por otro lado, las finanzas públicas se definen como el conjunto de problemas que se encuentran alrededor de los ingresos, gastos y deudas del Estado y; en un sentido más extenso, adicionan las actividades de presupuestación, regulación, diseño de políticas públicas, evaluación y control de las actividades del Estado.

Desde el siglo XVIII, los economistas clásicos analizaron al sector público en torno a la economía de mercado, manifestaban que el Estado debe tener la menor intervención en la economía, bajo la propuesta de un “sistema de libertad natural”. El sistema según Adam Smith, necesita de un Soberano (Estado) para realizar tres tareas fundamentales: la defensa de la sociedad de invasores extranjeros; proteger a cada miembro de la sociedad de una injusticia por parte de otro miembro; proporcionar mediante las instituciones y obras públicas la infraestructura necesaria para la producción.

El Estado no debe intervenir en la actividad económica del mercado. No puede haber leyes que restrinjan comercio, ni leyes que protejan comercio local, ni se puede legislar para conceder privilegios a compañías y negociaciones particulares. La economía debe ser conducida solamente por la mano invisible del mercado.

En la evolución del proceso presupuestario se han tenido diversos esquemas que, en cada etapa de organización de la sociedad y gobierno, se estructuraron para una mejor eficiencia y mayor eficacia de los recursos.

Para determinar la periodicidad de un presupuesto se debe de tomar en cuenta la planeación o planificación que dará oportunidad a definir el tiempo adecuado para realizar las actividades contempladas y el tiempo para ejecutarlas.

La planeación estratégica considera los objetivos a largo plazo, que representa básicamente la misión y visión de la organización y permite identificar el campo de acción así como la manera de operar para alcanzar sus objetivos.

La planeación táctica contribuye en la identificación de acciones operativas y que por su naturaleza los resultados esperados se verán reflejados en un lapso superior a un año, como programas de carácter multi-anales. Aunado a identificar si hay programas que no tengan los resultados esperados y deban ser modificados o descartados. La planificación operativa es de corto plazo, se centra en el análisis de las metas y sus resultados en base a un programa anual de operación.

El presupuesto tradicional, es uno de los primeros planteamientos para la operación del control presupuestario. Se centra en los insumos considerando los egresos del periodo anterior y los incrementa a través de un coeficiente inflacionario, no realiza una búsqueda de nuevas actividades, continua con las existentes, solo intervienen los niveles superiores que son los encargados de elaborar el presupuesto; de añadirse nuevas actividades, solo se estiman costos para las nuevas actividades.

El presupuesto por programas es otro esquema que se enfoca en la gestión, al igual que el anterior toma como referencia los costos de los programas del periodo inmediato anterior y los incrementa con un factor inflacionario; realiza un estudio de costo beneficio de nuevas actividades, mantiene actividades de periodos anteriores y agrega nuevas en apego al plan de desarrollo, existe una comunicación entre áreas involucradas de la empresa o institución; en este esquema existe un vínculo entre planeación y programación utilizando un Programa de Operación Anual orientado al cumplimiento de metas y objetivos.

El modelo de presupuesto basado en resultados, se centra como en los resultados partiendo de los obtenidos del periodo inmediato anterior de los programas mejorando actividad, sustituye los programas ineficientes o que no cumplan con los objetivos y metas planteados por nuevos que se considere generen los resultados esperados en los objetivos de desarrollo, la vinculación de la planeación y presupuestación se realiza a través de la elaboración de una Matriz de Indicadores de Resultados (MIR); se evalúan los programas para la toma de decisiones, plantea como parte del procedimiento un análisis de costo beneficio con base en los resultados del periodo anterior; hay una mayor participación de responsables en la elaboración del presupuesto, tanto de los responsables de los programas como los encargados del seguimiento y la evaluación.

El presupuesto base cero, cuando se efectúa no toma en cuenta los resultado de los años anteriores, es un proceso que estructura analíticamente los recursos y actividades, que

permite la toma de decisiones sobre la eficiente asignación de los recursos y que se obtenga el mayor rendimiento.

Tabla 3 Tipos de Presupuesto.

	PRESUPUESTO TRADICIONAL	PRESUPUESTO POR PROGRAMAS	PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS	PRESUPUESTO BASE CERO
Instrumento	Centrado en los Insumos.	Centrado en la gestión.	Se centra en los resultados.	Centrado en la gestión y resultados.
Desarrollo Presupuestario	Tiene como base los gastos del año anterior y los aumenta a través de un coeficiente. Proceso Incrementista.	Tiene como base los gastos del año anterior y los aumenta a través de un coeficiente. Proceso Incrementista.	Parte de los resultados obtenidos en los objetivos y metas de los programas.	Parte de "cero" no se tiene en cuenta los resultados de años anteriores.
Búsqueda de nuevas alternativas	No realiza análisis de nuevas actividades.	Mantiene actividades de ejercicios anteriores e incluye nuevas alineadas a la misión de la Institución.	Mejora la gestión para resultados, sustituyendo bienes y servicios ineficientes e incorpora nuevos programas alineados a objetivos.	Busca nuevas alternativas que permitan mejorar la calidad y eficiencia de los servicios.
Planeación Estratégica	No hay vinculación entre la planeación y la presupuestación.	El vínculo entre la planeación y la programación se realiza mediante Programas Operativos Anuales orientados al cumplimiento de metas.	El vínculo entre la planeación y la presupuestación se realiza a través de Matrices de Indicadores de Resultados.	El vínculo entre la planeación y la presupuestación se realiza a través de los Paquetes de Decisión y Matrices de Resultados.
Proceso de elección de actividades	Se continúa con las actividades anteriores y se añaden nuevas.	No se establece ningún sistema de evaluación que permita la elección entre las distintas alternativas.	Se evalúan anualmente los Programas: * Se mejora la gestión; * Se evalúan para la toma de decisiones presupuestarias.	Se evalúan los programas existentes de manera anual así como nuevas acciones y alternativas: * Se eliminan programas que no contribuyen a la mejora social; * Se priorizan programas para la toma de decisiones.
Evaluación de costos	Se estima solo los costos de las nuevas actividades.	Implica un análisis de costo-beneficio de las nuevas actividades.	Se efectúa un costo-beneficio con base en los resultados del año anterior.	Se analiza el costo de las actividades realizadas anteriormente, así como de las nuevas actividades y sus alternativas. Se evalúan los resultados para toma de decisiones.
Participantes que elaboran el presupuesto	Solo los niveles superiores (no hay comunicación entre las áreas).	Participan los responsables de elaborar el Presupuesto (mejora la comunicación entre las áreas).	Participan los responsables de las áreas de programación y presupuesto, así como los responsables del seguimiento y la evaluación.	Participan todos los involucrados en el proceso presupuestario y fortalecen la toma de decisiones.

*Tabla elaborada con información del Instituto para el desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec) y la Auditoría Superior del Estado de Hidalgo (ASEH) 4º Sesión de Presupuesto Base Cero. Organismo Público del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

No solo se centra en los resultados sino también en la gestión, en el modelo más puro parte de “cero” esto significa que analiza por completo todos los programas con base en sus resultados conformándolos en “paquetes de decisión” para buscar nuevas alternativas que permitan mejorar la eficiencia y calidad; para este planteamiento la relación entre planeación y presupuestación se determina por los paquetes de decisión y MIR; se jerarquizan los programas y evalúan para identificar acciones y alternativas teniendo como propósito eliminando los que no posean un rendimiento social; se comparan los costos de las actividades y programas del periodo anterior contra las nuevas actividades, en la elaboración participan todos los niveles.

1.1.2 Principales teorías económicas que explican el presupuesto

En la actualidad las economías se definen en su mayoría capitalistas, siendo el mercado su principal instrumento de desarrollo dado que responden al qué producir, cómo producir, con qué producir y para quienes producir. No obstante la determinación de fallas del mercado, ha dado lugar a la intervención del sector público en la dinámica económica. Aunque muchas de las actividades son realizadas por las empresas privadas, otras las realiza el Estado, el cual influye de manera directa o indirecta en la conducta del sector privado mediante impuestos y políticas que rigen cada nación así como reglas para cada región en la que se encuentren.

La economía política se ha desarrollado en forma sistemática a partir de los siglos XVII y XVIII cuando el capitalismo comienza a acentuarse, pero en las sociedades primitivas ya se habían planteado algunas ideas económicas que son importantes antecedentes de las doctrinas económicas.

Los antecedentes de las doctrinas económicas se dividen en tres etapas principalmente:

- La primera etapa abarca del periodo de la comunidad primitiva hasta que se desintegró.
- La segunda etapa se ubica en Roma y Grecia, entre los siglos V al XV que se desarrolla el periodo del esclavismo clásico.
- La tercera etapa, entre el siglo V y XV propiamente la edad media. (desde los primeros pensadores hasta la doctrina escolástica).

Otras corrientes que se pueden mencionar son:

- Romanticismo alemán (siglos XVII al XIX) cuyos principales representantes son Burke, Ficher, Gentz y Federico List.
- Escuela histórica (siglo XIX), representada por Gustavo Schmoller, Bruno Hildebrand y Richard Jones.

Para poder comprender de mejor manera el pensamiento económico es preciso relacionarlo con su entorno histórico, en la tabla 4 se muestran las distintas corrientes económicas y la época en que se desarrollan.⁸

Tabla 4 Principales Doctrinas Económicas y Exponentes.

Principales Doctrinas Económicas		
Antecedentes		
VI a.C.- XV d.C.	Grecia Edad Media.	Platón-Aristóteles-Tomas de Aquino.
Mercantilistas		
XVI-XVII	G. Malynes-J. Bodino-E. Misselden	Antonio Sierra-Tomás Mun.
Fundadores de la Economía Política		
XVII	William Petty-R. Cantillon Stuart	
Fisiócratas		
XVIII	F. Quesnay-A. R. J. Turgot	
Clásicos		
XVIII-XX	Adam Smith- David Ricardo- T. Roberto Maltus	
Marxistas		
XIX-XX	Carlos Marx- Federico Engels- V. Ilich- Lenin	
Neoclásicos		
XIX-XX	W. Stanley Jevons- Leon Walras- F. Von Weiser- Eugen von Bohm Bawerk- Carl Menger- Alfred Marshall- Wilfredo Pareto.	
Keynesianos		
XX	John M. Keynes- r. F. Harrod	
Estructuralistas		
XX	Raul Prebisch- Osvaldo Sunkel- Aldo Ferrer- Víctor L. Urquidi	Leopoldo Solís- Aníbal Pintado- Celso Furtado
Neoliberales		
XX	August von Hayek- Milton Friedman	

Fuente: tabla tomada del libro de José Mendoza Morales. *Fundamentos de economía para la sociedad del conocimiento*. 2014 página 65

Entre las diferentes posturas acerca del papel del estado en la economía se encuentra la de los mercantilistas, una teoría predominante en el siglo XVIII, en la cual el Estado debía fomentar activamente el comercio y la industria.

Adam Smith afirmaba que “cada capitalista al buscar su propio beneficio buscaba el de los demás, por lo que no se requería la intervención del Estado en la economía. Pensaba que la economía estaba regida por una *mano invisible*; es decir, tenía un orden natural, por lo cual el Estado no debía intervenir en los asuntos económicos. Asimismo, afirmaba que las

⁸ Para mayor información véase: Astudillo Ursula, Pedro. *Lecciones de Historia del Pensamiento Económico*. México. UMAN 1978. Primera reimpresión. Página 14

actividades del Estado debían reducirse al mínimo y su política era propiciar el *laissez faire*, *laissez passer* (dejar hacer, dejar pasar). De esta forma, los deberes del Estado, según el propio Smith, deberían ser:

- a) Proteger a cada miembro de la sociedad de la injusticia y opresión de otro miembro de la sociedad; es decir, una auténtica administración de justicia,
- b) Sostener a las instituciones públicas,
- c) Realizar obras de infraestructura, que por no ser lucrativas no interesan a la iniciativa privada.”⁹

Fue por ello que Adam Smith (teórico clásico, a quien consideran el fundador de la economía moderna), escribió *La riqueza de las naciones* (1776), en la que defendió la idea de que el Estado debía desempeñar un papel limitado. “Las ideas de Adam Smith ejercieron una influencia poderosa tanto en los poderes públicos como en los economistas. Muchos de los economistas del siglo XIX, como los ingleses John Stuart Mill y Nassau Senior, promulgaron la doctrina conocida con el nombre de *laissez faire*, según la cual el Estado debía dejar hacer al sector privado y no intentar regular o controlar la empresa privada.”¹⁰

El gasto público es de gran valor para la actividad económica, de acuerdo con los postulados Keynesianos el gasto público con mayor efecto multiplicador es aquel que llega a sectores con alta propensión a consumir debido a que al recibir ese ingreso incrementan la demanda agregada y por lo tanto la renta.

La crisis de 1929 puso en duda las bondades del mercado como mecanismo para garantizar el uso eficiente de los recursos. La intensa crisis causó una desconfianza en los mercados y dio lugar a un cambio en el pensamiento económico, planteando una mayor intervención del Estado en la economía atendiendo las necesidades básicas de la población, dado que el sector privado no lo atiende por no existir ganancias en ello, como es el caso de la salud, la seguridad, la justicia, la educación, la infraestructura, entre otros. Del mismo modo se encarga de las actividades económicas que pueden considerarse como monopolios naturales, como es el caso del suministro de agua, energía eléctrica, ferrocarriles, hidrocarburos, etc.

Entre las fallas del mercado que se pueden mencionar, se encuentran: los ciclos económicos, dado que el sistema capitalista no logra mantener un crecimiento ascendente y estable, al caer en crisis genera incertidumbre en el futuro e inestabilidad económica, lo que repercute en todos los agentes económicos; en cuanto a los bienes públicos, el mercado es muy dinámico para hacer frente a la demanda de bienes privados, pero no hace frente a las necesidades sociales; también se debe de considerar a las externalidades, como es el caso del medio que se encuentra en constante cambio así como actividades que generen efectos externos que el mercado no puede regular; la ausencia de competencia, en la cual se determina por un mercado de competencia imperfecta dado que las empresas en la

⁹ Mendoza, Morales José Silvestre. *Fundamentos de la Economía para la Sociedad del Conocimiento*. México. Editorial. Mc Graw Hill Education. Sexta Edición 2014. Página 73

¹⁰ Anaya Espinosa, José. *Economía del Sector Público Mexicano*. México. Editorial Esfinge. 2° Edición, 2001. Página 12.

búsqueda de su beneficio tratan de controlar todo el mercado y formar monopolios, para subir el precio o reducir la producción para incrementar ganancias lo cual solo perjudica a la población.

La mayor intervención del Estado en la economía y pasar de ser un “vigilante” a ser factor fundamental del desarrollo mediante el gasto público, se desencadenó principalmente en la década de 1930, donde el Estado se encargó de satisfacer las necesidades de la sociedad tomando partido en cada aspecto productivo que permitiera superar gradualmente la crisis.

Al tomar como instrumento del desarrollo al Gasto público, se determinaban dos medidas: la primera de tipo expansionista, en el momento que la economía de la nación entraba en recesión, de tal forma que se pueda contar con recursos para consumir y generar dinamismo a la economía; mientras la segunda es de tipo contraccionista, cuando al contrario se presenta un fenómeno como la inflación, al disminuir el gasto se considera que los precios tenderán a bajar.

A Finales del siglo XIX se dio un análisis económico que reconoció a la utilidad como determinante de valor, en la cual dejaban de lado el valor obtenido por el trabajo vivo y se daba un papel preponderante a las utilidades relativas en el ámbito de la demanda.

Uno de los primero en aplicar este análisis de la teoría marginal fue Leon Walras en el escenario del equilibrio general. Que básicamente consistía en sustituir la teoría del valor trabajo por la teoría del valor basada en la utilidad marginal. La aportación en relación al concepto de la utilidad marginal es el punto de ruptura entre la economía clásica y la economía moderna. Los economistas clásicos consideraban que el problema central consistía en predecir los efectos esperados por los cambios en la cantidad de capital y trabajo en el crecimiento de la producción nacional; en tanto, el planteamiento marginalista se centraba en conocer las condiciones que determinan la asignación de recursos de capital y trabajo en las distintas actividades, para la obtención de resultados óptimos maximizando la utilidad. Entre los análisis de la teoría marginalista se puede mencionar que se estudió el efecto que tendrían los impuestos en la economía.

“El presupuesto del Estado desempeña dos grandes funciones económicas. En primer lugar es un instrumento por medio del cual el gobierno puede establecer prioridades nacionales, repartiendo la producción nacional entre el consumo y la inversión privados y públicos y dando incentivos para aumentar o reducir la producción en determinados sectores.

Desde el punto de vista macroeconómico, el presupuesto afecta a través de la política fiscal, a los objetivos macroeconómicos clave. Más concretamente, por política fiscal entendemos la fijación de los impuestos y el gasto público para ayudar a amortiguar las oscilaciones del ciclo económico y contribuir a mantener una economía creciente de elevado empleo y libre de una alta e inestable inflación.”¹¹

“El presupuesto efectivo registra los gastos, ingresos y los déficit monetarios efectivos de un determinado periodo.”¹²

¹¹ Samuelson Paul A. Economía. Décima edición Editorial Mc Graw Hill/Interamericana de España. 2002. 669 pág. Página 630

¹² IBID. Página 631

“El presupuesto estructural calcula cuales serían los ingresos, gastos y los déficit del Estado si la economía se encontrará en el nivel de producción potencial.”¹³

“El presupuesto cíclico es la diferencia entre el presupuesto efectivo y el estructural. Mide la influencia del ciclo en los ingresos, en los gastos y el déficit.”¹⁴

Para los economistas clásicos la finalidad de la economía es el consumo. Por lo tanto la economía debe estar sujeta a las fuerzas del mercado, en donde se el consumidor tendrá la libertad de elegir el bien o servicio que le proporcione mayor satisfacción y el productor tiene la libertad de producir lo que le proporcione la mayor recompensa.

Adam Smith sostenía que el Estado solo debía intervenir en el momento que el mercado presentara fallas, que no se pudiera regular por sí mismo, o que fuera muy costoso para ser asumido de manera individual; asimismo también se determinaba la intervención del Estado para garantizar la propiedad, porque sin el derecho a la propiedad privada, no habría sustento para la teoría económica clásica.

Otro exponente de la corriente Clásica, John Stuart Mill, mostró importantes casos que los dividió en ordinario y opcionales; en el caso de las ordinarias, se garantiza la vida, la individualidad y la propiedad, como requisito indispensable para la conducta económica que manifestaban los teóricos clásicos que a su vez es la interpretación de la frase *Laissez Faire, Laissez Passer*-dejar hacer, dejar pasar- (expresión en francés adjudicada a Pierre Samuel Du Pont de Nemours 1739-1817, un teórico fisiócrata). Y las opcionales, que con la aprobación general de la sociedad asume el gobierno y que conducen al interés general.

También menciona que “la intervención del gobierno nunca debería admitirse salvo cuando el interés sea muy grande” (Mill, 1848: 800). Para la década de 1880 con las contribuciones de algunos escritores como Emill Sax (economista austriaco, 1883), Maffeo Pantaleoni (economista italiano, 1883) y Ugo Mazzola (economista italiano, 1890); para esta teoría la base ya no eran los derechos del soberano sino la demanda del consumidor individual. Dando como principio fundamental que dadas las preferencias individuales, el bienestar se maximiza igualando la utilidad marginal al precio. Esta regla de eficiencia se aplicó tanto en bienes privados como en públicos (Richard Musgrave, economista norteamericano, 1985).¹⁵

El italiano, Maffeo Pantaleoni, menciona dos elementos centrales en la discusión y aprobación del presupuesto: la decisión sobre bienes y servicios públicos, impuestos y gasto público, son de carácter político y se resuelven en el Congreso y; debe existir la presencia de un análisis marginal en la discusión presupuestal, que es el reflejo de una opinión sostenida por el parlamento en relación a la escala en las utilidades marginales en los diferentes gastos.

¹³ IDEM

¹⁴ IDEM

¹⁵ Musgrave, R y Musgraave P. Hacienda Pública Teórica y Aplicada. Madrid España. Editorial Mc Graw Hill. Quinta edición. 1992

Una aportación para el análisis de la economía del sector público, fue el modelo de cambio voluntario que emerge del proceso impuesto-gasto, y el problema de la indivisibilidad de los bienes públicos. La igualdad entre el precio y la utilidad final de los bienes públicos recibió de Ugo Mazzola el nombre de “Ley suprema de la economía fiscal”.¹⁶

Para Knut Wiksell, si el individuo ha de gastar su dinero para usos privados y públicos de forma que su satisfacción se lleve al máximo, obviamente no pagará nada en absoluto para los fines públicos (por lo menos sino se tienen en cuenta las tasas y cargas similares. Tanto si paga mucho como poco, afectará tan ligeramente al alcance de los servicios públicos que para todos los fines prácticos el mismo no lo notara en absoluto. Naturalmente, si todo el mundo hiciera lo mismo, el Estado pronto cesará sus funciones. La utilidad y la utilidad marginal de los servicios públicos (los bienes públicos según Ugo Mazzola) para el individuo dependen, pues, en el más alto grado de cuanto contribuyen los demás, pero poco de cuanto contribuye él mismo.

Arthur Cecil Pigou (1919) aporta el concepto de externalidades al análisis de las funciones del gasto público, como distinción entre el producto neto privado y social. Donde el costo beneficio interno, que se encuentra dentro del precio del mercado; en tanto el producto social neto determina un costo o beneficio para personas distintas a las involucradas en las transacciones comerciales. En donde los costos o beneficios sociales sean superiores al costo privado conviene establecer un impuesto, que se entenderá como un mecanismo para regular las externalidades.

Por lo anterior en la teoría clásica, se considera que el gobierno no debe de intervenir en la economía, sin embargo manifestaban que el Estado debe hacerse cargo de varias tareas fundamentales para que el sistema de libertad pueda funcionar. Entre los postulados que los clásicos plantean como funciones fundamentales del Estado se encuentran: el proteger a la población de la violencia y la invasión de otra nación o sociedad extranjera; proteger a cada individuo de la sociedad de las injusticias de otro; debe de construir ciertas obras públicas; actividades donde los costos y beneficios difieran de los costos y beneficios sociales (porque los ingresos que se obtienen de esas actividades nunca podrían alcanzar los gastos realizados para efectuar dichas actividades).

Por otro lado, la teoría del bienestar de Pareto, descansa sobre el comportamiento maximizador de los individuos, aporta un considerable apoyo a la afirmación de Adam Smith, de que un sistema libremente competitivo lleva a un óptimo del bienestar social. Los consumidores, en un intento de maximizar los beneficios, se ven impulsados a contratar factores hasta el punto en que sus tasas marginales de sustitución técnica sean equivalentes. La demostración de Pareto, suponiendo que las externalidades no existen, sitúa el caso de la competencia sobre una base más objetiva. Su énfasis en los efectos del comportamiento maximizador contrasta agudamente con las premisas un tanto metafísicas de muchos otros

¹⁶ Para mayor información consulte: Mazzola Ugo. Los datos científicos de las finanzas públicas. Roma. Ed. Ermanno Loescher &Co. 1890.

que han desarrollado la teoría de la competencia. En consecuencia, Pareto contribuyó a acelerar la aceptación del análisis del equilibrio general de Walras.¹⁷

El modelo Keynesiano, en la búsqueda de explicar las fluctuaciones en la economía, plantea que el Estado tiene la oportunidad de introducir políticas para contrarrestar los ciclos económicos y sacar la economía a un nivel de equilibrio. Entre los mecanismos que el Estado tiene para intervenir en la economía son la política fiscal y la política monetaria; la cuales pueden apoyar al desarrollo de la economía incentivando la inversión o el ahorro, así como coadyuvar en la expansión o contracción de la economía.

En el caso del modelo Keynesiano se explican las fluctuaciones en la economía y plantea que las políticas económicas son una manera de contrarrestar los procesos depresivos (cuando el ciclo económico alcanza su punto más bajo). El gasto del gobierno en bienes y servicios se considera como un factor autónomo que no se encuentra vinculado con el nivel de ingreso nacional; en virtud de que sus ingresos dependen de la política fiscal que se aplique.

Por lo tanto el gasto del gobierno es tomado, en esta teoría, como una variable exógena debido a que es muy complejo determinar el proceder del gobierno pues no existe un comportamiento calculable, como el consumidor; además está determinado por las decisiones que se tomen en impuestos y gasto, va en apego a los planteamientos hechos por los macroeconomistas que los estén asesorando. Sin embargo, parte de los supuestos de un presupuesto equilibrado es que el gasto debe ser igual a los impuestos recaudados; adicionalmente se considera que los impuestos se estiman como un porcentaje del ingreso.

En perspectiva del presupuesto gubernamental, la política fiscal se interpreta como la capacidad de manipular el déficit y el superávit presupuestal con el propósito de influir en el nivel agregado de la economía. La propuesta keynesiana de un ente gubernamental con un rol preponderante en el nivel de las principales variables macroeconómicas que se contraponen totalmente a la política clásica de la libertad de los mercados.

1.2 Características de la política neoliberal.

“Los economistas neoclásicos surgieron en la segunda mitad del siglo XIX, también se les llamó teóricos de la *utilidad marginal*. Derivaron sus concepciones teóricas del enunciado de utilidad expresado por los clásicos, llegando a elaborar una teoría del valor, que es la base de dicha corriente.”¹⁸

Entre las contribuciones teóricas que se pueden mencionar de la corriente neoclásica es el desarrollo de la teoría subjetiva del valor basado en utilidad y escasez; la teoría psicológica de la utilidad marginal; la teoría de la formación de los precios; la teoría del equilibrio

¹⁷ Ekelund, Rober B. Jr, Robert F. Hébert. Historia de la Teoría Económica y su Método. España. Editorial Mc Graw Hill. 3° edición. 1992. Página 466

¹⁸ Mendoza, Morales José Silvestre. Fundamentos de la Economía para la Sociedad del Conocimiento. México. Editorial. Mc Graw Hill Education. Sexta Edición 2014. Página 77

económico general; desarrollo de la teoría del bienestar; teoría monetaria basada en la necesidad individual de medios de pago; y muchas otras más.

“El análisis del equilibrio parcial pone de manifiesto los problemas prácticos de la industria individual; aunque naturalmente, sea mucho más que esto, representa también una base científica de la economía de los negocios.”¹⁹

Mientras que los economistas clásicos suponían pleno empleo en todos los factores de la producción, mediante la cual se explica cómo asignar los recursos productivos, el desempleo no es en este planteamiento un problema a resolver; pero este modelo en la década de 1930, con la crisis de 1929 se desacreditaría y es en ese momento que la teoría Keynesiana se desarrolla y consolida en lo que hoy conocemos como macroeconomía.

“Keynes se da cuenta de que las crisis son inherentes al sistema capitalista y, en consecuencia, trata de explicarlas y buscar las políticas públicas que resuelvan los problemas derivados de ellas”²⁰

Su teoría es de carácter macroeconómico, y es una réplica a la teoría liberal puesto que apoya la intervención del Estado en la economía, en su planteamiento trata de exponer cuales son las determinantes del empleo; donde el dinero determina el nivel de empleo. Los conceptos más importantes que utiliza Keynes son: la demanda efectiva, el multiplicador de la inversión, la propensión marginal al consumo, la eficacia marginal del capital.

El neoliberalismo económico es la respuesta a la postura Keynesiana, su principal planteamiento es que el libre mercado es lo único que asegura la mejor asignación de los recursos en una economía, lo cual promueve el crecimiento económico sin la intervención del Estado. De lo cual se puede destacar que se privilegia la libre competencia del mercado; se considera que el Estado no debe intervenir en la economía, solo debe garantizar la libre competencia del mercado y la libre circulación de mercancías, capitales y personas; por lo tanto el Estado no debe poseer empresas y el mercado mundial se encuentra por encima del interno; es decir, la apertura comercial o libre comercio.

Entre las consideraciones se encuentran la inflexibilidad de los salarios, donde el mercado por sí solo no es autorregulable puesto que la existencia de la rigidez de los precios, sobre todo del salario nominal, no permite que se encuentre el mercado en equilibrio; teoría de la demanda efectiva, en la cual el empleo total depende de la demanda total y el paro es el resultado de una demanda total, por lo tanto las decisiones de los inversionistas también influirán sobre la demanda; el interés por no atesorar el dinero, donde los que poseen más renta de la que consumen pueden optar por atesorar el dinero, prestarlo a una tasa de interés o invertirlo en una actividad que proporcione ciertos beneficios, por lo que si deciden acumular riqueza estéril debe de haber una explicación, por lo que se determina que cada individuo tiene una preferencia por la liquidez; consideraciones del ciclo económico, como

¹⁹ Schumpeter, Joseph A. 10 Grandes Economistas de Marx a Keynes. Madrid. Editorial Alianza. 1979. 4ª edición. Página 145

²⁰ Op. Cit., página 79

los mercados no son autorregulables, el Estado debe intervenir con políticas monetarias y fiscales para hacer frente a los ciclos y reactivar la economía.

Las economías modernas son economías mixtas, de acuerdo con Joseph Stiglitz, donde la mayoría de las actividades las realizan las empresas privadas y algunas otras el Estado. Las actividades que realiza el Estado son significativas para determinar la conducta del sector privado, es por esto que constantemente se deben definir las fronteras entre las actividades públicas y privadas.

En tanto en la década de los treinta los países optan por la intervención del Estado y esto duraría hasta los sesenta; en los setenta y ochenta la intervención del sector público mediante diversos programas que fueron deficientes y fallidos, los teóricos se dieron a la tarea de analizar las fallas del Estado, entre las causas que se dedujeron para determinar la incapacidad del sistema para cumplir los objetivos que son la información reducida, el reducido conocimiento a la respuesta del sector privado por la intervención del Estado, el limitado control de la burocracia y las limitaciones que imponen los procesos políticos.

En el entorno del sistema presupuestal moderno estas dos grandes corrientes se debaten entre sí, es precisamente que esta dualidad permite realizar un programa o plan financiero de gastos e ingresos que se envía a la cámara de representantes.

El premio nobel de economía en 2006, Edmund Phelps mencionó en un foro denominado “México Incluyente” (2017) que el objetivo de toda política económica debe estar enfocado en que los trabajadores en todo mercado económico consigan trabajos que les parezcan gratificantes y significativos.

1.3 Naturaleza de la crisis económica

Al hablar de las crisis económicas, se deben mencionar los ciclos económicos. Las que se definen como aquellas fluctuaciones de la actividad económica por un incremento o disminución en las variables o indicadores macroeconómicos (como es el caso del producto nacional; la inflación; la tasa de desempleo y la tasa de interés). No tienen una duración definida, el lapso de tiempo de cada etapa dependerá de la manera en que el Estado y los entes económicos atiendan las diversas fluctuaciones.

Entre las etapas generalmente descritas son: depresión, que es un periodo de estancamiento donde se desacelera o detiene el proceso productivo, lo que repercute en una caída de la economía; la recuperación, es la reactivación de las actividades económicas (producción; empleo; inversión); auge, toda la actividad económica se encuentra en un óptimo nivel de estabilidad y crecimiento y; la recesión, es el paulatino retroceso del crecimiento en la actividad económica.

Las condiciones para que el mercado cumpla con la premisa de eficiente y eficaz son muy complejas y regularmente no se cumple, debido a que se presentan **fallas en el mercado**; las cuales se presentan cuando los recursos disponibles en el mercado no son eficientes.

Las fallas del mercado forman parte de la inestabilidad de los ciclos económicos, los bienes públicos, las externalidades, la competencia imperfecta y la distribución desigual de la renta. La inestabilidad de los ciclos económicos se puede afrontar desde dos enfoques para el caso del Sector público: desde la perspectiva de los clásicos, la cual indica no hacer nada pues el mercado se autorregulará y saldrá de la crisis ó; desde la política keynesiana, interviniendo en la producción de bienes y servicios así como consumiendo para dar impulso a la economía.

Parte de este mecanismo de intervención es la **política económica** que son el conjunto de medidas que implementa una nación en apego a la realización de objetivos y metas establecidas. Un ejemplo de objetivos de política económica son: la generación de empleo (tasa de crecimiento); el crecimiento de la economía (Producto Interno Bruto); estabilidad de precios, en este punto se puede detallar que una estabilidad de precios dentro de la misma nación se refiere a la meta de un nivel de inflación bajo (que los precios de los productos comercializados en el país no suban desmedidamente) y la estabilidad de precios hacia el exterior es que el tipo de cambio con las principales monedas de referencia en el comercio internacional sean estables (no exista volatilidad cambiaria).

Los instrumentos que componen la política económica son la política fiscal, que comprende los aspectos del presupuesto del Estado ligando al gasto público con los impuestos; la política monetaria, son las acciones que toman los bancos centrales para influir sobre la tasa de interés, la inflación el tipo de cambio, enfocada principalmente al crecimiento y estabilidad de precios y; la política exterior, que es el conjunto de acciones que toma el Estado para interactuar con los demás entes económicos que intervienen en la economía de dicho país.

“La política fiscal también tiene una incidencia directa sobre el nivel de la demanda. La elevación del gasto público será expansiva ya que se incrementa la demanda inicialmente en el sector público y de ahí se transmite a los mercados privados. De forma análoga un mayor nivel de renta y por tanto puede esperarse que gasten más. En consecuencia, los cambios en el nivel del déficit también juegan un papel importante. Si va acompañada de una política monetaria restrictiva, los efectos expansivos de la financiación del déficit serán mayores que si se financia mediante un crédito de la apelación al crédito. Si la política monetaria fuera restrictiva, la colocación de deuda adicional produciría un incremento en el tipo de interés y en consecuencia tendría un efecto restrictivo sobre el nivel de actividad en el mercado. Además, los efectos sobre los movimientos internacionales de capital, como se ha observado en la economía norteamericana de los ochenta, revisten también una gran importancia.”²¹

Entre la fallas del mercado también se encuentran los bienes públicos; esto quiere decir que los bienes y servicios que las empresas no quieren producir por no ser rentables pero que son de gran beneficio para la sociedad, es deber del Estado suplir esta falla con la producción de estos bienes y servicios.

²¹ Musgrave, R y Musgraave P. Hacienda Pública Teórica y Aplicada. Madrid España. Editorial Mc Graw Hill. Quinta edición. 1992. Página 15

A consecuencia de las fallas del mercado, las economías de los países occidentales implementaron grandes programas entre los años treinta a los sesenta. Son cuatro las causas de incapacidad sistemática del Estado para dar cumplimiento a los objetivos que se han planteado: la limitada información, desconocimiento de la respuesta privada, poco control de la burocracia, limitantes impuestas por procesos políticos.²²

Las externalidades son los efectos de las actividades económicas que pueden afectar positiva o negativamente a otros agentes económicos y que no son los consumidores o productores, y que por ende no pagan o los compensan por esta falla. Esto da lugar a la intervención del Estado, bajo la existencia de un costo o beneficio social, por lo que en el primer caso su intención es reducir su impacto y en el segundo es incrementar su efecto.

1.4 Federalismo Fiscal.

La naturaleza del federalismo fiscal implica una definición de las competencias entre los diferentes niveles de la administración pública federal para llevar a cabo la recaudación de impuestos y el gasto público. El federalismo fiscal, por tanto, es un conjunto de normas utilizado por los países – federalistas o centralistas – que intentan descentralizar la labor fiscal. Esta dicotomía conceptual y administrativa ha provocado mucha confusión, además del hecho de que en las naciones de corte centralista, como Francia, se discuta el planteamiento de la descentralización fiscal como parte del concepto de federalismo fiscal referido.²³

En el año de 1978 se aprobó la Ley Federal de Coordinación Fiscal, de la cual se desprende como objetivo central: coordinar el sistema fiscal de la federación con los Estados, municipios y el Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.²⁴

Hasta el año de 1999 las participaciones se concentraron en el Ramo 26 denominado Solidaridad y desarrollo regional. Posteriormente para el año 2000, las participaciones se erogación mediante los Ramos 28 y 33 que se denomina participaciones federales y aportaciones federales, respectivamente y que se detalla en el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal.

La diferencia entre las participaciones y las aportaciones federales es que en el caso de las primeras, el recurso se otorga para un uso no restrictivo y en el caso de las aportaciones si

²² Anaya Espinosa, José. Economía del Sector Público Mexicano. México. Editorial Esfinge. 2° Edición, 2001. Página 16.

²³ Pliego Moreno, Iván H. Federalismo Fiscal en México: Entre la Economía y la Política. México. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. 2010. Página 4

²⁴ www.diputados.gob.mx/leyes_biblio/pdf/31_180716.pdf. Artículo 1° de la Ley Federal de Coordinación Fiscal. Publicada en el DOF el 27 de Diciembre de 1978, última reforma publicada en el DOF 18 de julio de 2016. Fecha de consulta 12 de diciembre de 2017.

es restrictivo (se encuentra etiquetado). En general las aportaciones que se realizan a través del Ramo 33 agrupa 8 fondos diferentes: FAEB (Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal); FASSA (Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud); FORTAMUN (Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal); FAETA (Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos); FAM (Fondo de Aportaciones Múltiples); FAIS (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social); FASP (Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública); FAFEF (Fondo de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas).

Lo anterior es parte de la manera en que los recursos federales son otorgados a las entidades federativas y municipios, tomando en cuenta que para la Reforma Fiscal del 2008 se hacen cambios sustanciales en la fórmula para la distribución del Ramo 33.

CAPÍTULO II

Evolución y características del presupuesto gubernamental en México

La economía de nuestro país se ha sustentado en la intervención del sector público y la economía generada por las empresas, en todo sentido vivimos una economía mixta sustentada por el empuje del sector privado y la intervención del Estado en la actividad económica.

2.1 Principios de Presupuestación en México

En México, desde la época de las culturas prehispánicas, se ha transitado por diferentes regímenes presupuestarios. Las culturas dominantes antes de la llegada de los españoles, obtenían recursos de las ciudades sometidas. Al no contar con una moneda propia, los tributos se efectuaban en especie y en trabajo, predominantemente.

Posteriormente, durante la colonia, los conquistadores realizaron un saqueo de las piedras preciosas y metales (mercantilistas), que eran trasladadas a España como tributo. Concluida la época colonial, el gobierno debía contar con recursos para continuar con las actividades primordiales crecimiento y desarrollo.

Al llegar la independencia de México; la nación se encontraba endeudada con una gran crisis financiera, lo que imposibilitó una formación adecuada de gobierno, teniendo por consecuencia una serie de gobernantes militares y constantes golpes de Estado. Al llegar el General Porfirio Díaz al poder se presentó un particular crecimiento en la economía y en la infraestructura, consecuencia de la llegada de capital extranjero directo a sectores estratégicos de la producción y el comercio; así como, la generación de múltiples impuestos que afectaban sensiblemente a la población que se encontraba paupérrima.

El gobierno federal obtiene ingresos de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y otros conceptos tipificados en la *Ley de Ingresos*; así como el financiamiento. En el caso de los impuestos se tienen los ingresos tributarios que son aquellos que se obtienen mediante las imposiciones fiscales que en forma unilateral y obligatoria fija el Estado a las personas físicas y morales conforme a la ley para el financiamiento del gasto público. Los ingresos no tributarios, que son los que el Estado obtiene como contraprestación a un servicio público (derechos), del pago por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio privado (productos), pago de las personas físicas y morales que se benefician con una obra pública (contribución de mejoras) y por otros ingresos ordinarios provenientes por funciones de derecho público distintos de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.

La primer constitución promulgada con el nacimiento del México independiente, se efectuó en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, con el título de “Decreto Constitucional para la Libertad de América Mexicana”, en ella se mencionaba el examinar y aprobar las cuentas

de recaudación e inversión de la Hacienda Pública. México es una nación que comparte este modelo, por contar con una economía sujeta a las reglas de la política neoliberal y manteniendo la sinergia de la intervención del Estado en actividades estratégicas, como es el caso de la extracción de hidrocarburos y de la energía eléctrica; así como por el margen de recursos que se destinan en la generación de infraestructura y de apoyo a las instituciones educativas. Para poder comprender de una mejor manera la acción del Estado mexicano en la economía, primero es tener clara la manera en que se encuentra constituido el “Poder Ejecutivo” que es uno de los tres poderes de la unión y base fundamental de la aplicación de las Finanzas Públicas en esta nación.

En el capítulo segundo del título tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, “El poder ejecutivo” se determina que la figura que encabeza al poder ejecutivo es el presidente de la república y detalla sus principales funciones; estipula que la administración pública será centralizada y paraestatal.

Uno de los aspectos que determinan la actividad del Estado en la economía está plasmado en la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en un primer lugar lo encontramos en el artículo tercero donde se otorga el derecho a la educación:

“Artículo 3o. Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios-, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias...” (CPEUM Última reforma publicada DOF 24-02-2017).

Otro de los artículos más importantes de la constitución se refiere a la exploración y extracción de petróleo, se encuentra comprendido en el artículo 27 constitucional:

Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada...

... Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones. Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la Ley Reglamentaria. Para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares. En cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos...” (CPEUM Última reforma publicada DOF 24-02-2017).

Esta es una de las actividades por medio de las cuales el Estado capta ingresos y con la que soporta su actividad, haciendo de la empresa paraestatal “Petróleos Mexicanos” así como el caso de Comisión Federal de Electricidad, convirtiéndolas desde el enfoque de la política neoliberal en monopolios controlados por el Estado.

Un enfoque que para dar un mejor panorama de la actividad del Estado en la economía es la teoría del estado de bienestar, que no es otra cosa que el planteamiento de los clásicos Adam Smith y David Ricardo donde postulan la mínima intervención del Estado ante la incapacidad del mercado para hacer frente a diversas fallas y que va orientada a mantener el pleno empleo así como atender las necesidades sociales. Lo anterior se complementa de un control en el alza generalizada de precios y la liberación del tipo de cambio sin una intervención directa del Estado.

Un parteaguas de la política económica que se aplica en México, fueron las graves crisis económicas que afectaron los mercados a nivel mundial y en particular la crisis de 1994 y que siguieron presentándose con menor fuerza hasta el año de 2008. En este periodo se comprobó que el funcionamiento del mercado no dio los resultados esperados en términos de crecimiento económico.

Las reformas económicas implementadas desde la segunda mitad del siglo XX no fueron equilibradas y se enfocaban más en el control inflacionario, dejando de lado el crecimiento económico. Aun teniendo en cuenta que una de los principales objetivos del Estado es el desarrollo económico y el crecimiento, que permita la generación de ingresos y de empleos.

Por lo anterior en el 2008 se realizó una revisión del papel que juega el Estado y del diseño de políticas económicas, con lo cual se acepta que el Estado debe intervenir y se evaluaron las reformas previas para buscar un mejor enfoque de intervención donde fuera más equilibrada la interacción del mercado y el Estado en la actividad económica. Para lo cual se tomó especial énfasis en satisfacer los derechos sociales y promover el desarrollo económico.

En ese año se decreta la Reforma fiscal con la cual se encausaba el modelo presupuestal al presupuesto basado en resultados, entre los principales planteamientos que regían en la reforma se estipula que la base del presupuesto que se les puede otorgar a todas las instituciones de control directo es el presupuesto aprobado de 2008 que es el referente del presupuesto de egresos de la federación para el 2009 y los años siguientes.

Se considera la creación de una serie de indicadores de resultados denominada Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) con la cual se determinaría el costo beneficio que se obtiene de los programas y proyectos de la Administración pública federal y la valoración para el otorgamiento de recursos fiscales. Del mismo modo plantea que se instaure un Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) con el propósito de evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas así como los programas sectoriales. Cabe señalar que en el año de 2012 se promulga la Ley General de Contabilidad Gubernamental para lograr la armonización contable, la cual sufrió una modificación en el 2014.

Para la implementación del presupuesto basado en resultados se debía de contar con aspectos relevantes como la información sobre los resultados de los programas y acciones realizadas con recursos públicos, a través de un sistema que le diera seguimiento y evaluara su desempeño; un procedimiento explícito y detallado sobre la manera en que se analizaría y fuera sustento para la formulación del presupuesto; incentivos que alienten a las instituciones a obtener mejores resultados; mejorar las normas sobre administración

financiera que permitan contar con la flexibilidad necesaria para que las dependencias y entidades de la administración pública federal utilicen con mayor eficiencia sus recursos para alcanzar los resultados esperados.

2.2 Presupuesto Tradicional y por Programas en México

Desde el proceso de independencia de México y hasta el 2008, se utilizó el esquema de presupuesto tradicional y por programas. Entre los cambios que aún rigen la Administración Pública Federal se puede señalar la transformación de la ley de Secretarías y Departamentos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que es el decreto mediante el cual se da sustento de la Estructura de la Administración Pública Federal.

Para poder hablar del presupuesto y su evolución, es necesario en un primer momento describir que son los ingresos del Estado. Los ingresos públicos son toda la entrada de dinero con lo cual el Estado financia la demanda de las necesidades colectivas, lo que va de la mano con la capacidad del Estado de captar recursos, ya sea por su actividad o por la imposición que decreta.

Podemos determinar los ingresos de acuerdo a su origen, además de considerar si son ordinarios (recurrentes) o extraordinarios (no previstos). Los ordinarios son aquellos que se obtienen de manera habitual y su captación se realiza de manera regular en cada ejercicio fiscal, y los extraordinarios son los que no se tienen con regularidad como es el caso de la deuda pública.

De acuerdo con el Código Fiscal de la Federación los ingresos se definen como contribuciones, los cuales se clasifican en impuestos, aportaciones a la seguridad social, contribuciones de mejora y derechos. Los impuestos son las contribuciones que personas físicas y morales deben pagar y se encuentran establecidas en la ley, de lo que se desprende la existencia de dos tipos de impuestos, los directos que gravan directamente al ingreso y los indirectos que gravan el consumo; las aportaciones a la seguridad social son las contribuciones establecidas en la ley en materia de seguridad social; las contribuciones de mejora son enfocadas a las personas físicas o morales que se benefician directamente por obras públicas y los derechos son las contribuciones por el uso o aprovechamiento de bienes públicos así como el pago por los servicios que presta el Estado.

La perspectiva que se toma de la Ley de Ingresos para definir y catalogar los ingresos del Estado se encuentra dividida en tres grandes rubros; los ingresos del gobierno federal, que está compuesta por los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejora; los ingresos de los organismos y empresas, cuotas de aportación al seguro social e ingresos por venta de bienes y servicios; ingresos derivados del financiamiento, deuda externa e interna.

Otra clasificación que presentan los ingresos es la de ingresos tributarios y no tributarios; los impuestos tributarios tienen como principal característica la obligatoriedad para los contribuyentes; en tanto los no obligatorios son los generados por una contraprestación (derechos, productos y aprovechamientos).

También se cuenta con una desagregación en ingresos petroleros y no petroleros, dando como resultante que los ingresos petroleros son los ingresos provenientes de petróleos mexicanos así como los derechos derivados de la explotación, extracción, producción y comercialización del petróleo y sus derivados; en tanto los no petroleros, son todos los demás ingresos. Actualmente los ingresos petroleros oscilan entre el 11% y 15% de los ingresos totales del Estado mexicano.

Con base a lo anterior se puede considerar que el espectro de captación de los recursos públicos es diverso y se encuentra estructurado bajo un marco jurídico que determina el campo de captación, el cual se pretende que sea equitativo, esto quiere decir que “pague más el que más tiene”.

Entre los aspectos relevantes de un presupuesto tradicional es que no se preguntaba el Estado porque se gastaba, sino cuanto se captaba para determinar la capacidad de gasto que se tenía en el ejercicio fiscal. Para poder contar con un establecimiento claro de objetivos y metas, desde los años sesentas se creó la Comisión de Administración Pública (CAP), esta comisión intersecretarial se encargaría de elaborar Planes Nacionales de Desarrollo Económicos y Sociales, utilizando como metodología la realización de un diagnóstico de la administración pública mexicana, presentar modelos o esquemas tendientes a reformar la administración pública y proponer medidas concretas, sectoriales y globales para reformas administrativas.

El eje central de la planeación es el Plan Nacional de Desarrollo y su periodicidad es de 6 años, que se compone en primer lugar del diagnóstico realizado a la situación actual del país, así como sus tendencias para identificar problemas y obstáculos que impidan el desarrollo; determinación de objetivos y prioridades, tanto de corto como de mediano y largo plazo; el diseño de estrategias, políticas y programas que permitan fijar un rumbo claro y factible para el cumplimiento de metas y objetivos; definición de metas e indicadores que permitan estimar cuantitativa o cualitativamente el avance de los objetivos planteados; determinar el seguimiento, que consiste en la verificación oportuna del cumplimiento de las acciones a seguir en el plan y el evaluar los resultados así como el impacto y la trascendencia del plan.

Con base en el análisis de Garza y Álvarez²⁵ la evolución del presupuesto en México se puede dividir en etapas de acuerdo a las políticas públicas para el desarrollo. Una primer etapa del desarrollo económico de México es el modelo de crecimiento hacia afuera, durante el periodo de gobierno de Porfirio Díaz se detonó la construcción de un Estado más fuerte fortaleciendo el sector exportador de las materias primas y productos agropecuarios; durante ese periodo se dio un importante crecimiento con la construcción de la red ferroviaria y la red de telecomunicaciones, así como la construcción de la red eléctrica y la cimentación de la industria. En el territorio se articuló el mercado interno así como la expansión de los latifundios (feudalismo).

²⁵ Para mayor información véase: Álvarez, J. R. Enciclopedia de México, Enciclopedia de México/Secretaría de Educación Pública, México, 14 tomos. Ed. 1988. Garza, G. (1984), “Las políticas urbano-regionales en México (1915-1985)”, El Pensamiento Iberoamericano, núm. 2, Instituto de Cooperación Iberoamericana, Madrid. 2003. pp. 209-223.

En la década de los cuarentas se inicia una etapa de industrialización por sustitución de importaciones, iniciando un modelo de desarrollo de crecimiento hacia adentro. Durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, se crea el primer Plan Sexenal. Se produce el decreto de la expropiación petrolera y de Ferrocarriles Nacionales de México; una de las acciones sociales de este periodo es la creación de la compañía exportadora e importadora mexicana que posteriormente tomaría el nombre de CONASUPO.

Durante esa misma etapa pero ya en el periodo de gobierno del Ávila Camacho, se impulsan programas para la construcción de presas y obras de riego, durante su mandato se adopta el modelo ISI (industrialización por sustitución de importaciones). Cabe señalar que durante esa etapa realmente hubo un crecimiento sustancial de la economía mexicana, detonado principalmente por la crisis que atravesaba Europa y la escasez de bienes y materias primas a causa de la segunda guerra mundial. Para dar solidez al modelo ISI se creó un paquete de estímulos fiscales como la exención este repunte de la economía llegó en las siguientes dos décadas a su óptimo y se denominó “el milagro mexicano” el esquema agroexportador fue la palanca del modelo ISI hasta finales de los sesenta cuando se agotó completamente.

En la siguiente etapa considerada como un modelo monopolístico u oligopolio que de acuerdo con Garza (2003) y Álvarez (1988) que comprendía de 1946 a 1958 existían tendencias a la concentración del ingreso tomando como bastión los monopolios que se presentaban en la vida de la nación incursionando en actividades como las telecomunicaciones y construcción de carreteras así como la rehabilitación de las vías férreas. Se extendieron los límites legales de la pequeña propiedad; tomadas medidas como la creación de fideicomisos de parques y ciudades industriales con el objetivo de reducir el crecimiento de la industria en la ciudad capital y disminuir la desigualdad social con la creación de parques industriales en el interior del país.

Para el periodo de 1958 a 1970 la nación se incorporó al modelo de desarrollo estabilizador con lo que se pretendía una mejor distribución del ingreso, para la lograr apegarse a la ideología de desarrollo que se planteaba para toda América Latina tomando como referente el acuerdo formalizado en Uruguay en 1961 denominado la Alianza para el Progreso (ALPRO), esta alianza otorgaba créditos para atender problemas estructurales. Todo esto estaba encaminado a mejorar la situación urbanística de la nación dando incrementos de recursos gubernamentales para el crecimiento de regiones menos desarrolladas y para la descentralización económico-demográfica de la Ciudad de México.

De 1970 a 1976 se implementó un modelo llamado de Desarrollo Compartido en un contexto donde se daban importantes cambios en la economía a nivel mundial, el modelo pretendía el estimular la inversión para la generación de empleos (la inversión directa es la generadora de empleos), promover el desarrollo regional, incentivando las exportaciones para hacer frente al déficit que se tenía en la cuenta corriente.

Ya para los años de 1976 y hasta 1982 se tomó como modelo el Crecimiento Acelerado con Inflación Controlada. Detonando una intensa explotación del petróleo, pues a nivel mundial los precios del hidrocarburo alcanzaban niveles históricos a la par que se descubrían

yacimientos con alto índice de explotación. Esto alentaba las pretensiones del gobierno de llegar a una autosuficiencia alimentaria. Pero todo lo que se había planeado se vio afectado en 1981 con la crítica caída en los precios del petróleo pues el considerado “oro negro” era uno de los pilares más significativos en los ingresos gubernamentales del México de esa época.

A partir de 1982 y hacia 1994 se incursionó en el modelo de la Globalización, con programas sectoriales encausados a la alimentación, la capacitación y la productividad, al mejoramiento de los servicios de salud, una mejor impartición de justicia, con apoyos para el desarrollo tecnológico y científico, fomentando el comercio exterior y la industria, impulsando programas educativos y culturales en la búsqueda de la modernización educativa.

Durante 1988 a 1994, bajo el mandato de Carlos Salinas de Gortari se puso en marcha el programa Solidaridad, el programa estaba dirigido a pueblos indígenas, campesinos y habitantes de zonas rurales y marginadas, para revertir la baja en los niveles de vida de los mexicanos; se caracterizó por tener como base la participación social comunitaria. Funcionaba a través de los comités solidaridad que repartían los recursos federales que se bajaban a las entidades federativas para su ejecución, se encontraba coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) durante su mandato el programa alcanzó un gasto que fue del 6.3% del PIB en el inicio de su gestión en 1988 hasta alcanzar un 10.2% al terminó de su periodo de gobierno.

De acuerdo a cifras del CONEVAL, el sexenio de Salinas concluyó con 47 millones de pobres, que representaban el 52% de la población de 1994 cuando al iniciar su encomienda en el país había solo 46.1 millones en situación de pobreza alimentaria; habiendo gastado en el sexenio un monto de 52 mil millones de pesos.

El programa para el año de 1997 se transformaría de denominación, mas no en aplicación el programa Progresá que en su primer etapa incluyó a 170 mil familias y al termino del siguiente periodo de gobierno encabezado por Ernesto Zedillo las personas en pobreza alimentaria ya sumaban 52.7 millones.

Para el 2002 el mismo programa vuelve a cambiar de nombre al de Oportunidades con lo cual el programa no solo apoyaría a comunidades marginadas, sino también a personas en zonas urbanas que vivían con menos de 4 salarios mínimos. Un dato que debe resaltarse es que durante el periodo de Gestión presidencial de Vicente Fox la cifra, Según CONEVAL, fue de 45.5 millones de pobres lo que representaba el 42% de la población, la cifra más baja de personas con pobreza alimentaria desde 1990.

Para describir este programa social, que se ha posicionado como un estandarte del desarrollo mexicano, pero que pese a los esfuerzos no ha alcanzado las metas y objetivos planteados, para el año 2013 el Presidente Enrique Peña Nieto lo denomina Cruzada Nacional Contra el Hambre. Programa dirigido a 400 mil mexicanos y que daría inicio en 400 municipios con los índices más altos de marginación y pobreza extrema.

Todo lo anterior denota una estrategia carente de metodología donde en una parte del proceso presupuestario no se logra focalizar adecuadamente los recursos para que cumpla con los preceptos que dieron origen a su creación. Pues se sigue tomando el programa con medidas y acciones que desde 1982 se tomaron y las actividades no han sido evaluadas y mejoradas para hacer un frente más eficiente y eficaz al problema creciente de la pobreza alimentaria.

2.3 Presupuesto Basado en Resultados

La elaboración de un presupuesto es una actividad de competencia pública y privada (tanto en el sector público como en el privado se realiza un proceso presupuestario con características específicas en apego a su actividad), con el propósito de asignar recursos de manera eficiente. Debemos considerar que el presupuesto no ha tomado caminos distintos en la metodología o planteamiento a seguir, sino que con el crecimiento de las economías y al verse un mundo cada día más complejo y concatenado, ha evolucionado en un mejor esquema que subsane las inconsistencias del mundo cambiante al que se enfrenta.

Las etapas de la construcción del presupuesto son: **la elaboración**, en la cual se recaba información cuantitativa y cualitativa para su análisis, cuestionándose sobre las problemáticas para definir acciones que determinen objetivos y metas; posteriormente se llega a la segunda etapa que es **la operación**, donde se realizan las erogaciones del presupuesto para dar inicio a las labores administrativas y ejecución de los programas y proyectos gubernamentales y; una tercer etapa es **el control y evaluación**, en la cual se determinan y ejecutan mecanismos de vigilancia y seguimiento para verificar el cumplimiento de metas específicas que pueden ser cuantitativas o cualitativas, a fin de realizar una evaluación de los programas y proyectos emprendidos por la administración pública y poder corregir el rumbo o reorientar los recursos de ser necesario.

La reforma hacendaria en materia de gasto público y fiscalización de 2008, contempló acciones previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tales como:

- En la implementación de un presupuesto basado en resultados, los tres órdenes de gobierno deberán evaluar los resultados obtenidos de la ejecución del gasto con recursos públicos, a través de instancias independientes para garantizar que los recursos se asignen en los presupuestos de manera eficiente con eficacia, transparencia y honradez y se logre alcanzar los objetivos planteados. (previsto en el artículo 134 de la CPEUM)
- En materia del fortalecimiento de la fiscalización, la cuenta pública se sujetará a las disposiciones que brinden mejor certeza jurídica y una mayor oportunidad para su revisión, así como fortalecer a los órganos fiscalizadores. (previsto en el artículo 74, fracción VI; 79; 116 y 122 de la CPEUM)
- Para la armonización de la contabilidad gubernamental, el congreso expedirá una ley que establezca criterios y lineamientos a seguir en los tres órdenes de gobierno (Ley General de Contabilidad Gubernamental; Normas de Información Financiera Gubernamental General; Normas de Información Financiera Gubernamental Específica; Normas de Archivo Contable).

El marco normativo en México para el proceso presupuestario parte desde la formulación considerada en la Constitución (CPEUM), La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), Ley de Planeación (LP), Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y su Reglamento (RLFPRH), Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP) y su Reglamento (RLFEP), Ley General de Deuda Pública (LGDP), Ley de Adquisiciones y Obras Públicas (LAOP). La discusión y aprobación se manifiesta en la Constitución (CPEUM). La ejecución se norma en la Constitución (CPEUM), Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y su Reglamento (RLFPRH), Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP) y su Reglamento (RLFEP), Ley General de Deuda Pública (LGDP), Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). El control y auditoria (CPEUM), La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), Ley de Planeación (LP), Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y su Reglamento (RLFPRH), Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP) y su Reglamento (RLFEP), Ley General de Deuda Pública (LGDP), Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), Ley de Adquisiciones y Obras Públicas (LAOP) y Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP) Lo cual podemos esquematizar de la siguiente manera:

A lo largo de la evolución del proceso presupuestario en México, se aprobaron diversos ordenamientos que dieron la oportunidad de establecer el Presupuesto Basado en Resultados (PBR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). Así como el incentivar las inversiones plurianuales, brindar transparencia a los indicadores de desempeño y fortalecer los órganos fiscalizadores.

El artículo 134 de la CPEUM se modificó para establecer los criterios a aplicar sobre los recursos públicos ejercidos por los tres órdenes de gobierno, definiendo que los recursos deben ser administrados con eficiencia eficacia, economía, transparencia y honradez con enfoque orientado a resultados.

Por ello los tres órdenes de gobierno deben contar con instancias técnicas de evaluación independiente, de la misma manera la LFPRH en su artículo 85 define la manera en que los recursos públicos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), son transferidos a las Entidades Federativas así como a los municipios.

Durante el periodo de gobierno de 1994 al 2000, se dieron avances en la administración pública federal para la integración de una modernización en la manera en que en Estado adquiere los bienes y servicios. Con la promulgación del Programa de Modernización de la Administración Pública Federal (PROMAP), mediante la cual se impulsa la simplificación administrativa y la adecuación del marco normativo para la creación de un sistema de licitaciones gubernamentales vía internet. El sistema Compranet, es el medio por el cual el gobierno adquiere la mayoría de sus bienes y servicios.

Para 1996 se establecieron modificaciones a las clasificaciones presupuestarias y una mejor medición del gasto público con indicadores de desempeño y planeación estratégica, que más tarde, para el año 2010 se modificaría el Clasificador por Objeto del Gasto, pasando de

4 a 5 dígitos en el desagregado de conceptos de gasto autorizados para la Administración Pública Federal.

En 1998 se mejoró la Estructura Programática con el propósito de promover una administración basada en resultados. Cada año se presenta la Estructura Programática a considerar para el siguiente ejercicio fiscal, la fecha en la que se publica es el 30 de junio de cada ejercicio y con efectos para el siguiente ejercicio fiscal.

Tabla 5 Marco Normativo del Proceso Presupuestario

NORMATIVA	PROCESO DE PRESUPUESTACIÓN			
	FORMULACIÓN	DISCUSIÓN/ APROBACIÓN	EJECUCIÓN	CONTROL Y AUDITORÍA
CPEUM	Art. 74 frac. IV	Art. 74 frac IV	Arts. 126 y 134	Arts. 73 frac XXIV y 74 frac. IV
LOAPF	Art. 12			Arts. 23, 31 y 37
LP	Arts. 7 y 27			
LFPRH	Arts. 17, 19, 20, 22 y 24		Arts. 25 al 38	Arts. 37, 39, 40 al 46
RLFPRH	Arts. 8 al 11, 18, 25 al 31		Capítulos I y II, Arts. 32 al 80	Título V, arts. 130 al 186
LFEP	Arts. 47, 50 y 51		Arts. 52 y 55	Arts. 59 al 65
RLFEP	Art. 24		Art. 23	Arts. 29 al 34
LGDP	Arts. 9 al 16		Art. 4 Fracción V	Arts. 23 al 26
LGCG				Arts. 4, 9, 11, 16, 36, 37 y 42
LAOP	Arts. 7, 17 al 27			Arts. 84 y 85
PEF			Todo el Documento	
LFRASP				Arts. 2, 3, 7 y 47

FUENTE: Elaboración propia con información contenida en las Notas del Diplomado Basado en Resultados, Planeación y Presupuesto Basado en Resultados. Elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Universidad Nacional Autónoma de México. 2016.

Para la definición de los proyectos y programas de inversión se utiliza la metodología del marco lógico para brindar estructura al proceso de planeación. Los programas y proyectos de inversión son analizados, evaluados y discutidos por las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados; la Secretaría de Hacienda evalúa el desempeño de los programas y el CONEVAL en particular evalúa los programas en materia de desarrollo social.

A partir del año 2002 la Secretaría de Hacienda entrega al Congreso el Presupuesto de Gastos Fiscales y se elabora el Informe sobre el Avance de la Gestión Financiera, como un complemento de la Cuenta Pública que se publica en Abril de cada año, dando cuentas de los recursos ejercidos y avances obtenidos del ejercicio fiscal anterior. Y desde el 2007 se

entregan informes trimestrales de Información sobre la Situación Económica, los ingresos, egresos y deuda.

Todo lo anterior fue sentando la base para la implementación de un Presupuesto Basado en Resultados y dejar atrás un Presupuesto por Programas enfocado a administrar normas y procesos; con la finalidad de mejorar la calidad de los bienes y servicios que presta la Administración Pública Federal; incrementar la efectividad de las Instituciones y minimizar los costos de operación de las dependencias y entidades. Lo anterior se establece por el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012 (PMG) en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de septiembre de 2008.

Para la elaboración del Presupuesto Basado en Resultados, se toma en consideración los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y sus programas derivados, para alinear y complementar al PND. Los objetivos se relacionan directamente con los resultados, al ser una manifestación medible de los logros alcanzados. Y los resultados precisan el tipo, magnitud y sentido que tiene el impacto o beneficio de los programas (mide los objetivos cuantitativa o cualitativamente).

Uno de los aspectos fundamentales para trascender al presupuesto por resultados es lo que establece el PND 2013-2018 en la estrategia transversal “Gobierno Cercano y Moderno” y tiene como objetivo atender de manera expedita las demandas de la ciudadanía y solucionar los principales problemas públicos mediante herramientas institucionales

Esto dio lugar a que la estrategia se convirtiera en un programa que buscaba incrementar la eficiencia gubernamental y al mismo tiempo acercarse a la población; cabe señalar que al ser un programa que emana de una estrategia transversal lo hace de aplicación en todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

2.3.1 Proceso Presupuestario

El proceso presupuestario proporciona la oportunidad de administrar los recursos públicos de manera eficiente y eficaz, bajo los principios de racionalidad y austeridad, para poder brindar certidumbre y una efectiva rendición de cuentas. Sus etapas son:

- Planeación
- Programación
- Presupuestación
- Ejercicio y control
- Seguimiento
- Evaluación
- Rendición de cuentas

Para el primer paso de la presupuestación, la planeación, es una alineación clara y coherente de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo (PND); además de considerar la situación económica nacional e internacional para posibles riesgos, tales como tasas de interés, tipo de cambio e inflación. Para ello los ejecutores del proceso presupuestario deben tomar en consideración el Marco Macroeconómico que publica la

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) con la finalidad de dar un referente de los principales indicadores económicos nacionales e internacionales.

La programación es la definición de los programas y proyectos que tendrán las dependencias y entidades así como los recursos que les fueran asignados, es un procedimiento que inicia con la formulación de iniciativa de la Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y llega a su término este proceso, cuando son enviados al Congreso a más tardar el 8 de septiembre para su análisis y aprobación. Esto se hace mediante una discusión con las comisiones de la Cámara que por medio de una comparecencia solicitan que los secretarios de Estado argumenten de manera concreta el sustento de su Proyecto de Presupuesto. La aprobación deberá darse a más tardar el 15 de noviembre. Si bien el proceso normativamente tiene un esquema claro, no se puede dejar de mencionar que el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación es elaborado con los Anteproyectos de Presupuesto de todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y que estos anteproyectos son turnados a la Secretaría de Hacienda para que, después de una evaluación y recomendaciones de modificación, sea entregado al ejecutivo para su posterior entrega al Congreso de la Unión (Cámara de Senadores y Cámara de Diputados)

La presupuestación es la manera en la que distribuyen los recursos estimados (Ley de Ingresos) y se describe la cantidad, distribución y destino de los recursos para los tres poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), de los organismos autónomos, así como las transferencias a los gobiernos estatales y municipales. (PEF).

Ejercicio y control presupuestal, después de aprobado el Presupuesto de Egresos de la Federación, las dependencias y entidades son responsables de ejercer los recursos de acuerdo al calendario que previo al inicio del ejercicio fiscal fue proporcionado por la misma institución ejecutora. Y solo se podrá ejercer dentro del ejercicio fiscal que comprende del 1 de enero al 31 de diciembre del año que corresponda. Para lo cual las dependencias y entidades cuentan con herramientas como las adecuaciones presupuestales, para hacer los movimientos correspondientes a su presupuesto en apego a la normatividad vigente. Por otro lado el control es ejercer el gasto de manera enfocada a resultados.

En el paso del seguimiento, de acuerdo con el artículo 2 fracción LI de la LFPRH que define al Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) como “...*el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos*”. Con el SED se cuenta con un seguimiento de los avances en los objetivos establecidos.

La evaluación es el análisis de las políticas públicas y los programas de manera sistemática y objetiva para determinar el logro de objetivos y metas que regularmente son realizadas por evaluadores externos especializados en el tema. Por medio de un análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) los auditores externos dejan sus resultados que deben ser atendidos por las dependencias y entidades de la APF, que las

instituciones los establecen como compromisos y denominan Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM).

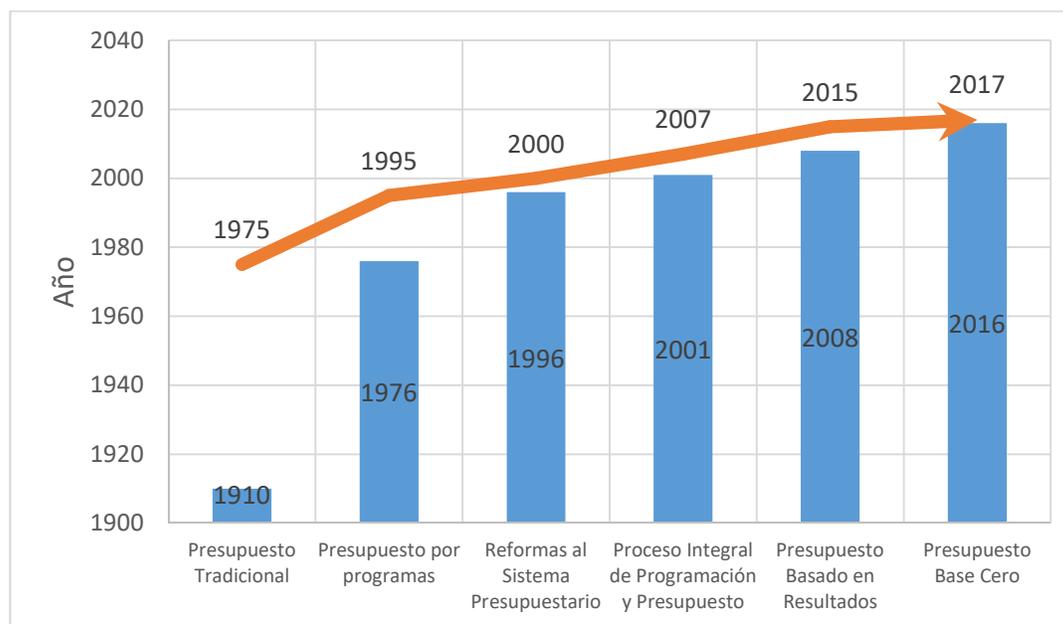
La rendición de cuentas es la última etapa del proceso presupuestario, en una primera instancia es presentar los informes y dar cuenta de los recursos ejercidos durante el ejercicio fiscal, y por otra parte también es corregir las deficiencias para orientar los recursos a los programas que tengan mayor impacto en la sociedad.

Tabla 6 Evolución del Proceso Presupuestario

Tipo	Inicio	Término
Presupuesto Tradicional	1910	1975
Presupuesto por programas	1976	1995
Reformas al Sistema Presupuestario	1996	2000
Proceso Integral de Programación y Presupuesto	2001	2007
Presupuesto Basado en Resultados	2008	2015
Presupuesto Base Cero	2016	2017

Fuente: Presupuesto Base Cero. INDETEC. Marzo 2015

Gráfica 1 Línea Evolutiva del Proceso Presupuestario en México



Fuente: Presupuesto Base Cero. INDETEC. Marzo 2015

En la gráfica 1 se muestra el periodo que tuvo cada uno de las modelos presupuestarios utilizados para el caso de México, tomando en consideración que el presupuesto base cero aún se encuentra vigente.

2.4 Las crisis económicas en México

La crisis económica de 1937 tuvo sus orígenes en el alza de los precios de bienes de consumo aunado a las finanzas públicas débiles y deficitarias que se encontraban enfocadas en medidas expansionistas. El aumento en los costos de producción ocasionó una disminución en la oferta de bienes de consumo básicos lo que dio lugar a que para cumplir con la demanda de la nación se tuviera que importar bienes como el maíz o el frijol.

La crisis ocasionó un alza generalizada de precios sobre todo en los artículos de la canasta básica que afectó a la población más vulnerable. Para que el gobierno mexicano pudiera hacer frente a la creciente crisis, recurrió a un sobregiro al solicitar al banco central un crédito para el banco rural por un importe de 90 millones, lo que provoca que la Ley del Banco de México de 1936, topa el saldo deudor del gobierno en 40 millones de pesos. Que era el equivalente al 10% de sus ingresos anuales para ese año.

Las crisis económicas actualmente son el resultado de un desencadenamiento de factores que crean un efecto domino en las economías del mundo. Entre las crisis económicas que han afectado a México está la que ocurrió en el año de 1976 y se desencadenó en Estados Unidos bajo el mandato del Presidente Johnson, el desorden fiscal a causa de los proyectos presidenciales fue deteriorando la confianza en el dólar. Tras los acuerdos del Bretton Woods, resolución que se tomó en la conferencia monetaria y financiera de las Naciones Unidas; acuerdo donde se establece la creación del Banco Mundial (BM) y del Fondo Monetario Internacional (FMI), además de usar el dólar como moneda de referencia internacional.

Debido a que Estados Unidos financiaba su déficit fiscal y de cuenta corriente con los créditos que les otorgaban a otros países por la acumulación de reservas de dólares, por tal motivo Francia y otros países empezaron a Exigir a EUA el pago en oro de los dólares acumulados en sus reservas según las estipulaciones del Bretton Woods. En consecuencia el arreglo se desplomó en 1973 todo ello resultó en una inestabilidad financiera de los países desarrollados; adicional a este problema se presentaba un alza en los precios del petróleo lo que detonó un efecto recesivo de la economía mundial.

Pese al entorno complejo se dieron condiciones para financiar su déficit con deuda externa, puesto que los países petroleros acumulaban dólares aceleradamente, y los prestaban a países en desarrollo como el caso de México, reflejando un crecimiento de la deuda externa del 12% al 35% para el año de 1976. A pesar de haber acrecentado fuertemente el impacto de la Deuda, fue insuficiente para subsanar el derroche del gasto público.

El aumento de la deuda y el incremento inflacionario de dos dígitos, provocaron un desajuste en la cuenta corriente, como resultado de este fenómeno, se observó una reducción en las reservas internacionales lo que imposibilitó mantener el nivel de tipo de cambio. Como consecuencia de lo anterior, se tomó la determinación de una devaluación el 1 de septiembre de 1976. Fue un escenario muy complejo para México, pues entre la problemática financiera y la crisis económica, se sumaba la psicosis pues se veían condiciones para un golpe de estado, sobre todo porque dicha devaluación no solo significó

el final de 24 años de estabilidad económica, sino también el final de un modelo de desarrollo que había iniciado en 1954 conocido como “el milagro mexicano”.

En el siguiente periodo presidencial que correspondería al presidente López Portillo, le correspondió hacer una importante labor en materia de gobernabilidad, posterior a la reciente devaluación, el gobierno tuvo que encargarse de generar condiciones de armonía entre los empresarios y el sector público, durante su mandato se trató de ser moderado con el presupuesto público y hacer unas finanzas sanas. Por otra parte en Estados Unidos hacia el año de 1979 su inflación alcanzaba niveles muy elevados, y hacia finales de 1980 llegó al 13.5%.

La economía mexicana se encontraba en jaque, pues las medidas implementadas en Estados Unidos para hacer frente al problema inflacionario, se decidió elevar la reserva federal en su tasa de referencia al 20% y como consecuencia de ello, se vivió una recesión en el EUA y el elevado costo de endeudamiento dio origen a una nueva crisis en México. Aunado a esto, los problemas más serios se presentaban al interior, pues de nueva cuenta el déficit público crecía acelerada y fue subsanada con deuda pública, daño que fue producto de un incremento de la deuda que paso del 35% al 90% el producto Interno Bruto (PIB).

Las crisis económicas suelen estar acompañadas de un incremento de la desigualdad social y económica además de la contracción de la economía, ya con los inicios de la crisis económica de 1982, un año antes el precio del petróleo que había conseguido nuevos niveles históricos, comenzaba su descenso en el precio, pero sin lugar a dudas esta disminución en el precio del crudo se reflejaría en una reducción de los ingresos por exportación.

Como consecuencia lógica de esta nueva crisis, se aplicó otra devaluación en febrero de 1982. Pero el efecto contenedor de la crisis por medio de esta estrategia se difuminó por la inmediata elevación de los salarios, que mostraba el poco entendimiento del gobierno en el ámbito económico. La crisis trajo consigo años de estancamiento y para el año de 1986 se deterioró aún más el entorno económico con el desplome de los precios del petróleo que llegó a niveles de 10 dólares por barril, después de que cinco años antes había alcanzado una cotización de 40 dólares por barril.

Si bien las crisis económicas de los años 76 y 82 fueron propiciadas por desequilibrio en las finanzas públicas así como el déficit presupuestario fue fondeado con deuda pública, pero el punto más severo de las crisis económicas en México se dio en el periodo de 1994 y 1995 como una de las primeras crisis de la política económica globalizadora. Una de las principales causas fue el crecimiento de los mercados financieros emergentes, durante la segunda mitad del periodo presidencial encabezado por Carlos Salinas, alrededor de 90 millones de dólares de flujo de capital como inversión extranjera, y en su mayoría era inversión extranjera indirecta (*capitales golondrinos*).

Dichos capitales especulativos, se utilizaron como principal instrumento, los títulos emitidos por el gobierno federal, tomando en consideración la tasa de interés de referencia (CETES), pero al comenzar el alza en la tasa de interés de la Federación (FED) de Estados Unidos, como es la naturaleza de ese tipo de capitales, comenzaron a salir del país para

obtener mejores rendimientos en la bolsa de la nación norteamericana; lo anterior provocó una crisis de endeudamiento tal que se tornó insostenible, puesto que las reservas internacionales no eran suficientes para financiar la salida de capitales, resultando en una fuerte contracción de la economía y para el año de 1995 se registró un crecimiento negativo en niveles del 6%.

Una de las más reciente crisis económicas se presentó en el año 2008, teniendo sus inicios en Estados Unidos, que se encontraba en una desaceleración de su economía, producto del uso desmedido del crédito, entonces las personas y empresas tenían problemas para pagar y por tanto se veía reducida la demanda de bienes y servicios y eso obligaba a las empresas a reducir su consumo y sus costos, haciendo recortes y como consecuencia de lo anterior la economía se ve enfrascada en una espiral contraccionista de la economía.

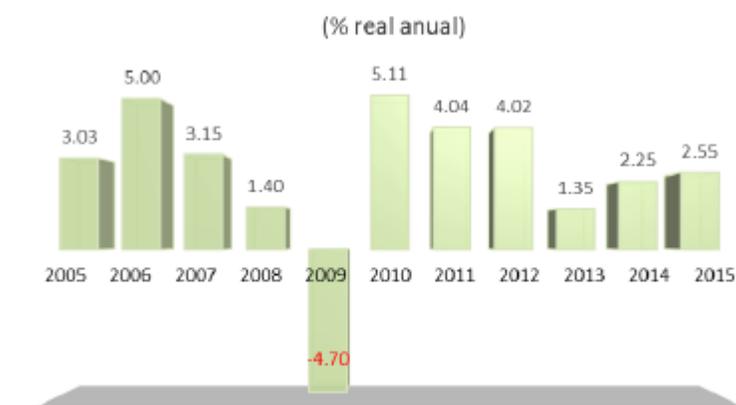
Una de las estrategias tomadas por el gobierno estadounidense, fue utilizar la tasa de la FED como detonante de la activación de la economía, y por un lapso corto de tiempo fue efectivo, sobre todo en el campo de los bienes raíces, pero al retornar en medio punto porcentual la tasa de la FED, los créditos hipotecarios y las empresas que habían recurrido a los créditos para el crecimiento de la industria inmobiliaria, sufrieron un incremento exponencial de su deuda, al grado de ser incosteable su pago regular.

La crisis hipotecaria de Estados Unidos, desencadenó una serie de problemas financieros, como la insolvencia de la banca privada y tener que brindar apoyos para mitigar la contracción del crédito y el rescate financiero de la banca. En esta ocasión México se encontraba con una crisis de carácter internacional, que no fue causada por su manera de gastar; al contrario, derivado de las fortalezas que se desarrollaron como la reducción de la deuda pública en el sexenio de Vicente Fox, las exportaciones se habían diversificado y el precio del petróleo había llegado a niveles de 100 dólares, por lo que las reservas internacionales del Banco de México se han incrementado considerablemente.

Pero aun con las fortalezas adquiridas, el desempleo aumentó y se comienza a desatar una depreciación del peso frente al dólar, por lo cual el Gobierno Federal ahora toma la iniciativa con diversas medidas como el aumento de la inversión pública y la intervención del banco central en el mercado de divisas por medio de subastas, para coadyuvar en mantener un tipo de cambio con variaciones moderadas; del mismo modo, fue reconvirtiendo la deuda de corto plazo por una de largo plazo, haciendo más atractiva la cartera de inversión de largo plazo.

Uno de los factores adversos de las finanzas públicas es que los incrementos en el gasto corriente, tienden a ser irreductibles, como es el caso de los programas sociales (el programa PROSPERA por mencionar un ejemplo), lo que retoma las propuestas del gobierno Federal de fortalecer la economía nacional mediante las Reformas Estructurales. La crisis continuó con fuerza hasta finales del 2009, impulsada por la crisis económica iniciada en el 2008 en Estados Unidos.

Gráfica 2 PIB 2005-2015



Fuente: Elaborado por el CEFP con información del INEGI.

Para el año de 2010 la economía mexicana comenzó su recuperación, por otro lado, las economías en vías de desarrollo, como es el caso de México, han visto la desaceleración de su crecimiento económico, todo propiciado por la crisis del 2008 que ha dejado huella en los inversionistas marcando una sensación de desconfianza, dando pauta a un decremento en el precio del petróleo y una volatilidad en los mercados financieros.

La población en condición de pobreza, con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), pasó de 52.8 millones de personas en 2010 a 55.3 millones en 2014 (última información disponible). Además, pese a la disminución de la población en pobreza extrema (referida a aquellas personas cuyo gasto en consumo es inferior al costo de la canasta básica y presenta al menos tres carencias sociales), se redujo en 1.5 millones de personas en ese lapso, aún existen 11.4 millones de mexicanos en esa condición.²⁶

La población en pobreza extrema en zonas rurales está lejos de poder contar con elementos sólidos que le permita romper el círculo generacional bajo esa condición. Un ejemplo de ello, es el grado de escolaridad con que cuenta respecto del nivel nacional: mientras que el porcentaje de personas sin escolaridad a nivel nacional es de 8.4 por ciento, para la población en zonas rurales el porcentaje es casi tres veces mayor, con 23 por ciento.²⁷

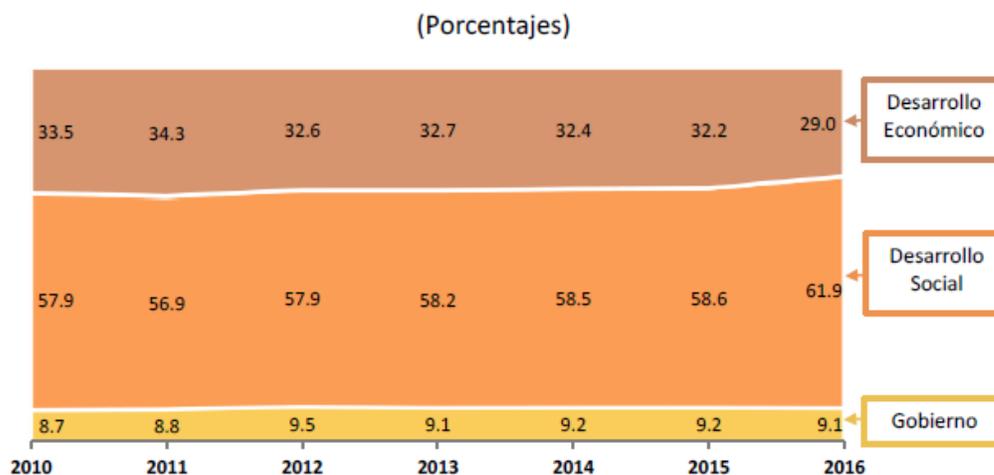
2.5 Programas y Proyectos del Gobierno Federal.

La asignación de los recursos a través de la estructura de programas como son el desarrollo económico que del 2010 al 2016 se ha mantenido alrededor del 30% del gasto programable, para el caso del desarrollo social que es el grueso del presupuesto, se ha ido acrecentando mínimamente del 57% al 611.9%; de igual manera el gasto del gobierno también se ha estado incrementando en el mismo periodo pasando del 8.7% en el 2010 para registrar 9.1% en 2016.

²⁶ CONEVAL, Informe de resultados de la medición de la Pobreza 2014, p. 1.

²⁷ SEDESOL, Diagnóstico: Alternativas de la población rural en pobreza para generar ingresos sostenibles, 2010.

Gráfica 3 Gasto Programable por Finalidad 2010-2016



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

La clasificación funcional del gasto se define como la categorización que “muestra la distribución de los recursos públicos de acuerdo con las actividades sustantivas que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en los ámbitos social, económico y de gobierno.”²⁸

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) debe contar con un inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social como una herramienta que integra y sistematiza información relevante de los programas y de las acciones de desarrollo social del Gobierno Federal. La integración del inventario de los programas y acciones federales considera las definiciones siguientes:

- Programas y acciones. Los programas presupuestarios sujetos a reglas de operación y otros programas que se manejen como subsidios; programas de prestación de servicios públicos o previsión de bienes se le denomina acciones.
- Federales. Bajo la responsabilidad de una dependencia o entidad de la administración pública federal.
- Desarrollo social. Programas alineados a los derechos sociales o con la dimensión de bienestar económico.

La Evaluación Específica de Desempeño reporta información de los programas mediante un informe y un reporte ejecutivo que integran temas generales como los resultados, el presupuesto y la cobertura además de los hallazgos y los aspectos susceptibles de mejora, que son otorgados por los auditores externos. A lo largo del periodo comprendido de 2009 a 2014, hubo 507 evaluaciones específicas de desempeño. “Para el año 2014, destacan 115

²⁸ SHCP (2011), clasificación funcional del gasto, http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2011/documentos/r03/r03d03.pdf

Evaluaciones Específicas de Desempeño¹⁸ y 193 Fichas de Monitoreo y Evaluación que entran dentro de la categoría de Otras Evaluaciones. Éstas son un instrumento de evaluación y monitoreo que permite mostrar el avance de los programas federales de desarrollo social de forma estructurada, sintética y homogénea para un ejercicio fiscal, con el objetivo de contribuir a la toma de decisiones y mejora de los programas y acciones.”²⁹

De acuerdo con el informe de evaluación específica de desempeño 2014-2015 para el Programa de Empleo Temporal, que otorga apoyos económicos a personas de 16 años o más que vean disminuidos sus ingresos a consecuencia de las condiciones sociales y económicas adversas. En el informe se manifiesta que se encuentra apegado al Objetivo del PND 2013-2018 “contar con una infraestructura de transporte que se refleje en menores costos para realizar actividades económicas”, y un objetivo sectorial del mismo Plan “Desarrollar una infraestructura de transporte y logística multimodal que genere costos competitivos mejore la seguridad e impulse el desarrollo económico y social. Esos objetivos se encuentran ligados a un indicador sectorial para la SEDESOL que dice “porcentaje de reducción en la pérdida de ingreso derivada de la pérdida temporal del empleo o de la principal fuente de ingreso.”

Este programa de carácter transversal se ejecuta tanto en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), como en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y en la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT); pese a que se ha dado un incremento en el presupuesto para dicho programa, entre las conclusiones del evaluador externo se encuentra que no se presenta información sobre la calidad de los proyectos ni sobre las posibles decisiones discrecionales en la operación de los mismos; asimismo comentan, que es necesario revisar el Indicador de la MIR de las dependencias operadoras pues en su mayoría están medidos en términos absolutos y no revela información relevante ni pertinente. Adicional a la conclusión del evaluador, cabe señalar que no existe mucha coherencia entre los objetivos que se establecen en el PND y el indicador que se expone como medio para evaluar el programa.

Tabla 7 Evaluaciones de Desempeño 2009-2014

AÑO	Diseño	Consistencia y Resultados	Procesos	Específica de Desempeño	Impacto	Otras Evaluaciones
2009	21	0	14	122	11	11
2010	7	0	0	133	3	15
2011	14	135	2	0	1	14
2012	122	0	3	137	2	19
2013	4	0	3	0	0	186
2014	34	2	1	115	0	212
TOTALES	202	140	23	507	17	457

Fuente: elaboración de CONEVAL con base en el Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2009-2014.

²⁹CONEVAL Presentación y Análisis del inventario 2014-2015. 2016

El programa PROSPERA, que hasta 2014 se denominaba oportunidades, es un programa de inclusión social que está orientado al fortalecimiento de capacidades que promuevan la movilidad socioeconómica. Se encuentra integrado al Objetivo del PND 2013-2018, de “garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población, garantizar la inclusión social y la equidad en el sistema educativo”, y como objetivo sectorial “Fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación, la salud y la educación”, y como indicador se tiene “porcentaje de población con seguridad alimentaria”.

De acuerdo con las conclusiones de su evaluador externo y reflejadas en el Informe de evaluación específica de desempeño menciona que “...requiere explicitar el nuevo diseño, lo solo se ha hecho parcialmente, integrando un diagnóstico comprehensivo que sustente tanto la necesidad del programa como el enfoque del mismo para atender los retos que le dan origen. Es importante fortalecer las instancias de coordinación de forma acorde a la magnitud de este reto. En tanto la coordinación sea un acuerdo de voluntades, sin un carácter vinculatorio en términos de las acciones necesarias para los procesos de inclusión, la capacidad de éxito será limitada.”³⁰

2.6 El presupuesto base cero. Conceptos, ventajas y desventajas.

El presupuesto visto como un instrumento de apoyo para la administración de los ingresos que obtiene el gobierno federal o las empresas privadas, para una mejor y más eficiente ejecución de los recursos que permita optimizar los procesos y la aplicación de los recursos, en el caso de las empresas para optimizar costos y obtener la mayor utilidad; para el caso del sector público, para que los programas que realiza el gobierno federal para mejorar las condiciones de vida de la sociedad sean más eficientes y permita un crecimiento económico.

Al revisar la literatura correspondiente al presupuesto base cero, existen diversos autores que otorgan múltiples enfoques que enriquecen su análisis y comprensión, algunos de ellos se sintetizan en la tabla 8.

El presupuesto base cero, tomado en cuenta como un procedimiento evolutivo en la manera de ejercer los recursos públicos, dado que es el resultado de una mejora en la manera de presupuestar más no un cambio radical de la metodología llevada a cabo a lo largo de la historia del proceso presupuestario. Es de considerar que en cada etapa de desarrollo del proceso presupuestal, se han dado distintas apreciaciones buscando su actualización para hacer frente a los retos de la época actual en cada etapa evolutiva del presupuesto.

³⁰ CONEVAL. “Informe de la Evaluación Específica de desempeño 2014-2015 del programa PROSPERA”. 2016

Tabla 8 *Conceptos de Presupuesto Base Cero*

Presupuesto Base Cero	
Autor	Definición
Peter A. Pyhrr	Es un proceso de carácter administrativo, de planeación y de presupuestación que exige a cada administrador justificar detalladamente la totalidad de sus peticiones presupuestarias; requiere de fijar metas y objetivos por las que se deben tomar decisiones de acuerdo con la política institucional, con la finalidad de seleccionar las mejores opciones en cuanto a la relación costo-beneficio.
Peter Sarant	Es un método que completa y enlaza los procesos de planeación, presupuestación y revisión. Identifica métodos alternativos y eficientes de empleo de los recursos limitados en la consecución efectiva de los objetivos seleccionados. Es un enfoque flexible de la gestión que suministra una base fiable para reasignar los recursos, mediante la revisión y justificación sistemática de los niveles de financiación y ejecución de los programas corrientes.
José Barea y José Antonio Martínez	Método presupuestario que requiere que cada unidad decisoria justifique con detalle la totalidad de sus necesidades presupuestarias desde su primera erogación, debiendo demostrar por qué debe establecerse su presupuesto y si es verdaderamente rentable.

Fuente: *Presupuesto Base Cero*. INDETEC. Marzo 2015

Tabla 9 *Ventajas y Desventajas del PBC**

Presupuesto Base Cero	
Ventajas	Desventajas
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Reduce o elimina gastos innecesarios sin afectar actividades prioritarias. ➤ Prioriza los recursos presupuestarios y mejora la asignación de los mismos en apoyo de las actividades más rentables. ➤ Disminuye los costos de cada actividad sin afectar las operaciones. ➤ Mejora el proceso de planeación y estrategia. ➤ Realiza una correcta y adecuada actividad financiera. ➤ Proporciona información detallada sobre los recursos financieros que se necesitan para lograr los resultados deseados. ➤ Identifica y evalúa eficazmente las actividades y los problemas para tomar decisiones, y asignar los recursos de manera eficaz. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Es complejo porque requiere de la participación puntual de mandos operativos, intermedios y superiores en el análisis de las actividades. ➤ Requiere de mucho tiempo y esfuerzo comprometido, lo que supone un alto costo derivado de los procesos de análisis, priorización, clasificación. ➤ Otra debilidad que se atribuye al procedimiento y que supone un impedimento para implantar con éxito esta técnica, es el considerar que los centros gestores tienen la capacidad necesaria para gestionar el gasto de las distintas áreas de una forma estratégica y en términos de base cero; por tanto, requiere de una capacitación exhaustiva.

Fuente: *Presupuesto Base Cero*. INDETEC. Marzo 2015

* *Presupuesto Base Cero*

Desde el presupuesto tradicional en el que solo era Incrementista y se distinguía por hacer frente al crecimiento de los precios, hasta el punto en el que se consideró una necesidad el hecho de evaluar los programas del gobierno, para medir su efectividad y determinar el costo-beneficio social que tiene cada programa y determinar así su continuidad, apoyo o desaparición, como se presenta en el proceso del presupuesto base cero con los paquetes de decisiones.

Sin embargo, como toda iniciativa progresista, que aún es perfectible y requiere algunos ajustes, el presupuesto base cero presenta mayores ventajas que desventajas; algunas de las cuales se sintetizan en la tabla 9, resultado de su aplicación en los recientes años.

CAPÍTULO III

Análisis del Presupuesto Base Cero en su implementación en México

Durante el primer semestre del ejercicio fiscal de 2015, pese a que se enfrentaba un escenario económico internacional adverso, derivado de la baja en los precios de las materias primas como el petróleo; y la desaceleración económica de China aunado a la debilidad de economías emergentes como el caso de Brasil; en México, se registró un mayor dinamismo del consumo y un crecimiento económico positivo.

En el documento emitido por la Secretaría de Hacienda, “Pre-Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al Ejercicio Fiscal 2016”, plantea un marco macroeconómico para 2016 que cuantifica el ajuste necesario para cumplir la trayectoria del déficit decreciente y romper con la inercia de gasto del gobierno federal que tenía el Estado bajo un ingreso por el alto nivel del precio del petróleo, se construyó en cuatro ejes de alcances específicos y uno de carácter transversal.

El eje transversal comprende a la transparencia presupuestaria y rendición de cuentas que garanticen el derecho de la ciudadanía a conocer de manera clara en que se gastan los recursos públicos.

Como primer eje se encuentra la revisión profunda de los programas presupuestarios con el propósito de identificar similitudes y duplicidades en los objetivos y alcances de los programas para realizar fusiones, re-sectorizaciones o eliminaciones. Del mismo modo se priorizan los programas presupuestarios que contribuyan a la disminución de las carencias en apego a la medición multidimensional de la pobreza; las prioridades en materia de seguridad nacional; educación superior; desarrollo científico, tecnológico y cultural y desarrollo económico, entre las más relevantes.

El segundo eje referente a servicios personales y estructura orgánica, se encuentra encaminado a mantener un techo definido en ese rubro para evitar el crecimiento desmedido y sin sustento que está en apego a la centralización mediante la cual se simplifica la operación de la Administración Pública Federal y la reestructuración que evite la duplicidad de funciones para hacer más eficientes los procesos y adelgazar el gasto en este capítulo.

Como tercer eje se encuentran los gastos de operación, son todos aquellos gastos administrativos y adquisiciones colaterales de bienes y servicios para realizar las actividades cotidianas del Estado y ejecutar los programas presupuestarios con el propósito de reducir su impacto en el gasto de manera consistente sin afectar a los programas de las dependencias y entidades.

En un cuarto eje se busca mejorar la asignación de los recursos destinados a los programas y proyectos de inversión tratando de priorizar los que generen mayor rentabilidad social y

potencial de crecimiento económico, enfocados a coadyuvar en los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

Para iniciar con la exposición de la manera en que se implementó el Presupuesto Base Cero en México, se debe comenzar por explicar que es el paquete económico. Estos corresponden a los documentos que rigen el programa económico anual de acuerdo con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, los documentos que conforman el paquete económico son los siguientes:

- Doc. LFPRH Art.42, Fracción I, (Pre-criterios)
- Criterios Generales de Política Económica
- Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación
- Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación
- Ley de Ingresos de la Federación
- Presupuesto de Egresos de la Federación
- Plan anual de Financiamiento

Entre los documentos que le dan forma a la actividad presupuestaria y sustento a la Ley de Ingresos se encuentra miscelánea fiscal, que contiene resoluciones en materia impositiva (impuestos), derechos, productos y aprovechamientos contenidos en el Código Fiscal de la Federación (CFF).³¹

Considerando lo que se establece en el artículo 42 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), se dará detalle a los pasos del proceso presupuestario, particularmente el año 2016, que es cuando se implementa el Presupuesto Base Cero en México, por parte del Gobierno Federal a través de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

En la fracción I del artículo 42 de la LFPRH³² se menciona que el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda deberá enviar al Congreso de la Unión a más tardar el 1 de abril un documento que presente los siguientes elementos:

- *Los principales objetivos para la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del año siguiente;*
- *Escenarios sobre las principales variables macroeconómicas para el siguiente año: crecimiento, inflación, tasa de interés y precio del petróleo;*
- *Escenarios sobre el monto total del Presupuesto de Egresos y su déficit o superávit;*
- *Enumeración de los programas prioritarios y sus montos.*

Como segundo elemento del paquete presupuestario se tiene el que marca la LFPRH en su fracción II donde establece que el ejecutivo federal por conducto de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público deberá remitir a más tardar el 30 de junio a la Cámara de Diputados la Estructura programática a emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos.

³¹ Código Fiscal de la Federación. Artículo 33

³² Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Título segundo “De la Programación, Presupuestación y Aprobación”. Art. 42 fracc I

“...La estructura programática que se envíe a la Cámara se apegará a lo establecido en esta Ley. Al remitir la estructura programática, el Ejecutivo, por conducto de la Secretaría, informará 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....”³³

Del mismo modo a más tardar el día 8 de septiembre deberá remitir al Congreso:

- *“a) Los criterios generales de política económica en los términos del artículo 16 de esta Ley, así como la estimación del precio de la mezcla de petróleo mexicano para el ejercicio fiscal que se presupuesta determinada conforme a lo dispuesto en el artículo 31 de esta Ley;*
- *b) La iniciativa de Ley de Ingresos y, en su caso, las iniciativas de reformas legales relativas a las fuentes de ingresos para el siguiente ejercicio fiscal; y*
- *c) El proyecto de Presupuesto de Egresos; ...”³⁴*

Para precisar el esquema del proceso presupuestario, cabe señalar que, en la parte normativa se manifiesta un elemento recurrente en el proceso y es el análisis del entorno macroeconómico tanto a nivel interno como externo; pues desde el primero de enero de cada año se debe definir la situación económica global y nacional con el documento de Pre-criterios Generales, como para la formal entrega del Proyecto de Presupuesto de Egresos y la iniciativa de Ingresos, se debe ratificar con el documento de Criterios Generales de Política Económica, y esto con el propósito de ser congruentes con el entorno que envuelve a la actividad del Estado en la economía.

En la LFPRH también se menciona que la Ley de Ingresos será aprobada a más tardar por la Cámara de Diputados el 20 de Octubre y por la Cámara de Senadores a más tardar el 31 del mismo mes. Asimismo establece que el Presupuesto de Egresos de la Federación deberá ser aprobado a más tardar el 15 de noviembre y 20 días naturales posteriores a su aprobación deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Para la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación los legisladores deberán observar lo siguiente:

- “...a) Las propuestas serán congruentes con la estimación del precio de la mezcla de petróleo mexicano para el ejercicio fiscal que se presupuesta, determinada conforme a lo dispuesto en el artículo 31 de esta Ley, así como observando los criterios generales de política económica;*
- b) Las estimaciones de las fuentes de ingresos, distintas a la señalada en el inciso anterior, deberán sustentarse en análisis técnicos;*
- c) Cuando propongan un nuevo proyecto, deberán señalar el ajuste correspondiente de programas y proyectos vigentes si no se proponen nuevas fuentes de ingresos;*
- d) Se podrán plantear requerimientos específicos de información;*
- e) En su caso, se podrán proponer acciones para avanzar en el logro de los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que deriven del mismo; y*

³³ LFPRH. Título segundo “De la Programación, Presupuestación y Aprobación”. Art. 42 fracción II

³⁴ Ibid, fracción III

f) En el caso del Presupuesto de Egresos, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados deberá establecer mecanismos de participación de las Comisiones Ordinarias en el examen y discusión del Presupuesto por sectores. Los legisladores de dichas Comisiones deberán tomar en cuenta en sus consideraciones y propuestas la disponibilidad de recursos, así como la evaluación de los programas y proyectos y las medidas que podrán impulsar el logro de los objetivos y metas anuales.

IX. Podrán establecerse mecanismos de coordinación, colaboración y entendimiento entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, con el objeto de hacer más eficiente el proceso de integración, aprobación y evaluación del Presupuesto de Egresos.

En este proceso, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados apoyará técnicamente las funciones de la misma, en materia tanto de la elaboración y aprobación de la Ley de Ingresos como del Presupuesto de Egresos de la Federación... ”³⁵

Del mismo modo el artículo 43 de la LFPRH dice “...En el año en que termina su encargo, el Ejecutivo Federal deberá elaborar anteproyectos de iniciativa de Ley de Ingresos y del proyecto de Presupuesto de Egresos en apoyo al Presidente Electo, incluyendo sus recomendaciones, a efecto de que éste último los presente a la Cámara de Diputados, a más tardar en la fecha y en los términos a que se refiere el artículo 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”

También se considera que para cumplir con la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo se podrá aprobar en el Presupuesto de Egresos los recursos para cubrir el gasto de asesores que apoyen a los trabajos del presidente electo.

3.1 Pre-criterios Generales de Política Económica

Es un documento emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y enviado al Congreso de la Unión, que da cumplimiento al artículo 42 fracción I de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el cual debe entregarse a más tardar el 1 de abril de cada año.

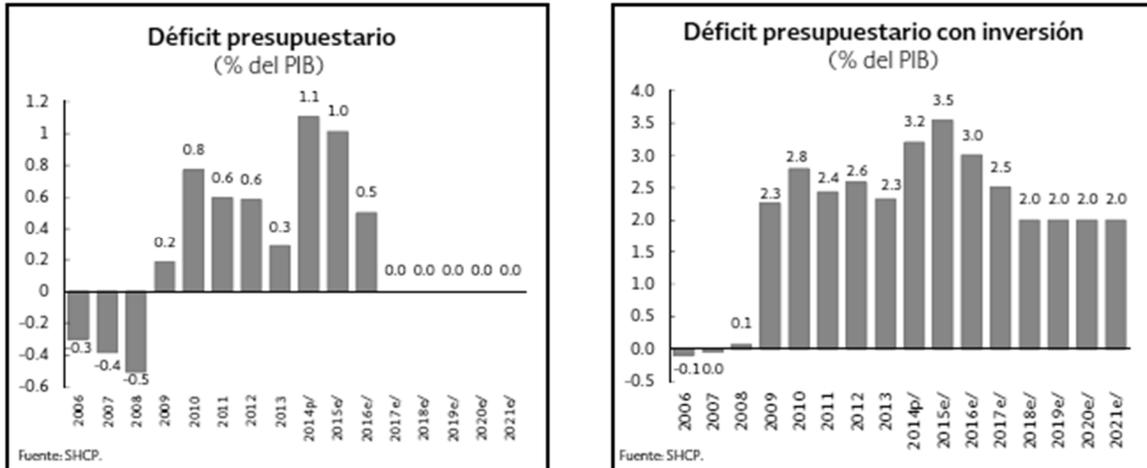
Por tal motivo y dada la anticipación con que este análisis debe ser efectuado, tiene varios apartados: el primero de ellos es La economía mexicana al cierre del ejercicio fiscal que está por concluir. En el cual se desarrolla una descripción del entorno internacional que se presentó durante todo el ejercicio fiscal para dar explicación al comportamiento de la economía; asimismo indica el comportamiento de la economía mexicana hacia el interior y el comportamiento de los principales indicadores económicos como es el caso de la situación del mercado laboral. De igual manera se menciona la situación que guardan las finanzas públicas para el cierre del ejercicio fiscal que concluyó en materia de la composición de los ingresos gubernamentales y una pequeña mención de los Egresos del Gobierno Federal

Un segundo apartado es la evolución reciente y proyecciones de la economía mexicana para el año en fiscal en curso, en el que se hace mención del entorno internacional, sobre todo en lo que respecta a los principales socios comerciales de México, lo que da lugar a la estimación de los precios del petróleo y otras materias primas así como la evolución

³⁵ Ibid, fracción VIII

esperada de los mercados internacionales para determinar un pronóstico del tipo de cambio y la inflación, se analiza el comportamiento del mercado bursátil así como el pronóstico que los organismos internacionales le otorgan a México así como las principales variables económicas disponibles a marzo de ese año. También muestra los ajustes preventivos del gasto y los requerimientos financieros del sector público.

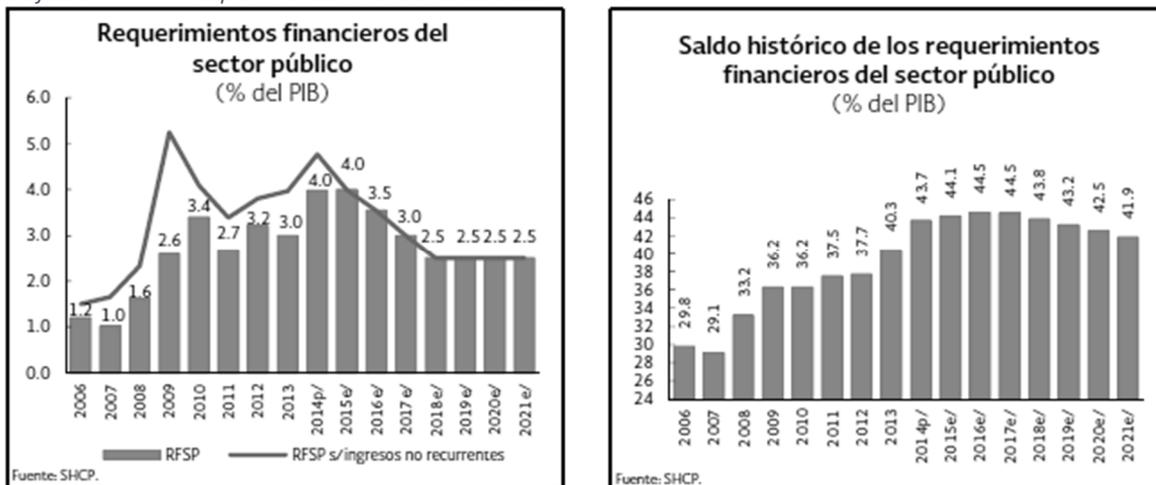
Gráfica 4 Déficit Presupuestario



Fuente: Criterios Generales de Política económica para el ejercicio fiscal 2016

En un tercer apartado se muestran las expectativas económicas para el año siguiente en el cual mencionan las que se tienen de la economía internacional para el año siguiente y se plantea el panorama esperado de acuerdo con los principales organismos internacionales. Además se señalan los principales elementos que darían sustento al pronóstico de crecimiento y en cuanto a las finanzas públicas, indica que tendencia se espera en el balance presupuestario, el precio de referencia de la mezcla mexicana de petróleo. Asimismo, presenta las expectativas de ingresos y gastos, aparte de los requerimientos financieros del sector público.

Gráfica 5 Requerimientos Financieros del Sector Público



Fuente: Criterios Generales de Política económica para el ejercicio fiscal 2016

Durante los primeros años del análisis del presupuesto, como se muestra en la gráfica 4, el gobierno federal presentaba un superávit marginal en el periodo del 2006 al 2008, considerando este escenario fue una de las condicionantes para dar inicio al presupuesto basado en resultados.

Tabla 10 Marco Macroeconómico 2016

MARCO MACROECONÓMICO, 2015-2016 e/		
	2015	2016 e/
Producto Interno Bruto		
Crecimiento % real (Rango)	3.2 – 4.2	3.3 - 4.3
Nominal (miles de millones de pesos)*	18,180.00	19,533.30
Deflactor del PIB	3.3	3.5
Inflación		
Dic. / dic.	3	3
Tipo de cambio nominal		
Fin de periodo	14.5	14.5
Promedio	14.8	14.5
Tasa de interés (CETES 28 días)		
Nominal fin de periodo, %	3.5	4.5
Nominal promedio, %	3.2	4.1
Real acumulada, %	0.2	1.2
Cuenta Corriente		
Millones de dólares	-28,360	-31,600
% del PIB	-2.3	-2.4
Variables de apoyo:		
Balance fiscal, % del PIB		
Con inversión	-3.5	-3
Sin inversión	-1	-0.5
PIB EE.UU. (Var. anual)		
Crecimiento % real	3.1	2.9
Producción Industrial EE. UU.		
Crecimiento % real	3.8	3.2
Inflación EE. UU.		
Promedio	0.3	2.2
Tasa de interés internacional		
Libor 3 meses (promedio)	0.5	1.3
FED Funds Rate (promedio)	0.5	1.5
Petróleo (canasta mexicana)		
Precio promedio (dls. / barril)	50	55
Plataforma de producción promedio (mbd)	2,288	2,400
Plataforma de exportación promedio (mbd)	1,014	1,065
Gas		
Precio promedio (dólares/MMBtu)	2.9	3.2

Fuente: documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 42, fracción i, de la ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria. Emitido por la SHCP. Página 62

* Corresponde al escenario de crecimiento planteado para las estimaciones de finanzas públicas.

e/ Estimado.

A este documento también se le conoce como marco macroeconómico y no es otra cosa sino el análisis de la situación económica internacional y nacional presentada para tres ejercicios fiscales distintos y consecutivos; el ejercicio que acaba de concluir, el ejercicio fiscal en curso y el año siguiente.

El fortalecimiento de los ingresos tributarios ha contribuido a mitigar el impacto en la reducción de los ingresos petroleros. Se prevé que para 2016 los Requerimientos Financieros del Sector Público se ubicarán, de acuerdo a los Pre-Criterios Generales de Política Económica, en 3.5 por ciento del PIB, nivel inferior en 0.5 puntos del PIB al cierre que se prevé para 2015. Con ello, la estimación de los Saldos Históricos de los Requerimientos Financieros del Sector Público se ubicará en 44.5 por ciento del producto, monto superior en 0.4 puntos del PIB al del cierre estimado de 2015.

En términos comparativos, la economía de México y la de Estados Unidos Muestran diferencias en sus expectativas económicas entre 2015 y 2016. Así por ejemplo, mientras que la esperanza de crecimiento para México se ubica en 3.2 y 4.3%; para los EUA este factor oscilaba entre el 3.2 y 2.9% anual. Por otro lado la inflación se esperaba del 3% en México en ambos años; para los Estados Unidos se pronosticaba una cifra de 0.3 y 2.2%, respectivamente. Finalmente la tasa líder en el mercado mexicano que es la de CETES se esperaba que fluctuara entre el 3.5 y 4.5%, respectivamente; mientras que la tasa libor de los EUA, se esperaba oscilara entre 0.5 y 1.3% respectivamente.

3.1.1 Principales avances en Reformas Estructurales

Uno de los pilares de la Reforma Financiera es aumentar la competencia; tiene como propósito potenciar al resto de las reformas estructurales, incrementando la disponibilidad de crédito, mejorando las condiciones y fomentando el acceso al mismo. La reforma ha contribuido por medio de productos novedosos para contar con una Banca de Desarrollo más activa.

Tabla 11 Ejemplos de Productos Derivados de la Reforma Financiera

PRODUCTO	CANTIDAD OTORGADA (millones de pesos)	POBLACIÓN OBJETIVO	DESCRIPCIÓN
Programa Prospera Más	248	Beneficiarios del Programa Prospera	Créditos con disposición inmediata con un empréstito promedio de 1,800 pesos a tasa de 9.99%
Crédito Joven	2.5	Jóvenes menores de 30 años	Capacitación a jóvenes menores a 30 años para desarrollar actividades productivas.
Programa Especial de Pequeños Productores	7.5	Pequeños productores	Promover el desarrollo del campo mexicano.

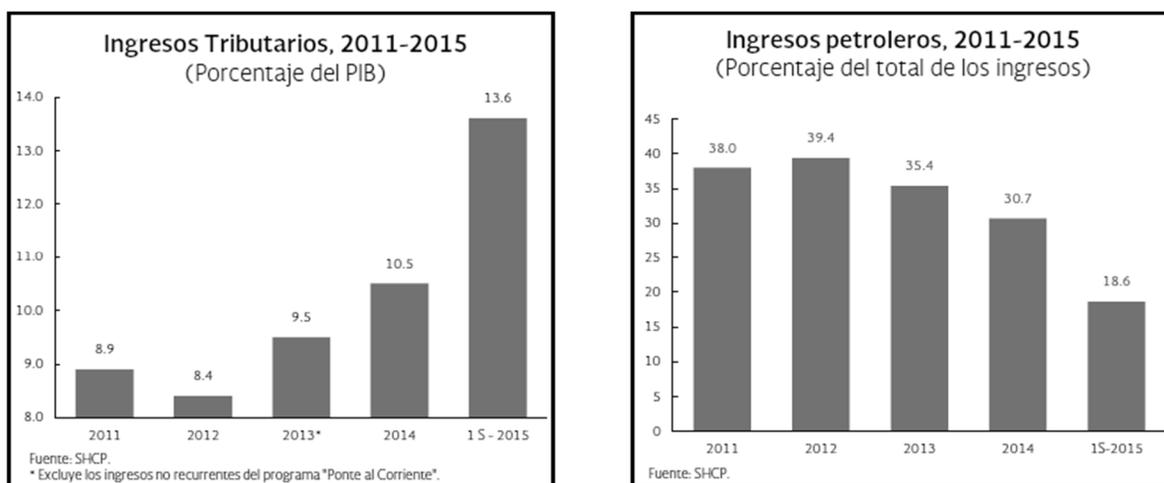
Fuente: Criterios Generales de Política Económica para el Ejercicio Fiscal 2016.

De igual manera el impacto positivo en la competitividad a través del marco regulatorio con las modificaciones realizadas a la Ley de Concursos Mercantiles y las disposiciones mercantiles en materia de cumplimiento de contratos.³⁶

La Reforma Hacendaria aprobada por el Congreso en 2013 tuvo entre sus principales objetivos los siguientes:

- Aumentar la capacidad financiera del Estado, incrementando la disponibilidad de recursos para atender las necesidades prioritarias de la población,
- Reducción de la dependencia de las Finanzas Públicas de los ingresos petroleros, considerando la constante en la caída de los precios internacionales del petróleo,
- Mejorar la equidad, al eliminar privilegios y garantizar que contribuyan los que más tienen,
- Reducir la informalidad y la evasión fiscal,
- Crear impuestos con responsabilidad social,
- Fortalecer el federalismo fiscal, estableciendo incentivos para la recaudación de los gobiernos sub-nacionales.

Gráfica 6 Ingresos Públicos 2011-2015



Fuente: Fuente: Criterios Generales de Política económica para 2016. El fortalecimiento de los ingresos tributarios ha continuado en lo que va de 2015: en el primer semestre del año se ubicaron en 13.6 por ciento del PIB.

Por otra parte, uno de los elementos aprobados en la Reforma Hacendaria de 2013, fue el fortalecimiento del federalismo fiscal a través de las modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), que es la normatividad que enmarca la interacción entre el gobierno federal y los gobiernos locales. Lo cual dio como resultado mayores recursos por concepto de Participaciones Federales; la entrada en vigor del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE); mejor distribución y ejercicio de los Fondos de Aportaciones Federales; Nuevo Convenio de Coordinación Administrativa en Materia Fiscal Federal (CCAMFF) entre otros.

³⁶ Esto permitió que México ascendiera del lugar 43 en 2014 al lugar 39 en 2015 en el Reporte Doing Business del Banco Mundial.

En relación a la Reforma Energética, tiene como principal objetivo renovar el sector energético, que satisfaga las necesidades de un México moderno mediante el fortalecimiento de Petróleos Mexicanos, realización de licitaciones para exploración y extracción de hidrocarburos, la creación del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

3.2 Estructura Programática

De conformidad con el artículo 42 fracción II de la LFPRH, la Secretaría de Hacienda entrega a la Cámara de Diputados la Estructura Programática que se utilizará en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal a presupuestar el 30 de junio de cada año.

Como tal, es el primer documento que entregó la Secretaría de Hacienda en el contexto de la reingeniería del gasto público en el enfoque del “Presupuesto Base Cero” que lleva a cabo el Ejecutivo para asignar de mejor manera los recursos, fortalecer la eficiencia y eficacia de la Administración Pública Federal, Reducir el Gasto de operación con medidas de austeridad, priorizar programas sociales y productivos, así como continuar con el impulso a la inversión en infraestructura.

Los elementos que componen la estructura programática, de acuerdo al artículo 27 de la LFPRH que establece que los anteproyectos deben sujetarse a la misma, que es aprobada por la Secretaría de Hacienda y contendrá como mínimo lo siguiente:

- Las categorías que comprenden la función, sub-función, el programa, actividad institucional, el proyecto y la entidad federativa.
- Los elementos que comprenderán los objetivos, las metas con base en el indicador de desempeño y la unidad responsable en congruencia con el PND y los programas sectoriales.
- Las acciones que promueven la igualdad entre mujeres y hombres, la erradicación de violencia de género y cualquier forma de discriminación de género.

En cuanto a la estructura programática del periodo 2008 al 2015, los programas presupuestarios disminuyeron de 1,574 en 2008 a 974 para el 2015, lo que refleja las fusiones, eliminaciones o re-sectorizaciones de los programas presupuestarios; así como la fusión o desaparición de dependencias y la creación de ramos autónomos, administrativos o entidades de control directo.

Para la estructura programática a emplear en el PPEF 2016, se contemplan 851 programas que representan un 22.4% que la estructura programática de 2015. La Secretaría de Hacienda realizó un análisis de los Programas presupuestarios para identificar complementariedades y similitudes así como duplicidades en los objetivos y alcances de los mismos con lo cual se efectuaron fusiones, re-sectorizaciones y en algunos casos, eliminaciones; observando la vinculación con las metas nacionales que establece el PND 2013-2018. Como resultado de lo anterior la estructura programática a emplear para los

ramos administrativos y entidades de control directo (ECD) se modificó de la siguiente manera:

- Se fusionaron 261 Programas en 99
- Se re-sectorizaron 7 programas
- Se eliminaron 56 Programas Presupuestarios
- Se crearon 4 Programas Presupuestarios

Tabla 12 Disposiciones que norman la integración y elementos que conforman la Estructura Programática

Normatividad	Artículo	Descripción
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución)	74, fracción IV, segundo párrafo	Obligación del Ejecutivo Federal de remitir a la Cámara de Diputados, a más tardar el 8 de septiembre de cada año, el proyecto de Presupuesto de Egresos.
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	1°	Reglamenta diversos artículos de la Constitución, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.
	2°, fracciones I, V, XXII	Establece las definiciones relacionadas con la programación presupuestaria.
	6°	Obligación del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, de conducir la programación y presupuestación del gasto público federal correspondiente a las dependencias y entidades.
	24	Disposiciones en materia de programación y presupuesto.
	25	Regulaciones orientadas a la integración de los anteproyectos de las dependencias y entidades.
	27	Composición de la Estructura Programática.
	28	Clasificaciones del gasto: administrativa, funcional y programática, económica, geográfica y de género.
	1	Establece el objeto, que es reglamentar la LFPRH en las materias de programación, presupuesto, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.
	10	Dispone que la programación, presupuesto, control, ejercicio y evaluación del gasto público se deben sujetar a sistemas de control presupuestario, los cuales serán de aplicación y observancia obligatoria para las dependencias y entidades.
	21	Establece que los programas presupuestarios se regirán por los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país, contenido en el PND.
	23, Fracción I	Establece los elementos que integran la Estructura Programática en la clasificación administrativa.
	24	Dispone los componentes de las categorías que forman la Estructura Programática en la clasificación funcional y programática.
	25	Establece los elementos que compone la Estructura Programática conforme a la clasificación funcional y programática.
	26	Determina la estructura de los programas presupuestarios conforme a la clasificación económica.
	27	Identifica las asignaciones de los programas presupuestarios por entidad federativa y, en su caso, por regiones o municipios.
Ley General de Contabilidad Gubernamental	61°	Reglamenta la facultad del CONAC para emitir normas, metodologías, clasificadores y los formatos, con la estructura y contenido de la información presupuestaria.
Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto	Primero	Establece que el gasto programable se agrupa en tres grandes finalidades: Gobierno, Desarrollo Social y Desarrollo Económico, así como 24 funciones y 101 sub-funciones.

Fuente: Estructura programática para emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016, junio de 2015

Tabla 13 Estructura Programática 2015 – 2016 por Tipo de Ramo

TIPO DE RAMO	2015	2016	Variación	
			ABS	%
Ramos Administrativos y ECD	818	605	-213	-26.0%
ECD	66	40	-26	-39.4%
Ramos Administrativos	752	565	-187	-24.9%
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	4	3	-1	-25.0%
Ramos Generales	121	96	-25	-20.7%
Empresas Productivas del Estado	52	46	-6	-11.5%
Ramos Autónomos	71	70	-1	-1.4%
INEGI	7	7	0	0.0%
Ramos Generales (gasto no programable)	24	24	0	0.0%
TOTAL	1097	851	-246	-22.4%

Fuente: SHCP, Estructura Programática para aplicarse en el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2016, publicado en junio de 2015.

En el análisis para el ejercicio 2016, en el documento de la Estructura programática, se dio como punto de referencia una reducción importante de programas, que en su mayoría fueron consolidados o fusionados con otros semejantes, para poder focalizar los recursos a la población objetivo y mejorar la eficiencia de gasto del gobierno federal.

3.3 Iniciativa de Ley de Ingresos y Criterios Generales de Política Económica.

La Iniciativa de Ley de Ingresos se presenta con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en cumplimiento del artículo 74, fracción IV, del mismo ordenamiento, así como de los artículos 7o. de la Ley de Planeación y 40 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

En un primer punto se detalla el pronóstico de ingresos presupuestarios del sector público; determinando los ingresos del sector de hidrocarburos, el pronóstico de los ingresos propios de Petróleos Mexicanos (PEMEX) se realiza entre la Secretaría de Hacienda y PEMEX por lo cual se requiere de dos tipos de información: externa, que se estima considerando el precio internacional de la mezcla mexicana de petróleo contenida en el marco macroeconómico que se envía junto a la Iniciativa de Ley de Ingresos y se denomina Criterios Generales de Política Económica; en cuanto a la interna, que elabora PEMEX y se encuentra relacionada con las proyecciones de producción, ventas internas, exportaciones, importaciones, precio de venta de sus productos, entre otros.

De acuerdo con los Criterios Generales de Política Económica, menciona que “Desde finales de junio de 2014, los precios internacionales del petróleo han reportado una caída significativa, alcanzando niveles no observados desde la crisis financiera internacional de 2008-2009. Esta tendencia se atribuye, principalmente, a la persistente sobreoferta de crudo a nivel mundial. Dentro de los países no miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), destaca el elevado ritmo de crecimiento registrado en la producción de petróleo de Estados Unidos desde el 2011, así como históricamente altos

niveles de inventarios de crudo. Por parte de los países miembros de la OPEP, sobresalen los incrementos en la producción de Arabia Saudita e Irak, así como la decisión de la OPEP de mantener su cuota de producción conjunta en 30 millones de barriles diarios (Mbd).

En lo que respecta a la demanda, la expectativa de un débil consumo mundial de energéticos, dado un crecimiento económico global menor al esperado, presionó también a la baja los precios del petróleo. En particular, la debilidad de la actividad económica de la zona del euro en 2014 y la desaceleración económica de China fueron factores determinantes para reducir las proyecciones de demanda de crudo en 2015. Recientemente, se ha observado una recuperación en la demanda y se espera que, hacia adelante, crezca de manera estable.”³⁷

Tabla 14 Iniciativa de Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2016

CONCEPTO	IMPORTE
Ingresos de organismos y empresas	\$ 1,044,556,900.00
Cuotas y aportaciones a la Seguridad Social	\$ 260,281,100.00
Ingresos por venta de bienes y servicios	\$ 784,275,800.00
Ingresos del gobierno federal	\$ 3,093,148,100.00
Aprovechamientos	\$ 152,737,000.00
Contribuciones de mejoras	\$ 31,700.00
Derechos	\$ 41,761,600.00
Impuestos	\$ 2,421,426,700.00
Productos	\$ 5,651,300.00
Transferencias, asignaciones, subsidios, y otras ayudas	\$ 471,539,800.00
Ingresos derivados de financiamiento	\$ 609,240,700.00
Ingresos derivados de financiamiento	\$ 609,240,700.00
TOTAL	\$ 4,746,945,700.00

Fuente: Iniciativa de Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2016

* Informativo: Endeudamiento neto del Gobierno Federal 520,344.4

Como resultado de las estrategias de Deuda Pública, en el 2016 contempla la posibilidad de que continúe realizando el financiamiento como fuente complementaria de recursos para el Gobierno Federal.

De acuerdo a los escenarios de finanzas públicas para el periodo 2016-2021 que se presentan en los Criterios Generales de Política Económica, se estima que el saldo histórico y su evolución para dicho periodo fluctuarán como se muestra en la siguiente tabla:

³⁷ Criterios Generales de Política Económica. SHCP. Septiembre de 2015 pág. 30

Tabla 15 Perfil de Amortizaciones de la Deuda Pública del Gobierno Federal* 2016–2021

(cifras en mmdp)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Gobierno Federal	605.9	448.3	457.4	360	323.7	209.8

Fuente: Iniciativa de Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2016

*El perfil de amortizaciones se realiza con base en el saldo contractual al 30 de junio de 2015 por lo que los saldos de CETES con vencimientos igual o menores a 6 meses, sólo impactan en el perfil de vencimientos del segundo semestre de 2015. En este sentido el perfil de vencimientos para 2016 de instrumentos de corto plazo, en base al saldo proyectado inicial de Cetes para el año sería de 658.9 mmdp y las amortizaciones del resto de los instrumentos serían de 517.7 mmdp.

Tabla 16 Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP)

(Por ciento del PIB)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
SHRFSP	47.8	47.8	47.4	47	46.6	46.3

Fuente: Criterios Generales de Política Económica para el ejercicio fiscal 2016 emitidos por la SHCP.

“El panorama de la oferta ha sido más incierto. Entre marzo y abril de 2015, se anticipaba una menor producción en Estados Unidos, fundamentalmente por la continua reducción en el número de plataformas de perforación en operación en dicho país desde principios de año, la cual se vio materializada a partir de abril. Entre abril y julio, se observó una caída muy moderada de 2.6 por ciento en la producción de crudo de Estados Unidos, al pasar de 9.7 a 9.4 mdb. Asimismo, la intensificación de conflictos geopolíticos en el Medio Oriente y el Norte de África (principalmente en Irak, Libia y Yemen) provocó preocupaciones sobre posibles interrupciones en el suministro de crudo de la región. Entre mayo y junio, se observó una estabilización parcial de los precios, aunque se registró volatilidad, asociada a la incertidumbre en torno al acuerdo nuclear entre Irán y el grupo P5+1 y a la expectativa de que la posible salida de Grecia de la zona del euro repercutiera negativamente sobre la recuperación económica global.”³⁸

“Durante julio y agosto, los precios del petróleo registraron otro fuerte descenso, primordialmente por las implicaciones del acuerdo nuclear de Irán en el mercado petrolero, el nuevo récord de producción por parte de Arabia Saudita,⁵ los renovados temores de una desaceleración abrupta de la economía china, en parte por la incertidumbre generada por las fuertes caídas observadas en sus índices accionarios;⁶ y la decisión del gobierno chino de devaluar el renminbi, lo que se espera encarezca las importaciones de petróleo. Asimismo, se publicaron en Estados Unidos incrementos en los inventarios de crudo y en las plataformas de perforación en operación,⁷ lo que aumentó la incertidumbre respecto a una mayor producción estadounidense a futuro. Los precios promedio del 1 de julio al 26 de agosto del West Texas Intermediate (WTI), del Brent y de la mezcla mexicana disminuyeron 21.3, 13.4 y 19.7 por ciento, respectivamente, en relación con los precios promedio de junio.

En este contexto, el crudo de referencia WTI registró un precio promedio de 51.7 dólares por barril (dpb) del 1 de enero al 26 de agosto de 2015, decreciendo 44.4 por ciento con relación al precio promedio de 2014 (93.0 dpb). En el mismo periodo, el Brent registró un precio promedio de 57.5 dpb, disminuyendo 42.3 por ciento con relación al precio promedio de 2014 (99.7 dpb), mientras que el precio promedio de la mezcla mexicana fue de 48.6 dpb, menor en 43.5 por ciento con respecto al precio promedio de 2014 (86.0 dpb). Al

³⁸ El 2 de abril de 2015, Irán y el grupo P5+1 (Estados Unidos, Rusia, China, Gran Bretaña, Francia y Alemania) alcanzaron un acuerdo en términos generales acerca del programa nuclear iraní y se comprometieron a llegar a un convenio definitivo a más tardar el 30 de junio. El 14 de julio de 2015, Irán y el grupo P5+1 alcanzaron un acuerdo respecto a la limitación del programa nuclear iraní a cambio de la eventual eliminación de sanciones económicas a este país. Con éste se eliminarán las restricciones a las exportaciones de crudo iraní, lo que resultará en una oferta más amplia en el mercado petrolero, añadiendo presiones a la baja sobre los precios del crudo. No obstante, se espera que el levantamiento de las sanciones comience durante el primer semestre de 2016, ya que el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) deberá validar a fin de año que Irán esté cumpliendo con sus compromisos.

26 de agosto, el diferencial de la mezcla mexicana respecto al WTI promedió 3.1 dpb y 8.9 dpb respecto al Brent.”³⁹

Tabla 17 Ingresos Presupuestarios del Sector Público 2011-2015

(PORCENTAJES DEL PIB)

CONCEPTO	2011	2012	2013	2014	2015 p/
Total 1/	22.4	26.4	25.9	24.8	21.9
PETROLERO	8.5	8.9	8.3	7.1	4.5
Gobierno Federal	5.8	5.9	5.3	4.5	2.4
Pemex	2.7	3	3	2.6	2.1
NO PETROLERO	13.9	17.5	17.6	17.7	17.4
Gobierno Federal	10.1	13.7	13.8	13.9	13.9
Tributarios	8.9	8.4	9.7	10.5	12.7
No tributarios	1.2	1.4	1.7	1.7	1.4
Organismos y Empresas	3.8	3.8	3.8	3.8	3.5

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Criterios Generales de Política Económica para el ejercicio fiscal 2016. 1/ No incluye ingresos derivados de financiamientos. Las sumas parciales pueden no coincidir debido al redondeo.

En cuanto a los ingresos no petroleros se consideran elementos como: una serie histórica de los ingresos de los últimos 15 años; el pronóstico de ingresos para el cierre del año anterior al de la Iniciativa y el marco macroeconómico para el ejercicio fiscal a aprobar. Como ejemplo se tiene el caso de 2016, el histórico de los ingresos comprende los años 1990 al 2015; el pronóstico de ingresos para el cierre de 2015 y el marco macroeconómico para el ejercicio fiscal 2016.

Para el caso de los ingresos no tributarios, que corresponden a los derechos, productos y aprovechamientos, la información es proporcionada por las dependencias de la administración pública centralizada que deben informar a la SHCP durante la primer quincena de julio que se hayan captado durante el primer semestre del año en curso así como de los ingresos que tengan programado percibir durante el segundo semestre y en el ejercicio fiscal inmediato siguiente.

Para la determinación del monto a ser incluido en la iniciativa de Ley de Ingresos se aplicaron los siguientes criterios:

- Derechos por la prestación de servicios. Donde se indica el pronóstico del número de servicios que prestarán las dependencias y los precios estimados para los mismos.
- Los derechos por el uso y aprovechamiento de bienes del dominio público. Son aquellos que están vinculados con las actividades productivas que, por lo general

³⁹ Criterios Generales de Política Económica. SHCP. Septiembre de 2015 pág. 31

crecen en función directa del crecimiento de la economía y de los precios, por lo que se toma como referencia el crecimiento estimado de la economía y de la inflación.⁴⁰

- Productos. Se orienta principalmente a mantener el valor real de la política de fijación de precios por producto, para realizar un pronóstico se aplica únicamente el factor de la inflación para el siguiente ejercicio fiscal.⁴¹
- Aprovechamientos. Además de la política de fijación de precios para los aprovechamientos, también se toma en consideración el pronóstico de crecimiento esperado y la tasa de inflación.

Tabla 18 Ingresos Presupuestarios del Sector Público 2017-2021

(PORCENTAJES DEL PIB)

CONCEPTO	2017	2018	2019	2020	2021
Total 1/	21.6	21.6	21.7	21.7	21.8
PETROLERO	4.6	4.6	4.6	4.5	4.6
Gobierno Federal	2.4	2.4	2.4	2.4	2.5
Pemex	2.2	2.2	2.2	2.1	2.1
NO					
PETROLERO	17	17	17.1	17.2	17.2
Gobierno Federal	13.6	13.7	13.8	13.9	13.9
Tributarios	12.6	12.7	12.8	12.8	12.9
No tributarios	1	1	1	1	1
Organismos y Empresas	3.4	3.3	3.3	3.3	3.3

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Criterios Generales de Política Económica para el ejercicio fiscal 2016.

1/ No incluye ingresos derivados de financiamientos. Las sumas parciales pueden no coincidir debido al redondeo.

3.4 Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016

El gasto neto total previsto para el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2016 es por la cantidad de \$4'746,945'700,000.00 con un déficit presupuestario previsto de \$533,126'819,608.00. El gasto neto total se distribuye de la siguiente manera.

Los ramos autónomos sumaron un importe de 103,895 mdp; para el caso de los administrativos 1'100,095 mdp; en los ramos generales el presupuesto asignado para el 2016 fue de 2'430,980 mdp; para las entidades de control directo tuvo un importe de 777,112 mdp; las empresas productoras del Estado 860, 419 mdp.

⁴⁰ De acuerdo con los Criterios Generales de Política Económica para el ejercicio fiscal 2016 se considera un crecimiento del PIB de 3.1 por ciento, se proyecta que el valor real de las exportaciones de bienes y servicios se incremente a un ritmo anual de 7.2 por ciento. Por otro lado, se estima que la inversión y el consumo registren crecimientos anuales de 4.4 y 2.8 por ciento, respectivamente. Asimismo, se espera que las importaciones de bienes y servicios aumenten a una tasa anual de 7.2 por ciento.

⁴¹ El panorama económico para 2016 es consistente con una inflación general que se ubique dentro del objetivo del Banco de México de 3 por ciento más un intervalo de variabilidad de un punto porcentual.

Lo anterior, se prevé en el proyecto de presupuesto para el ejercicio fiscal 2016, lo cual se puede ver con mayor detalle en la tabla 19, en la cual también muestra el déficit presupuestario que se considera para ese año en el PPEF 2016.

Tabla 19 Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016

RUBRO	IMPORTE
A: Ramos Autónomos:	\$ 103,894,603,346.00
B: Ramos Administrativos	\$ 1,100,095,436,765.00
C: Ramos Generales	\$ 2,430,980,035,411.00
D: Entidades Sujetas a Control Presupuestario Directo	\$ 774,112,136,929.00
E: Empresas Productivas del Estado	\$ 860,419,304,363.00
Netéo**	-\$ 533,126,819,608.00
Ramo 32: Tribunal Federal De Justicia Fiscal y Administrativa	\$ 2,447,483,112.00
Ramo 40: Información Nacional Estadística y Geográfica	\$ 8,123,519,682.00
TOTAL GENERAL:	\$ 4,746,945,700,000.00

Fuente: Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2016.

** Resta de: a) aportaciones ISSSTE; y, b) subsidios, transferencias y apoyos fiscales a las entidades de control directo y empresas productivas del Estado

En la tabla 20 se muestra el escenario comparativo entre el PPEF 2016 y el presupuesto aprobado para dicho ejercicio fiscal. El Presupuesto de Egresos de la Federación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de noviembre de 2015, considera un Gasto Neto previsto de \$4'763,874'000,000 y se prevé un déficit presupuestario de \$533,251 mdp.

Tabla 20 Comparativo de Presupuesto de Egresos de la Federación y Proyecto de PEF 2016

RUBRO	TOTAL PEF 2016	TOTAL PPEF 2016	VARIACIÓN
A: Ramos autónomos:	\$ 99,214,603,346.00	\$ 103,894,603,346.00	-\$ 4,680,000,000.00
B: Ramos Administrativos ^{1/}	\$ 1,116,787,966,784.00	\$ 1,100,095,436,765.00	\$ 16,692,530,019.00
C: Ramos Generales	\$ 2,434,535,205,392.00	\$ 2,430,980,035,411.00	\$ 3,555,169,981.00
D: Entidades Sujetas a Control Presupuestario Directo ^{2/}	\$ 774,237,136,929.00	\$ 774,112,136,929.00	\$ 125,000,000.00
E: Empresas Productivas del Estado	\$ 862,179,904,363.00	\$ 860,419,304,363.00	\$ 1,760,600,000.00
Netéo:	-\$ 533,251,819,608.00	-\$ 533,126,819,608.00	-\$ 125,000,000.00
Ramo 32: Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	\$ 2,447,483,112.00	\$ 2,447,483,112.00	\$ -
Ramo 40 Información Nacional Estadística y Geográfica	\$ 7,723,519,682.00	\$ 8,123,519,682.00	-\$ 400,000,000.00
TOTAL GENERAL	\$ 4,763,874,000,000.00	\$ 4,746,945,700,000.00	\$ 16,928,300,000.00

FUENTE: Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal 2016

1/ Se encuentran previstos recursos por 2,809,372,503 pesos correspondientes al Instituto Nacional de la Economía Social (INAES) en el Ramo Administrativo 20 – Desarrollo Social, que serán ejercidos por el Ramo Administrativo 10 – Economía hasta en tanto se formalice que dicho Instituto sea coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social.

2/ Incluye recursos para la creación de 3,000 plazas de la Rama Médica, Paramédica y Grupos Afines, las cuales se destinarán únicamente a fortalecer los servicios de salud que se prestan a los derechohabientes del ISSSTE.

Posterior a la Aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Secretaría de Hacienda, cuando ya ha notificado a las dependencias y entidades el importe de su presupuesto autorizado, solicita que las mismas le indiquen los

importes y periodos en los que tienen previsto ejercer los recursos Aprobados en le PEF, para que la Secretaría realice la carga del presupuesto correspondiente a cada una de las instituciones que conforman la Administración Pública Federal en sus sistemas (Sistema de Contabilidad y Presupuesto, SICOP y Sistema Integral de Administración Financiera Federal, SIAFF).

Tabla 21 Calendario de Aprobación del Presupuesto

Calendario de aprobación del Presupuesto	
Fecha	Acción
1 de abril	El Ejecutivo presenta las proyecciones macroeconómicas preliminares del siguiente ejercicio fiscal.
30 de junio	El Ejecutivo presenta la estructura programática del Presupuesto, incluyendo las propuestas de programas nuevos.
8 de septiembre	El Ejecutivo presenta al Congreso el proyecto de Presupuesto de Gasto y de Ley de Ingresos. La Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados comienza con las comparecencias de los titulares de las dependencias y entidades para sustentar el Presupuesto de Egresos.
20 de octubre	La Cámara de Diputados aprueba el Presupuesto de Ingresos. El Senado aprueba la Ley de Ingresos.
31 de octubre	La Comisión de Presupuesto recibe comentarios de las Comisiones Sectoriales de la Cámara baja, vota las enmiendas propuestas al Presupuesto y lo somete al voto del pleno de la Cámara.
15 de noviembre	La Cámara de Diputados aprueba el Presupuesto de Egresos.

Fuente: Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Título Segundo, De la Programación, Presupuestación y Aprobación. Capítulo III De la Aprobación y los mecanismos de comunicación y coordinación entre Poderes

A partir del 1 de enero de cada año, se cuenta con las condiciones de operar el Presupuesto de Egresos aprobado, mediante los sistemas de control interno como el caso de un GRP y los sistemas de la Secretaría de Hacienda desarrollados para tal propósito.

Todo se maneja mediante un Clasificador por Objeto del Gasto, que es de observancia obligatoria para las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, es un instrumento atendiendo a un carácter genérico con una estructura básica que consta de 5 dígitos:

- 1 dígito para el capítulo de gasto;
- 1 dígito para el concepto de gasto;
- 1 dígito para la partida de gasto;
- 2 dígitos para la partida específica de gasto.

Existe un mayor detalle para el clasificador por objeto del gasto que cambia de 4 dígitos para identificar cada una de las erogaciones y que el 28 de diciembre de ese año se publica el clasificador con una nomenclatura a cinco dígitos, con la finalidad de ser más específicos

en la identificación de las erogaciones realizadas por el gobierno federal y coadyuvar a una armonización contable.⁴²

Para dar seguimiento, y realizar las modificaciones que sean necesarias, los recursos aprobados en el PEF se registran en los sistemas con una serie de elementos que se denominan clave presupuestaria. Con la clave presupuestaria se logra identificar elementos como la estructura administrativa, la económica y funcional-programática del Gasto Público. Los elementos que componen la clave presupuestaria son los siguientes:

Tabla 22 Clave Presupuestaria

Elemento	Descripción	Tipo de dato	Tamaño	Ejemplo
RAMO	Clave del Ramo <i>(Siempre es 11)</i>	Numérico	2	13
UR	Clave de la Unidad	Alfanumérico	3	E00
CICLO	Ejercicio actual	Numérico	4	2013
FIN	Finalidad	Numérico	1	1
F	Función	Numérico	1	3
SF	Subfunción	Numérico	2	1
RG	Reasignación	Numérico	2	0
AI	Actividad Institucional	Numérico	1 a 3	2
PP	Programa Presupuestario	Alfanumérico	4	M001
CAP	Capítulo de Gasto	Numérico	1	3
CON	Concepto de Gasto	Numérico	1	4
P_GEN	Partida Genérica	Numérico	1	1
P_ESP	Partida Específica	Numérico	1	1
TG	Tipo de Gasto	Numérico	1	1
FF	Fuente de Financiamiento	Numérico	1	1

Fuente: Elaboración propia con información de la Guía de Operación del Sistema de Contabilidad y Presupuesto publicado por de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Elaborada por la Coordinación General de Calidad y Seguimiento de la Información. Diciembre de 2009.567 páginas.

- ✓ Año: identifica el año calendario de vigencia del presupuesto.
- ✓ Ramo (RA): registra el poder, ente público autónomo, ramo administrativo o ramo general al que corresponde la asignación presupuestaria.
- ✓ Unidad Responsable (Ur): establece la unidad administrativa que, al interior de un ramo, tiene el compromiso de cumplir con determinadas metas para lo que ejercerá el presupuesto correspondiente. En el caso de los subsidios y de las transferencias que otorga el Gobierno Federal a las entidades del sector paraestatal, este componente identifica a la entidad beneficiaria de los recursos. A continuación de

⁴²SHCP Clasificador Por Objeto del gasto para la Administración Pública Federal. Publicado en el DOF el 28 de diciembre de 2010 y su última modificación del 27 de junio de 2017.

De acuerdo con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en su Título Tercero “Del Ejercicio del Gasto Público” capítulo III, en su artículo 58 “*Las adecuaciones presupuestarias se realizarán siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las dependencias y entidades*” y las cuales comprenderán:

- Modificaciones a las estructuras (administrativa, funcional y programática, económica, geográfica)
- Modificaciones a los calendarios presupuestarios; pueden ser de calendario compensadas o de corrimiento de calendario.
- Ampliaciones y reducciones líquidas, motivadas por un cambio en la normatividad o por incremento o reducción de presupuesto que autorice la Secretaría de Hacienda.

3.5 Situación económica tras la implementación del PBC en 2016

En los últimos 4 años los ingresos petroleros se han visto mermados a consecuencia de la caída de los precios internacionales de los hidrocarburos, en contraste los ingresos no petroleros han tenido un comportamiento positivo pasando de 2’455,928 mdp en 2013 a 4’056,382.3 mdp en 2016, lo que representa un crecimiento del 61% que compensa la caída de los ingresos petroleros para ese mismo periodo del orden del 59%.

Tabla 24 Situación Financiera del Sector Público (2008-2016)

Concepto	Millones de pesos			
	2013	2014	2015	2016
A. Ingresos Presupuestarios	3,800,415.6	3,983,056.1	4,266,989.5	4,845,530.3
Petroleros 1 /	1,344,487.6	1,221,163.9	843,433.7	789,148.0
No petroleros	2,455,928.0	2,761,892.2	3,423,555.9	4,056,382.3
B. Gasto Neto Pagado	4,178,321.9	4,528,045.2	4,892,875.9	5,347,754.6
Programable	3,316,608.7	3,577,753.4	3,826,603.5	4,159,335.5
No programable	861,713.2	950,291.9	1,066,272.4	1,188,419.0
C. Balance presupuestario (A - B)	-377,906.3	-544,989.1	-625,886.4	-502,224.2
D. Balance no presupuestario	3,675.1	1,912.7	-11,800.7	-1,584.2
E. Balance público (C - D) = (F - G)	-374,231.2	-543,076.4	-637,687.1	-503,808.4
F. Recursos externos	124,098.1	197,164.3	241,869.3	349,920.3
G. Recursos internos	250,133.1	345,912.1	395,817.8	153,888.1

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

Notas: Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo.

Para cubrir el déficit presupuestal que presentan las finanzas públicas es necesario el financiamiento ya sea interno o externo, en 2016 los recursos externos utilizados para hacer frente al déficit fueron del orden de 349,920.3 mdp y adicionalmente se optó por un financiamiento interno por 153,888.1 mdp.

Tabla 25 Financiamiento del Balance Público por Institución

Concepto	Millones de pesos	
	2015	2016
Financiamiento del balance público	637,687.1	503,808.4
Recursos externos 1_/	241,869.3	349,920.3
Recursos internos	395,817.8	153,888.1
Banco de México	-29,486.9	210,692.9
Bancos y otras instituciones financieras	-23,719.5	-48,233.4
Sector privado	449,024.2	-8,571.4

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

1_/ La cifra reportada en este cuadro difiere de la que se presenta en el informe de deuda pública porque de acuerdo al artículo 18 de la Ley General de Deuda Pública y a la normatividad presupuestaria vigente, a la entrega de un proyecto PIDIREGAS, en la deuda pública se debe registrar el pasivo directo que corresponde a la amortización de los dos primeros años del proyecto. Por su parte el gasto presupuestario registra una erogación en inversión cuando se realiza la amortización del pasivo señalado.

Nota: Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo. Las cifras son preliminares para 2017.

De igual manera el presupuesto ejercido para cada ejercicio fiscal se ha incrementado considerablemente, a pesar de los esfuerzos no se ha roto la dinámica inercial del Gobierno Federal en el ejercicio del gasto, pues cada año se autorizan más recursos y no se logra tener un superávit presupuestario. El balance presupuestario sigue siendo deficitario.

En cuanto a las perspectivas económicas se obtuvo un crecimiento real del PIB menor al estimado para el ejercicio fiscal 2016 provocado por una desaceleración en el crecimiento de la industria de Estados Unidos lo cual provocó que las exportaciones no petroleras no llegaran a los niveles esperados. Se tuvo una inflación ligeramente por encima de la esperada quedando en 3.4%, la inflación subyacente anual que es el alza inflacionaria que se refleja en el consumo de bienes y servicios de la población general, se único en 3.44% su comportamiento se debió al crecimiento del subíndice de las mercancías y servicios.

Tabla 26 Panorama Económico 2016

MARCO MACROECONÓMICO 2016			
Concepto	Proyecto	Aprobado	Observado
PIB (crecimiento % real)	2.6-3.6 (3.1 ^{4/})	2.6-3.6 (3.1)	2.3
PIB nominal (miles de millones de pesos)	19,219.6	19,219.6	19,522.7
Inflación (INPC) dic.-dic.	3.0	3.0	3.4
Tasa de interés nominal promedio (%) ^{1/}	4.0	4.0	4.1
Tipo de cambio nominal promedio ^{2/}	15.9	16.4	18.7
Cuenta corriente (% del PIB)	-2.6	-2.6	-2.7
Precio promedio del petróleo (dpb) ^{3/}	50.0	50.0	35.6

1/ Se refiere a la tasa de CETES de 28 días.

2/ Toda vez que el régimen cambiario es de libre flotación, esta cifra no constituye un pronóstico del tipo de cambio. Sin embargo, fue utilizada como referencia para estimar algunos rubros presupuestarios.

3/ Precio de exportación de la mezcla mexicana.

4/ Estimación puntual para Finanzas Públicas.

FUENTE: SHCP con base en información de CGPE 2016, Dictamen LIF 2016, INEGI, Banco de México y Pemex.

Al cierre de 2016 la base monetaria (billetes y monedas en circulación más los depósitos de las instituciones bancarias en el Banco Central), se ubicó en 1 billón 420.3 mmdp. El crédito interno neto registró un saldo de 2 billones 251.2 mmdp y las reservas internacionales en 176.5 mil millones de dólares.

Tabla 27 Componentes de la Base Monetaria

COMPONENTES DE LA BASE MONETARIA AL 31 DE DICIEMBRE, 2015-2016			
(Miles de millones)			
Concepto	2015	2016	Variación % anual
Base Monetaria (pesos)	1,241.7	1,420.3	14.4
Activos Internacionales Netos (pesos) ^{1/}	3,063.6	3,671.4	19.8
Activos Internacionales Netos (dólares)	177.6	178.1	0.2
Crédito Interno Neto (pesos)	-1,822.0	-2,251.2	-23.6
Reserva Internacional Neta (dólares)^{2/}	176.7	176.5	-0.1

Nota: La suma de los parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo.

1/ Los activos internacionales netos se definen como la reserva internacional bruta más los créditos a bancos centrales a más de seis meses, a los que se restan los adeudos con el Fondo Monetario Internacional y con bancos centrales a menos de seis meses.

2/ Se refiere a la diferencia entre la reserva internacional bruta y los pasivos a menos de seis meses.

FUENTE: Banco de México.

El tipo de cambio del peso frente al dólar se depreció como consecuencia de la normalización en la política monetaria de la FED, la desaceleración de China, las tensiones geopolíticas en diversas regiones del mundo, la salida de Reino Unido de la Unión Europea y las elecciones presidenciales de Estados Unidos. La tasa de interés presentó un crecimiento mayor al observado en el año anterior asociado a la política monetaria del Banco de México con el propósito de mantener la estabilidad de los precios.

“La tasa de CETES a 28 días se situó en 5.69% al cierre de 2016 y registró un nivel promedio anual de 4.17%. Alcanzó su nivel mínimo en la primera semana de enero al ubicarse en 3.05% y el máximo en la última semana de diciembre en un nivel de 5.69%. A 91 días, la tasa promedio anual fue de 4.36% y se incrementó 122 puntos base en comparación con el dato del año anterior. A 182 días, la tasa promedio anual también mostró un comportamiento al alza al situarse en 4.52%, cifra mayor en 123 puntos base a la tasa de un año antes de 3.29%. Finalmente, a 364 días, la tasa promedio fue de 4.57%, 104 puntos base por arriba del promedio del año previo. La Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio en 2016 mostró un incremento de 116 puntos base punta a punta y el promedio anual se ubicó en 4.47% contra 3.32% del promedio anual del año anterior.”⁴³

Se presentó una disminución del ahorro financiero interno total de 0.1 puntos porcentuales con relación al cierre del año anterior, en contraste al marginal incremento del ahorro para el retiro que creció apenas 0.3% en el mismo periodo. La cartera de crédito total de la banca comercial incrementó 9.2% en términos reales.

En términos generales los indicadores macroeconómicos reportaron resultados favorables, no obstante el ingreso per cápita sigue depauperándose y la capacidad de poder adquisitivo de las familias no les permite mantener las condiciones de vida dignas, el rezago social y la polaridad se ven cada vez más marcadas, pues si bien es cierto que se tiene un índice de desempleo más bajo que en otros años, también se debe de considerar que tipo de empleos registrados ante las instituciones de seguridad social están haciendo la estadística, si son trabajos de sueldo digno y empleos permanentes o si son temporales y de salario mínimo.

⁴³ Cuenta Pública 2016. Emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública. Mayo de 2017. Tomo I “Panorama económico”

“En 2016, el salario promedio de cotización al IMSS registró un crecimiento con respecto al ejercicio previo de 0.9% en términos reales, el segundo mayor desde 2011. Por su parte, los salarios contractuales en las empresas de jurisdicción federal, excluyendo bonos de productividad, tuvieron un aumento en términos reales de 1.2%, el segundo mayor incremento desde 2001, sólo por debajo del aumento de 1.3% registrado en 2015.

Por sector de actividad económica, las percepciones reales por persona ocupada en la industria manufacturera registraron un crecimiento de 2.0%, los salarios, los sueldos y las prestaciones sociales se incrementaron 2.0, 1.3 y 3.0%, respectivamente. Las remuneraciones reales del personal ocupado en las empresas comerciales al menudeo se incrementaron a una tasa anual de 4.0%, el mayor aumento desde que se tiene registro (2009), en las empresas al mayoreo tuvieron una expansión anual de 2.1%. Por su parte, las percepciones reales en la industria de la construcción aumentaron 0.6%, el segundo crecimiento más alto desde 2011.”⁴⁴

Para el Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal 2016 se planteó una metodología indefinida y carente de elementos específicos para su aplicación en la Administración Pública Federal, dado que en la presentación de la reingeniería del Proceso presupuestario para enfocarse en Presupuesto Base Cero (PBC), que se dio a conocer en la sede de la Cámara de Diputados el 25 de junio de 2015 con el simposio denominado “Foro Internacional sobre el Presupuesto Base Cero” y convocado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Honorable Cámara de Diputados, LXII Legislatura, llevado a cabo en el auditorio Aurora Rodríguez.

Durante el desarrollo de las ponencias sólo se describió una semblanza de casos a nivel internacional y nacional de la implementación del PBC, donde a groso modo mencionaban los antecedentes del proceso a implementar, sin que se tuviera el detalle de cómo se implementaría; dicho de otra manera, no se tocó el proceso metodológico que se utilizaría en particular para el caso mexicano en la ejecución para la Administración Pública Federal.

Asimismo no se manifestó si el nuevo esquema se llevaría a cabo también en las administraciones locales (en las entidades federativas), dado que todos los procedimientos que lleva a cabo el gobierno federal comúnmente tratan de llevarlo de manera escalonada (como el caso de la armonización contable), lo aplican en una primer etapa a la Administración pública centralizada y después de definir la manera de ejecutarlo lo llevan al segundo nivel como es el caso de las entidades federativas.

El anuncio del Presupuesto para 2016 se presentó con un recorte de 134 millones de pesos con el propósito de disminuir el déficit presupuestario, se pretendía que el Presupuesto Base Cero daría la pauta para revisar todos los rubros de gasto y sentar las condiciones para hacer un análisis de los programas prioritarios para identificar similitudes o posibles duplicidades, para su modificación o eliminación, según sea el caso; priorizar programas y garantizar que cumplieran con las metas del Plan Nacional de Desarrollo.

La forma pura del Presupuesto Base Cero quedó muy lejos de la aplicación real en el contexto de la Administración Pública Federal del gobierno mexicano, considerando solo algunos elementos y tratando de dejar a un lado la política inercial en la elaboración del presupuesto. Por una parte el gobierno federal trató de evitar seguir justificando los

⁴⁴ *Ibídem*

proyectos de presupuesto con las cifras de gasto de los años anteriores y buscó identificar con las Matrices de Indicadores de Resultados cuales programas realmente ameritaban su continuidad.

En un segundo aspecto, intentó jerarquizar los programas presupuestarios dando mayor peso a los programas que a su consideración y de acuerdo con los indicadores daban mejor respuesta a las metas del Plan Nacional de Desarrollo. Donde más de la mitad del presupuesto fue destinado a políticas de desarrollo social, y una pequeña parte a actividades productivas, el desequilibrio en la ejecución del gasto es claro, lo que aporta mucho al gasto en cuanto a resultados crece poco y lo que aporta poco crece de manera desmedida.

CAPÍTULO IV

Resultados del Presupuesto Base Cero en México

El Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016 concluyó con un gasto neto total pagado equivalente al 24.6% del PIB, lo que es 1.6% menor al autorizado para el ejercicio fiscal anterior. En materia de deuda pública se planteó una política flexible que permitiera cubrir las necesidades del gobierno a bajos costos, aprobando el Congreso un endeudamiento interno de hasta 535 mmdp así como un endeudamiento externo del sector público de hasta 6mddd.

Durante el 2016 se tomaron medidas para contrarrestar el efecto negativo de la caída en los precios del petróleo que desde el inicio del ejercicio fiscal fue mayor a la esperada, entre las medidas económicas que se tomaron fue un recorte al gasto programable del orden de 164 mmdp; el uso del importe remanente de operaciones producto de los ingresos del Banco de México que entera al gobierno federal del orden de 293 mmdp, se utilizaron como marca el artículo 19 bis de la LFPRH, el 70% se destinó a la amortización de deuda pública y el 30% al incremento de activos financieros para mejorar la posición financiera del sector público federal.⁴⁵

Como resultado de las medidas en agosto de ese mismo año se ajustaron los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) con una estimación de disminución del 3.5 al 3% del PIB. Con ello el déficit presupuestario se ubicó en el orden del 2.6% que fue inferior al considerado inicialmente; así como el ahorro corriente del sector público federal que fue superior al previsto y se ubicó en el 3% del PIB.

En cuanto a los ingresos presupuestarios para 2016 que fue del orden de 4,845.5 mmdp cifra superior a la estimada en un 16.6% ubicándose con el 24.8% de proporción del PIB.

Como resultado de la cuenta pública del ejercicio fiscal 2016, comparado con el ejercido de 2015 se muestra un incremento de 66,154.4 mdp en términos nominales.

⁴⁵ Artículo 19 Bis.(LFPRH)- “El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, deberá destinar los ingresos que correspondan al importe del remanente de operación que el Banco de México entere al Gobierno Federal en términos de la Ley del Banco de México, a lo siguiente:

I. Cuando menos el setenta por ciento a la amortización de la deuda pública del Gobierno Federal contratada en ejercicios fiscales anteriores o a la reducción del monto de financiamiento necesario para cubrir el Déficit Presupuestario que, en su caso, haya sido aprobado para el ejercicio fiscal en que se entere el remanente, o bien, una combinación de ambos conceptos, y

II. El monto restante, a fortalecer el Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios o al incremento de activos que fortalezcan la posición financiera del Gobierno Federal.”

Tabla 28 Gasto Federalizado para el ejercicio fiscal 2015-2016

(Millones de pesos y variaciones porcentuales)

Conceptos	Ejercido en 2015	Ejercido en 2016	Variación
Total de Gasto Federalizado	\$ 1,715,506.30	\$ 1,781,660.70	66,154.40
Ramo 28 Participaciones Federales	\$ 629,130.30	\$ 693,777.60	64,647.30
Ramo 33 Aportaciones Federales	\$ 643,005.30	\$ 668,352.50	25,347.20
Convenios de Descentralización y Reasignación	\$ 241,129.90	\$ 231,167.10	-9,962.80
Gasto Federalizado identificado en el Ramo 23 Provisiones Salariales y económicas	\$ 130,091.20	\$ 117,539.10	-12,552.10
Protección Social en Salud	\$ 72,149.60	\$ 70,824.50	-1,325.10

Fuente: Información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal para el ejercicio fiscal 2016

4.1 Evaluación del Presupuesto de Egresos 2016 respecto del año anterior.

En 2016 el crecimiento en términos reales de la economía mexicana fue de 2.3% que resultó menor en 0.8% al estimado y 0.3% al crecimiento del ejercicio fiscal 2015. Entre los factores que dieron lugar a este resultado son entre otros, las exportaciones no petroleras que tuvieron un crecimiento menor al esperado, de igual manera el crecimiento de la demanda interna no logró compensar el deterioro en el dinamismo de la demanda externa, hubo una contracción de la producción industrial y la minería, el precio de la mezcla mexicana de petróleo se mantuvo en 35.6 dólares por barril, 14.4 dólares menos de lo proyectado.

La demanda agregada fue menor en 2016 respecto de 2015, el crecimiento del consumo fue del 2.6% casi medio punto porcentual menor al ejercicio fiscal anterior; la inversión mostró un incremento marginal del 0.4%, muy por debajo de lo observado en el 2015 de 3.8%. En el caso del desempleo, se mostró una evolución favorable al incrementarse los empleos permanentes, la tasa de desempleo con la que cerró el 2016 fue del orden de 3.9% inferior a la de 2015 que se registró en 4.4%.

Dado el entorno volátil de los mercados monetarios internacionales, se presentaron incrementos en la tasa de interés del sistema monetario mexicano aunado a una depreciación del peso mexicano. El Banco de México aumentó la tasa de interés de referencia en 2.50 puntos base al pasar de 3.25% a 5.75% y el tipo de cambio promedio se ubicó en 18.70 pesos por dólar dando una depreciación de 17.8% en relación al 2015.

Los ingresos presupuestarios de 2016 fueron superiores en un 16% respecto del aprobado para el mismo año y superiores en 8.6 al obtenido en el ejercicio fiscal anterior, entre los cuales los ingresos presupuestarios representaron el 16.3% y los no petroleros el 83.7%.

Los ingresos presupuestarios excedentes ascendieron a 690, 897 mdp equivalentes al 3.5% del PIB, que como se describió anteriormente fue repartido como indica la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Aunque de acuerdo a la cuenta pública y con datos preliminares del Informe Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública en el cuarto trimestre, denota que el ingreso excedente se utilizó para cubrir ingresos faltantes de otros rubros al igual que un mayor gasto no programable.

Tabla 29 Comparativo de Ingresos Presupuestarios 2015 - 2016

(Millones de pesos corrientes)

Concepto	2015	2016		Variaciones	
	Recaudado	Aprobado	Recaudado	Aprobado vs Recaudado 2016	Recaudado 2016 vs Recaudado 2015
Ingresos presupuestarios	4,266,989	4,154,634	4,845,531	690,897	578,542
Petroleros	843,433	884,440	789,148	-95,292	-54,285
Gobierno Federal	414,424	486,047	308,142	-177,905	-106,282
Pemex	429,009	398,393	481,006	82,613	51,997
No petroleros	3,423,556	3,270,194	4,056,383	786,189	632,827
Gobierno Federal	2,765,647	2,616,394	3,263,140	646,746	497,493
Tributarios	2,361,234	2,407,206	2,715,998	308,792	354,764
No Tributarios	404,413	209,188	547,142	337,954	142,729
Organismos y Empresas	657,909	653,800	793,243	139,443	135,334

Fuente: Elaborado con información de la Dirección General de Finanzas del IBD, con base en la Cuenta Pública 2016, SHCP, e INEGI.

El Gasto Neto Total del sector público ascendió a 5'377,849.6 mdp monto que es mayor en un 12.9% al aprobado para ese mismo año y se incrementó un 4.5% respecto del ejercicio fiscal anterior. Del gasto programable del ejercicio se ejecutó el 71.5% en gasto corriente y el 28.5% en gasto de inversión.

El gasto corriente de 2016 fue superior al del año anterior en 1.4% y el gasto en inversión fue inferior en 6.6% comparado con los mismos años.

En cuanto al gasto económico por clasificación funcional se puede mencionar que para el ejercicio fiscal 2016, el gasto en desarrollo social tuvo un decremento real de 1.8% respecto de lo observado en 2015; en relación al desarrollo económico mostró un crecimiento de 13.6% respecto al ejercicio fiscal anterior; en contraste el gasto de funciones del gobierno se muestra una reducción de 9.8% del ejercido en 2015.

En cuanto al Seguro Popular, que se ejecuta mediante transferencias a las entidades federativas a través del Sistema de Protección Social en Salud, ascendió a 70 mil 824.5 mdp que representa un 4% del gasto federalizado pagado y comparado con el ejercicio fiscal anterior es un gasto 6.2% menor al ejercido en el 2015.

Tabla 30 Gasto programable en clasificación económica

(Millones de pesos corrientes)

Concepto	Ejercido 2015	Aprobado 2016	Ejercido 2016	Variación Ejercido 2015-2016
Gasto Corriente	2,905,208	2,867,837	2,997,041	91,833
Servicios Personales	1,080,284	1,124,635	1,112,249	31,965
Pensiones y Jubilaciones	588,887	611,261	648,568	59,681
Subsidios	502,042	496,689	498,869	-3,173
Gastos de Operaciones	733,995	635,252	737,355	3,360
Gastos de Inversión	948,774	738,869	1,193,196	244,422
Inversión Física	680,636	625,764	666,758	-13,878
Subsidios	136,420	91,812	109,744	-26,676
Inversión Financiera	131,718	21,293	416,694	284,976
Total	3,853,982	3,606,706	4,190,237	336,255

Fuente: Cuenta Pública 2016, publicado por la SHCP

De acuerdo con cifras del CONEVAL e INEGI el valor de la canasta básica alimentaria en 2016 en áreas urbanas es de 1,369.67 pesos al mes por persona y para zonas rurales de 974.42 lo que representa un incremento de 4.2% para las zonas urbanas y 4.4% para las zonas rurales respecto al año anterior. De la misma forma el ingreso laboral real (poder adquisitivo) se incrementó en 3.6%; la tendencia decreciente de la tasa de desempleo paso de 4.6% en el 2015 a 4% para 2016.

Si bien es cierto que el gasto programable aprobado en el PEF ha tenido una disminución constante de 4.3% en términos reales, solo es en apariencia puesto que el gasto no programable tuvo un comportamiento creciente del aproximadamente 3% lo cual se debe fundamentalmente a incrementos en los montos de las participaciones federales a entidades y municipios que está directamente ligado a la recaudación tributaria y al rubro de Deuda Pública que se ha incrementado de manera acelerada.

De acuerdo con el CONEVAL, los programas prioritarios se refieren a aquellos en los que este identificó una contribución directa hacia alguno de los indicadores de pobreza o a alguno de los derechos listados en la Ley General de Desarrollo Social; de igual forma los que no demuestran vinculación alguna con indicadores o derechos se denominan no prioritarios. En otras palabras la clasificación permite distinguir aquellos programas que contribuyen a la reducción de carencias y al aumento del ingreso de la población.

En 2015 el presupuesto destinado a programas prioritarios representaba el 39.2% del presupuesto aprobado y para el 2016 se incrementó la proporción al 69.6%. Los programas prioritarios en el 2015 representaban el 44.2% de los 233 programas para ese ejercicio fiscal; en el 2016 se redujeron a 152 programas de los cuales los programas prioritarios comprendían el 54.6%.

Se han visto incrementos en los presupuesto aprobados de cada ejercicio fiscal y una mayor proporción de los programas que se han identificado como prioritarios, esto debería significar un mayor crecimiento económico y mejores condiciones de vida para la población.

Es claro que existen grandes avances en materia normativa y en estrategias gubernamentales, no obstante prevalecen dificultades que imposibilitan una adecuada política de desarrollo social. La poca claridad entre los tres órdenes de gobierno para determinar la competencia en cada uno de los procesos de los programas han provocado la existencia de programas estatales y municipales que no complementan a los federales, sino que realizan actividades similares con la misma población objetivo y el mismo propósito.

Esto denota una falta de coordinación interinstitucional y la falta de esta hace costosa la ejecución de los programas y su alineación, además implica involucrar la participación de todos los actores del proceso en las políticas públicas. Hay que considerar que si la aplicación del PEF y la aplicación de los recursos etiquetados cuentan con una dinámica que determina programas prioritarios y busca la eficiencia del gasto, también las entidades y municipios cuentan con recursos propios que pueden utilizar en lo que demande más la población.

Con las reformas estructurales y el nuevo esquema evolutivo del proceso presupuestario con el Presupuesto Base Cero, en 2016 se pretendía cambiar el rumbo de la manera de presupuestar de carácter inercial que se tiene en la economía mexicana y mitigar la dependencia de los ingresos provenientes del petróleo. Adicionalmente el gobierno federal ha tomado medidas a lo largo de los últimos años con una estrategia de cobertura petrolera que disminuya la volatilidad en los precios del crudo.

Aun así, el gobierno realizó un ajuste en el 2016 hasta con 73 mmdp en capital y un intercambio de bonos para absorber pasivos de pensiones. Se modificó el régimen fiscal de Pemex y de acuerdo con un estudio de la OCDE se menciona que la economía mexicana se beneficiaría con una apertura del sector energético más generalizada.

Los indicadores macroeconómicos son favorables y la economía mexicana ha sorteado con daños menores las recientes crisis económicas, sin embargo la polaridad económica se enfatizado más lo cual en términos generales representa que los recursos y la manera de buscar mejorar la calidad de vida de las familias no ha dado los frutos esperados.

4.2 Resultados de los Principales Programas Presupuestarios.

Un gobierno que se manifieste cómo una economía exitosa debe tener conciencia de que a sus habitantes les debe proporcionar las condiciones necesarias para una vida digna (calidad de vida) y en el caso de México se lleva a cabo una medición de la pobreza para determinar

el avance (en términos cuantitativos o cualitativos) o no en la mejora de la calidad de vida de sus habitantes tanto en las comunidades rurales como en las zonas urbanas.

Entre los indicadores que se tiene para determinar el nivel de pobreza de la sociedad mexicana se encuentran los siguientes:

- Ingreso;
- Acceso a la alimentación;
- Acceso a los servicios de salud;
- Acceso a la seguridad social;
- Calidad y espacios de la vivienda;
- Rezago educativo y;
- Acceso a los servicios básicos de la vivienda.

Para el caso del indicador del Ingreso los programas a destacar son: “Programa de Apoyo a la Educación Indígena”, mediante el cual se busca apoyar a los niños de comunidades indígenas a permanecer en la escuela y poder tener acceso a alimentación con apoyos, el programa no se ha incrementado a lo largo del tiempo y su avance es satisfactorio. “Programa de derechos indígenas” ejecutado por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, brinda apoyos económicos para la realización de proyectos así como para enfrentar eventualidades que pongan en riesgo su libertad, su salud o permanencia en su lugar de residencia, para 2016 se realizaron mejoras en su identificación de población objetivo por lo que con la información actual no es posible dar un avance concreto.

Apoyos para la protección de las personas en situación de necesidad, aplicado por la Secretaría de Salud, tiene por objeto contribuir a cerrar las brechas existentes entre los diferentes grupos sociales del país mediante apoyos a personas en estado de vulnerabilidad; inició en el 2016.

Adicionalmente el programa de abasto social de leche, Programa de empleo temporal y programa de pensión a adultos mayores, así como programa Prospera y los programas de abasto de leche han tenido un desempeño destacado en la aplicación y se han mejorado los mecanismos de ejecución mediante modificaciones a las reglas de operación del programa. Mediante el programa de empleo temporal para el 2016 se mejora la identificación de población objetivo y se definen los apoyos a otorgar así como un cambio en la unidad ejecutora coordinada por la SEDESOL.

En cuanto al programa Prospera, ahora es ejecutado por las Secretarías de Desarrollo Social, Salud y Educación, en este programa en particular se han dado grandes avances en la transversalidad y se ha generado la oportunidad de que el programa sea más integral, pese a que su desempeño en cuanto a otorgamiento del apoyo ha sido destacado, cabe

señalar que el programa debe mejorar en la identificación de su población objetivo focalizando los recursos a las familias que tienen mayor vulnerabilidad.

El servicio a grupo con necesidades especiales, pretende contribuir a construir una sociedad igualitaria donde exista acceso irrestricto al bienestar social otorgando asesoría jurídica, deportiva y capacitación para trabajar, así como descuentos a adultos mayores y diversos beneficios derivados de convenios entre el sector público, privado y social; teniendo como resultado un valor de eficiencia de acuerdo con el CONEVAL de 9.08.

Seguro de vida para las jefas de familia, en concreto es un seguro de vida para beneficiar a los hijos de las madres jefas de familia que fallezcan, aplica para los hijos entre los 6 y hasta los 23 años de edad, siempre que comprueben que están estudiando. La prioridad es garantizar la permanencia de los hijos en el sistema educativo para que tengan oportunidades de mejora.

En cuanto al indicador de acceso a la alimentación, existen varios programas como son: Programa de Derechos Indígenas; Apoyos para la protección de las personas en estado de necesidad; Programa de Apoyo a la Educación Indígena; Programa de Empleo Temporal (PET); Educación para Adultos (INEA); Programa Nacional de Becas; Programa de Apoyo al Empleo (PAE); Programa de Empleo Temporal (PET); Servicios a grupos con necesidades especiales; Articulación de políticas públicas integrales de juventud; Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.; Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA); Programa 3 x 1 para Migrantes; Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas; Programa de Empleo Temporal (PET); PROSPERA Programa de Inclusión Social; Pensión para Adultos Mayores; Seguro de vida para jefas de familia; Subsidios a programas para jóvenes; Comedores Comunitarios.

Entre todos los programas sociales que se relacionan con este indicador, solo el programa prospera y el de abasto de leche han tenido un desarrollo destacado y el resto solo satisfactorio. Se debe de considerar que los indicadores en la Matriz de Indicadores de Resultados son en su mayoría cuantitativos y se enfocan principalmente en la ejecución del recurso. Pero entre los aspectos de mejora que se consideraron para el 2016 es la modificación en las reglas de operación de los programas y especificaciones en la forma y tipo de apoyos a otorgar.

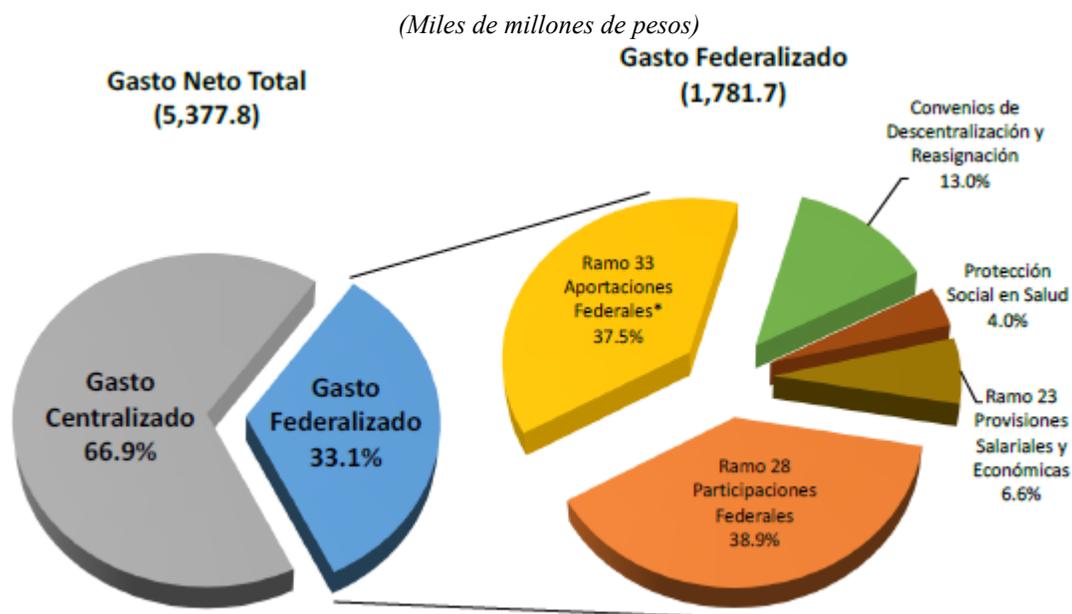
Entre los indicadores del acceso a los servicios de salud destacan: Fortalecimiento a la atención médica; Seguro Médico Siglo XXI; Seguro Popular; Programa IMSS-PROSPERA; PROSPERA Programa de Inclusión Social; Pensión para Adultos Mayores. En los cuales han dado a la población objetivo una oportunidad de mejora y dan elementos para la medición de los padecimientos que se deben atender y para los cuales se deben de efectuar campañas preventivas de salud.

En cuanto al acceso a la seguridad social, los dos programas: apoyo de empleo temporal y pensión de adultos mayores han cumplido su meta y por lo tanto no se contemplaron aspectos de mejora para el 2016.

En lo que se refiere a la calidad y espacios de la vivienda, se mide mediante dos programas a cargo de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano: Programa de Infraestructura y Programa de apoyo a la vivienda. En el 2016 el programa de infraestructura tiene como propósito mejorar la calidad y disponibilidad de la infraestructura básica así como el equipamiento y entorno de las áreas urbanas que permitan aumentar la cohesión social, como el programa inició operaciones en 2016, no se cuenta con elementos suficientes para estimar su cumplimiento. Este indicador va estrictamente ligado al de acceso a los servicios básicos de la vivienda.

En cuanto al rezago educativo, tanto programas ejecutados por SEP con el Programa Nacional de Becas y el de Educación para Adultos Mayores, entre otros; así como la SEDESOL con su programa más representativo Prospera y el Seguro de Vida para Jefas de Familia; han tenido resultados moderados y no presentaron aspectos de mejora relevantes para el ejercicio fiscal 2016.

Gráfica 7 Gasto Federalizado y su composición en la Cuenta Pública 2016



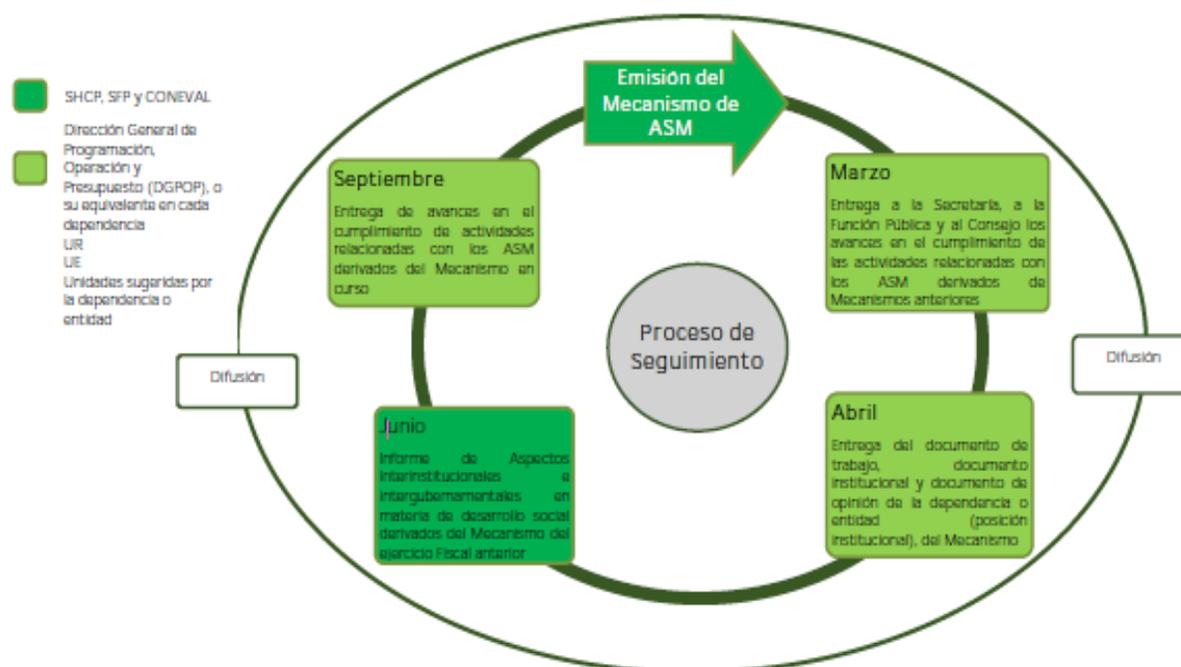
Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con información de la Cuenta Pública 2016

El seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) establece un calendario que permite dar un seguimiento y avance a los programas presupuestarios del Gobierno Federal. A partir de marzo se entregan los avances de cumplimiento de las actividades relacionadas

con dicho mecanismo de los ejercicios fiscales anteriores.⁴⁶ En abril se entrega un documento de trabajo o documento institucional del mecanismo en curso; en junio se presenta el informe de los aspectos institucionales e intergubernamentales en material de desarrollo social del mecanismo inmediato anterior. En septiembre se entregan los avances de cumplimiento a las actividades relacionadas con los aspectos de mejora de los mecanismos en curso.

Los agentes que intervienen en el proceso de Aspectos Susceptibles de mejora son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la Secretaría de la Función Pública; el CONEVAL; las Direcciones Generales de Programación Operación y Presupuesto de cada dependencia o su equivalente(DGPOP); la Unidad Responsable; la Unidad Ejecutora del Gasto y las Unidades sugeridas por las dependencias y entidades.

Gráfica 8 Proceso de Aspectos Susceptibles de Mejoras



Fuente: Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones externas a programas presupuestarios de la Administración Pública Federal 2011.

Para los aspectos de mejora, como se muestra en la gráfica 8, se cuenta con un tiempo establecido para el proceso de atención a las observaciones emitidas por el CONEVAL, con lo cual se da seguimiento a las recomendaciones de este instituto.

⁴⁶ El CONEVAL describe el mecanismo de Aspectos Susceptibles de Mejoras, donde se detalla cada uno de los programas aprobados en el PEF del ejercicio fiscal analizado y se indica cuales programas fueron fusionados y cuales presentan aspectos de mejoras que no son otra cosa que recomendaciones derivado de las evaluaciones de los mismos.

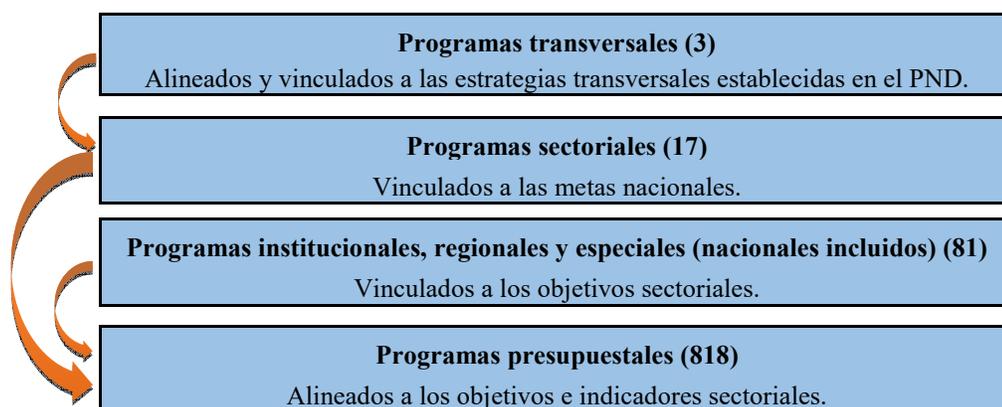
4.3 Cumplimiento y Avance de Metas en Relación al PND

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) Publicado el 20 de mayo de 2013, en el Diario Oficial de la Federación, estableció 5 metas: México en paz; México Incluyente; México con educación de calidad, México próspero; México con responsabilidad global.

El Plan Nacional de Desarrollo, es el instrumento principal de planeación del gobierno federal que describe los objetivos de las distintas políticas públicas, de igual manera detalla las acciones específicas para alcanzarlos, mediante una serie de estrategias con lo cual permita proyectar y medir los indicadores de los avances obtenidos por medio de metas.⁴⁷

De los objetos, estrategias y metas comprendidas en el PND se derivan planes transversales, sectoriales, especiales, regionales e institucionales, dirigidos a definir líneas de acción para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) y que deberán realizar para el cumplimiento de metas y objetivos planteados en el mismo. Lo que se ve reflejado en los programas y proyectos de la APF ejecutados por las dependencias y entidades y que son evaluadas mediante el Sistema de Evaluación del Desempeño y valoradas en sus resultados por medio de la Matriz de Indicadores de Resultados, que son las metas cuantitativas o cualitativas que se establecen para los diferentes programas de la APF para determinar la efectividad y el impacto que tienen los programas presupuestales en la población en relación a los objetivos previstos en el PND.⁴⁸

Gráfica 9 Vinculación de Planes que derivan del PND 2013-2018



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la Guía técnica para la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. México: SHCP, 2013.

⁴⁷ Para mayor información consultar: Gobierno de la República. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. México. Página 9. 2013

⁴⁸ Para conocer más del tema consultar: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Guía técnica para la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. México: SHCP, 2013, p. 8.

Entre las estrategias y avances que se pueden mencionar en relación al PND 2013-2018 se pueden mencionar las siguientes:

- Estrategia: Proteger las finanzas públicas ante el riesgo del entorno económico. Que comprende 7 líneas de acción.
 - ✓ 2016 fueron inferiores a los del ejercicio anterior; resaltan los altos ingresos derivados de la actividad petrolera para los fondos de estabilización, los fondos con destino específico y a la TESOFE (Tesorería de la Federación) para cubrir el PEF 2016; la acertada cobertura petrolera para mitigar los precios bajos.

- Estrategia: Fortalecimiento de los ingresos públicos. Comprende 5 líneas de acción.
 - ✓ Avances: los ingresos públicos crecieron en 2016 10.3% respecto al ejercicio anterior; el número de contribuyentes dados de alta ante el Servicio de Administración Tributaria (SAT) incrementó 10.1% en relación al 2015

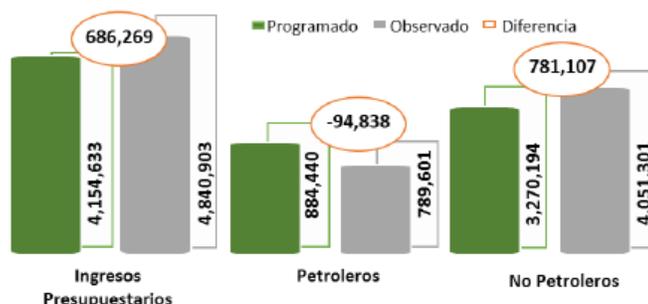
- Estrategia: Promover un ejercicio eficiente de los recursos presupuestarios disponibles que permitan generar ahorros para fortalecer los programas prioritarios de las dependencias y entidades, que muestra 4 líneas de acción.
 - ✓ El 28 de enero de 2016 se dio a conocer el Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2016 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (PAE 2016), instrumento que tiene como objetivo determinar las evaluaciones que serán coordinadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).
 - ✓ El 30 de diciembre de 2015 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación (DOF) diversas reformas y adiciones a la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), que tienen el objeto de reforzar la interacción entre los entes públicos estatales y municipales y el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC).
 - ✓ Se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 22 de febrero de 2016, los “Lineamientos mediante los cuales se establecen medidas de austeridad en el gasto de operación en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”.

Para el Informe del cuarto trimestre del ejercicio fiscal 2016, la SHCP retoma la mención de las medidas emprendidas en el primer trimestre para preservar la estabilidad macroeconómica, como el ajuste a la reducción al gasto del orden de 164 mmdp; no obstante no fue suficiente para hacer frente a los retos que se afrontarían en los últimos meses de ese año. Al menos así lo manifiestan los indicadores dados a conocer en el Informe sobre la Situación Económica de las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del cuarto trimestre del año.

Por una parte las acciones de contención del gasto no incidieron en los resultados del ejercicio 2016, pues si una reducción del déficit público, en contraste el gasto público se incrementó por encima de las cantidades de ajuste del gasto tanto en relación con el programado como en comparación con el ejercicio fiscal anterior.

A lo largo del 2016 los ingresos del sector público presupuestario mostraron una tendencia favorable los ingresos del sector ascendieron a 4,840 mil 903 mdp, monto superior en 686 mil 299 mdp al aprobado en la Ley de Ingresos para el 2016.⁴⁹

Gráfica 10 Ingresos Presupuestarios al cierre de 2016



Nota: Las cifras pueden variar a causa del redondeo.

Fuente: CEFP. Análisis de los Informes sobre las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al Cuarto Trimestre de 2016.

Pese a las medidas de ajuste tomadas en el primer trimestre del 2016, los aumentos en el gasto presupuestario ascendieron a 503,681.59 mdp respecto del presupuesto aprobado. Al descontar el costo financiero al gasto presupuestario, se obtiene como resultado un gasto primario, el cual creció un 13.2% respecto al programado.

El incremento observado al gasto programable, de acuerdo a la información del cuarto informe trimestral, se debió principalmente al gasto de inversión financiera efectuada por las transferencias al pago de pensiones, así como para amortizar el incremento en los costos de operación de CFE, PEMEX e ISSSTE.

Tabla 31 Gasto No Programable al cuarto trimestre 2016

Concepto	2015	2016		2016		2015 - 2016	
		Programado	Observado	Programado - Observado		Diferencia Absoluta	Variación Real (%)
				Diferencia Absoluta	Variación %		
Gasto No Programable	1,066,272.4	1,157,168.4	1,183,386.6	26,218.2	2.3	117,114.2	7.9
Participaciones	629,130.3	678,747.3	693,714.2	14,966.9	2.2	64,583.9	7.2
ADEFAS y Otros	28,854.9	16,048.6	16,638.8	590.2	3.7	-12,216.1	-43.9
Costo Financiero	408,287.2	462,372.5	473,033.6	10,661.1	2.3	64,746.4	12.7

Nota: Las cifras pueden variar a causa del redondeo. Fuente: CEFP. Análisis de los Informes sobre las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al Cuarto Trimestre de 2016.

⁴⁹ LIF Publicada el 9 de diciembre de 2015 en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

De igual manera el gasto no programable superó en 2.3% y se explica en gran medida por las participaciones a entidades federativas y el aumento en el costo financiero que fueron mayores al originalmente programado por 14,966.9 mdp y 10,661.1 mdp respectivamente.

4.4 Comparativo del primer semestre del 2016 respecto al periodo 2008-2015.

Tabla 32 Ingreso, Gasto y Balance del Sector Público 2007-2016

AÑO	Ingresos presupuestarios	Gasto público neto pagado	Balance presupuestario
2007	2,485,785.10	2,482,503.30	3,281.50
2008	2,860,926.50	2,872,608.40	-11,681.90
2009*	2,817,185.50	3,088,877.00	-271,691.20
2010*	2,960,443.00	3,333,948.40	-373,505.20
2011*	3,271,080.00	3,631,316.00	-360,235.70
2012*	3,514,529.53	3,920,304.95	-405,775.42
2013	3,800,415.62	4,178,321.91	-377,906.29
2014	3,983,411.60	4,530,628.65	-547,217.05
2015	4,266,989.60	4,892,875.97	-625,886.36
2016	4,840,823.22	5,343,928.78	-503,105.56

*Déficit considera las deudas en Pidiregas de PEMEX

Fuente: base de datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estadísticas oportunas.

Durante el periodo de análisis los ingresos presupuestarios han crecido de manera constante con excepción del ejercicio fiscal 2009 como consecuencia de la crisis hipotecaria de Estados Unidos que desencadenó una inestabilidad internacional y una crisis financiera que dio lugar a una menor recaudación de ingresos presupuestales. Si bien los ingresos provenientes de la actividad petrolera han venido a la baja, se han compensado con una mejora en la captación de ingresos tributarios.

De igual forma los egresos o gasto neto total se han incrementado considerablemente y en una mayor proporción al incremento de los ingresos. En el caso del ejercicio fiscal 2016 los ingresos presupuestarios fueron superiores a los aprobados, no obstante los egresos superaron lo programado, lo que denota una equivocada evolución en el esquema de un presupuesto equilibrado.

Tabla 33 PIB Periodo 2017-2016

AÑO	PIB Corriente			PIB Absoluto base 2008	
	Millones de Pesos	Millones de Dólares USA	Millones de Dólares actualizados	Millones de Pesos	PIB %
2007	11,403,263	1,046,171	1,219,278	12,087.60	3.15
2008	12,256,863	890,114	1,036,450	12,256.86	1.4
2009	12,093,890	927,446	1,051,305	11,680.75	-4.7
2010	13,282,061	1,072,864	1,198,223	12,277.66	5.11
2011	14,550,014	1,040,870	1,129,049	12,774.24	4.04
2012	15,627,712	1,203,057	1,282,650	13,287.53	4.02
2013	16,121,442	1,232,121	1,291,430	13,468.25	1.36
2014	17,251,612	1,170,807	1,220,559	13,773.36	2.27
2015	18,127,178	1,045,397	1,081,904	14,138.96	2.65
2016	19,522,652	944,949	958,100	14,462.16	2.29

Fuente: INEGI, BDINEGI, SENER, CONAPO, SHCP, SE, STPS, BANXICO, UNCTAD, Bureau of Labor, WEF, S&P.

Durante el sexenio de Felipe Calderón, comprendido de 2007 a 2012 se promedió una tasa de crecimiento del PIB de 2.13%, un crecimiento sostenido que se vio impactado negativamente por los efectos de la crisis internacional de 2009 con una caída de 4.7%. En contraste, en lo que va del sexenio de Enrique Peña, en el periodo 2013 a 2016 la tasa de crecimiento promedio es del orden de 1.87% en particular el PIB de 2016 en relación al ejercicio anterior inmediato se observó un menor crecimiento.

Tabla 34 PIB Per cápita Periodo 2007-2016

AÑO	PIB per Cápita Corriente				Paridad	
	Pesos por habitante	Dólares por habitante	Dólares por habitante actualizados	Var. %	Pesos por Dólar	Var. %
2007	105,931	9,718	11,327	2.32	10.90	0.18
2008	112,258	8,152	9,493	-16.19	13.77	26.33
2009	109,207	8,375	9,493	0.01	13.04	-5.30
2010	118,235	9,550	10,666	12.36	12.38	-5.06
2011	127,923	9,151	9,927	-6.94	13.98	12.91
2012	135,703	10,447	11,138	12.20	12.99	-7.07
2013	138,264	10,567	11,076	-0.56	13.08	0.73
2014	146,132	9,917	10,339	-6.65	14.73	12.61
2015	151,653	8,746	9,051	-12.45	17.34	17.68
2016	161,318	7,808	7,917	-12.53	20.66	19.15

Fuente: INEGI, BDINEGI, SENER, CONAPO, SHCP, SE, STPS, BANXICO, UNCTAD, Bureau of Labor, WEF, S&P.

Si bien las estrategias del Banco de México han dado buenos resultados a lo largo de los dos últimos sexenios, fue altamente influenciada por la política monetaria de los Estados Unidos y la FED, durante la época de crisis hipotecaria la tasa de la FED se mantuvo en el

nivel más bajo lo que dio lugar a poder mantener una tasa de referencia en nivel bajo y poder apoyar en mejor medida a controlar la inflación.

Para los últimos años la tasa de la FED se ha incrementado, lo que ha dado como consecuencia un incremento de la tasa de referencia (CETES), para mantener atractiva la inversión indirecta en México, pero se debe tener mesura en la estrategia que se está tomando, considerando que puede desencadenar una espiral inflacionaria que sería difícil de contener.

Como se ha comentado, la tasa de desempleo es la más baja de los últimos años aunque el crecimiento que presenta la economía mexicana no es suficiente para atender la demanda de empleos para la población creciente en mayor medida que la cantidad de empleos generados.

Tabla 35 Comparativo Inflación USA México 2007-2016

AÑO	Inflación en USA		Inflación en México		Rend.
	% anual	IPC	% anual	INPC	Cetes %
2007	4.08	210.04	3.76	86.59	7.19
2008	0.09	210.23	6.53	92.24	7.68
2009	2.72	215.95	3.57	95.54	5.43
2010	1.50	219.18	4.40	99.74	4.41
2011	2.96	225.67	3.82	103.55	4.24
2012	1.74	229.60	3.57	107.25	4.24
2013	1.50	233.55	3.97	111.51	3.75
2014	0.76	234.81	4.08	116.06	3.00
2015	0.73	236.53	2.13	118.53	3.25
2016	2.07	241.43	3.36	122.52	5.75

Fuente: INEGI, BDINEGI, SENER, CONAPO, SHCP, SE, STPS, BANXICO, UNCTAD, Bureau of Labor, WEF, S&P.

De igual manera el incremento que presentan los ingresos denotan una depauperación en el poder adquisitivo de la población, puesto que el ingreso nominal se incrementa, pero el ingreso real sigue en decremento. Uno de los argumentos que se tenía en el 2016 por el cual no se podrían incrementar los salarios en proporción a la tasa de inflación para mitigar el impacto en el poder adquisitivo de las familias, es que las multas y la mayoría de los trámites gubernamentales tenían como unidad de medida al salario mínimo. Para el ejercicio fiscal 2017 se ha cambiado la unidad de medida para poder hacer frente a la necesidad imperante de evitar una mayor pérdida de los ingresos de la población en cuanto a poder adquisitivo.

Tabla 36 Tasa de Desempleo periodo 2007-2016

AÑO	Desempleo/Empleo		Salario Mínimo		
	Tasa %	IMSS miles	Salario/día \$	Var. %	Salario Act.
2007	3.40	14,144.60	50.57	3.90	74.11
2008	4.32	14,435.60	52.59	3.99	72.34
2009	4.80	14,006.40	54.80	4.20	72.78
2010	4.94	14,738.80	57.46	4.85	73.10
2011	4.51	15,350.30	59.82	4.11	73.30
2012	4.40	16,106.20	62.33	4.20	73.74
2013	4.27	16,525.10	64.76	3.90	73.69
2014	3.76	17,239.60	67.29	3.91	73.57
2015	3.96	17,884.00	70.10	4.18	75.04
2016	3.37	18,616.60	73.04	4.19	75.65

Fuente: INEGI, BDINEGI, SENER, CONAPO, SHCP, SE, STPS, BANXICO, UNCTAD, Bureau of Labor, WEF, S&P.

Respecto a las reservas internacionales, durante el sexenio de Felipe Calderón, las reservas internacionales mantuvieron un crecimiento sostenido y prácticamente con niveles históricos; aún en el sexenio de Enrique Peña, se han tenido niveles bastante bondadosos de reservas, sin embargo se han utilizado esas reservas como mecanismos para evitar la volatilidad del tipo de cambio, en los últimos dos años (2015 y 2016) se han realizado subastas de la divisa, para contrarrestar el alza desmedida en la paridad cambiaria.

Tabla 37 Reservas Internacionales 2007-2016

AÑO	Reservas Internacionales.		
	Miles de Dólares Corrientes	Var. %	% PIB
2007	77,990.80	15.23	7.45
2008	85,441.00	9.55	9.60
2009	90,837.00	6.32	9.79
2010	113,596.50	25.06	10.59
2011	142,475.50	25.42	13.69
2012	163,515.39	14.77	13.59
2013	176,521.66	7.95	14.33
2014	193,238.84	9.47	16.50
2015	176,735.40	-8.54	16.91
2016	176,541.50	-0.11	18.68

Fuente: INEGI, BDINEGI, SENER, CONAPO, SHCP, SE, STPS, BANXICO, UNCTAD, Bureau of Labor, WEF, S&P.

Como se ha mencionado, el precio del barril para la mezcla mexicana de petróleo ha sido considerablemente menor a la proyectada en los últimos años, aunado a esto, las exportaciones se han visto reducidas. La economía mexicana ha pasado de tener un balance

positivo y bastante holgado en las transacciones de las actividades petroleras, a un déficit en el balance comercial.

Tabla 38 Importaciones y Exportaciones Petroleras 2007-2016

AÑO	Petroleo (Millones de dólares)		
	Export.	Import	Balance
2007	41,998.20	15,797.50	26,200.70
2008	48,886.30	21,886.90	26,999.50
2009	30,364.20	13,309.80	17,054.40
2010	40,751.40	20,335.40	20,415.90
2011	55,534.60	29,403.60	26,131.00
2012	51,727.50	29,630.90	22,096.60
2013	48,420.10	25,706.20	22,713.90
2014	41,328.20	25,458.70	15,869.50
2015	21,125.00	18,983.80	2,141.20
2016	17,470.30	17,684.30	-214.00

Fuente: INEGI, BDINEGI, SENER, CONAPO, SHCP, SE, STPS, BANXICO, UNCTAD, Bureau of Labor, WEF, S&P.

Tal como se observa en la tabla 38, existe una relación inversamente proporcional entre las cifras de exportación y de importación de barriles de petróleo, lo que ha provocado que se registre, por primera vez en varias décadas, un saldo energético deficitario de 214 mmd en 2016.

4.5 Comparativo PND 2007-2012 vs PND 2013-2018

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, se presenta, en cumplimiento al Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se ha elaborado de acuerdo a lo establecido en la Ley de Planeación; tiene como finalidad establecer los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades que durante la presente Administración deberán regir la acción del gobierno, de tal forma que ésta tenga un rumbo y una dirección clara. Representa el compromiso que el Gobierno Federal establece con los ciudadanos y que permitirá, por lo tanto, la rendición de cuentas, que es condición indispensable para un buen gobierno. El Plan establece los objetivos y estrategias nacionales que serán la base para los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales que emanan de éste.⁵⁰

Estructura del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

Se define el Desarrollo Humano Sustentable como premisa básica para el desarrollo integral del país, así como los objetivos y las prioridades nacionales que habrán de regir la presente Administración. La segunda parte, consta de cinco capítulos que corresponden a los cinco ejes de política pública de este Plan:

- 1) Estado de Derecho y seguridad.
- 2) Economía competitiva y generadora de empleos
- 3) Igualdad de oportunidades
- 4) Sustentabilidad ambiental

⁵⁰ PND 2007-2012 publicado en el DOF el 31 de mayo de 2007

5) Democracia efectiva y política exterior responsable

Visión México 2030 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

Hacia el 2030, los mexicanos 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.⁵¹

Las cinco Metas Nacionales del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.⁵²

1. Un México en Paz que 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 a un 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. En este sentido, 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.
2. Un México Incluyente para 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 presente Administración 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.
3. Un México con Educación de Calidad para garantizar un desarrollo integral de todos los mexicanos y así contar con un capital humano preparado, que sea fuente de innovación y

⁵¹ IDEM

⁵² PND 2013-2018 publicado en el DOF el 20 de mayo de 2013

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.

4. Un México Próspero que promueva el crecimiento sostenido de la productividad en un clima de estabilidad económica y mediante la generación de igualdad de oportunidades. Lo anterior 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.
5. 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.

CONCLUSIONES

A lo largo de la presente investigación, se pueden destacar que todas las corrientes del pensamiento económico toman al Estado como un factor clave para el desarrollo de la economía, que mediante reglas claras, genera certidumbre a los diversos agentes económicos.

Para ello, el Estado, para hacer frente a las funciones primarias que le son encomendadas constitucionalmente, debe de contar con recursos suficientes para afrontar las diversas necesidades sociales que al mercado y a los capitalistas no les es rentable. Por lo tanto debe contar con unas finanzas públicas sanas que le permitan la permanencia y poder ofertar constantemente bienes y servicios complementarios, así como el vigilar que la ley se cumpla entre los ciudadanos y empresas.

Del mismo modo, el Estado es un actor preponderante en la economía de cualquier región, puesto que con las medidas de política económica que establezca, es posible contraer o expandir la economía y por tal razón, debe ser muy cauteloso de la manera en que se plantea el entorno interno y externo, con el propósito de atender las cuestiones coyunturales de cambio y poder mitigar sus efectos adversos.

Durante el desarrollo del presente trabajo se ha identificado que el proceso presupuestal es un esquema evolutivo, puesto que no se han dado cambios radicales en el método utilizado para dicho proceso; si bien el cambio de nombre en la manera de presupuestar se ha dado desde la concepción de un presupuesto tradicional, hasta llegar el presupuesto base cero, los elementos esenciales para su aplicación siguen siendo los mismos.

Es de considerarse también que se ha mejorado la manera de ejecución del presupuesto, tomando en cada etapa de la evolución presupuestal nuevas herramientas que permitan identificar mejor que bienes y servicios se deben generar, así como la calidad de estos. Al igual que las mejoras en la forma de evaluar sus resultados para determinar si los programas públicos cumplen los objetivos planteados o se deben considerar aspectos de mejora continua.

De lo observado en la compilación de información que se obtuvo para describir la evaluación del proceso presupuestal, se considera que la matriz de indicadores no cumple debidamente con su función primordial de determinar el impacto de los programas públicos en beneficio de la población objetivo, porque son estructurados a modo y demasiado generales; puesto que no cuentan con una estructura metodológica acorde a las necesidades que el país demanda, en términos de eficiencia para la evaluación precisa y objetiva del uso de los recursos públicos.

Derivado de lo anterior, se observa que la mayoría de los programas evaluados por el CONEVAL obtiene un resultado satisfactorio, no obstante el beneficio social carece de presencia entre la población mexicana.

A lo largo de la presente investigación, para tratar de describir la evolución del presupuesto en México y su incursión al Presupuesto Base Cero, se han expuesto acciones para la ejecución de un presupuesto con estas cualidades en el ejercicio 2016 sin que haya tenido un efecto positivo en las finanzas públicas hasta el momento.

De acuerdo con la experiencia presupuestal desarrollada en los últimos meses, desde sus orígenes, el Presupuesto Base Cero fue infructuoso, puesto que se tuvo que modificar con un esquema de paquetes de decisión para tratar de priorizar que erogaciones eran susceptibles de suprimir de la operación y cuales no, según su propia naturaleza y la importancia de su continuidad.

En particular, el gasto de servicios personales; que son factores irreductibles y de proporciones tan fuertes que el simple hecho de afectarlos con una reducción podría traer consecuencias de inestabilidad social, e incluso, de un conflicto interno; ejemplo de esto son el magisterio y la plantilla de médicos, entre otros.

Es cierto que en la evolución del presupuesto, no se han hecho cambios trascendentes, sin embargo se ha ido modificando de tal suerte que cumpla con las nuevas necesidades que se van destapando con el paso del tiempo, el poder contar con recursos para cubrir las necesidades primarias que el sector privado no quiere atender puesto que no son rentables, es una actividad inherente del Estado.

Con la información recabada, se puede concluir que el presupuesto basado en resultados no se puede aplicar de manera natural o pura en la Administración Pública Federal, en virtud de que existen programas de carácter plurianual o sexenal, que no permiten una modificación basada en un paquete de decisiones, puesto que los resultados que se obtienen en los diferentes programas del gobierno federal, en lo particular de los programas sociales, tienden a ser escalados a lo largo del sexenio; es decir, van sujetos a un objetivo del Plan Nacional de Desarrollo y sus resultados anuales pueden ser variables dependiendo de su implementación, si su puesta en marcha es en el primer año de la gestión sexenal los resultados pueden ser claramente evaluados hasta el término de la gestión del periodo presidencial. Por lo tanto, un presupuesto base cero de corte anual no es el camino más adecuado para dar una eficiencia y eficacia a la actividad pública.

Por otra parte, los objetivos y metas planteados en el Plan Nacional de Desarrollo de los últimos 4 sexenios tienen muchas semejanzas, lo que denota una serie de problemáticas que trascienden el periodo presidencial y que es necesario atenderlas de manera permanente. Al igual que las estrategias y las metas que se plantean, para el caso de las vinculadas al bienestar social, son de mediano plazo, es decir alrededor de cinco años, por lo que es fundamental cambiar la fórmula con la que se realizan las evaluaciones de los programas a cargo del gobierno federal.

Es también claro que se debe tener una mejor coordinación con las entidades federativas, puesto que en varios de los casos de programas sociales, estos son duplicados en los estados y enfocados a la misma población objetivo, por lo que resultan improcedentes al ser dos programas muy similares y recursos distintos, no es posible focalizar

adecuadamente los recursos para encausarlos de mejor manera a la población más vulnerable.

De igual manera, se ha identificado que el modo en que el gobierno federal lleva a cabo la ejecución del gasto, la hace sin considerar el techo presupuestal que se ha impuesto, que por una serie de gastos irreductibles, no es posible apegarse a la Ley de Ingresos que se aprobó. Por tal circunstancia, constantemente se ve reflejado en la Cuenta Pública que se tiene cada ejercicio fiscal un déficit presupuestario y que no se manejan con apego a la normatividad, atendiendo una de las principales premisas que es llevar un presupuesto equilibrado (ingreso=gasto).

Por lo anterior se concluye que el presupuesto base cero debería tener una metodología diferente para el sector público, dada su naturaleza y la presión que constantemente se tiene con los compromisos plurianuales y los gastos irreductibles.

Del mismo modo, se debe replantear la manera en la que se conceptualizan los programas gubernamentales, con una mejor y más detallada unidad de medida para evaluar los resultados; puesto que aparentemente, los indicadores de resultados parecen hechos a modo para que siempre tengan resultados satisfactorios, pero no se ve reflejado en un beneficio para la población objetivo.

SUGERENCIAS

Una de las posturas que se tienen con la elaboración de la presente investigación es que, el Presupuesto Base Cero sea de corte sexenal; es decir, que la metodología lleve como consideración que para la Administración Pública Federal en el caso de México, sea una evaluación de los programas en función del Plan Nacional de Desarrollo, que permita darle continuidad a los programas que se encuentre diseñados y orientados al Programa Sexenal, para que se puedan ver realmente los resultados de su ejecución; de no hacerlo como es el caso actual, se podría ver sesgados o cortados los avances y la posible mejora de la población al no existir continuidad del esfuerzo emanado de estos programas.

Lo mismo sucede con los recursos que se utilizaron en los programas que se eliminaran producto de la valoración anual, ese recursos habrá de verse con el pasar del tiempo como un recurso estéril, porque no cumplió su objetivo de dar mejores condiciones a su población objetivo.

Si bien el CONEVAL es actualmente el fiscalizador de los recursos mediante la evaluación de los programas del gobierno federal, es de vital importancia que la matriz de indicadores la planteen y realice una institución académica y ajena al gobierno, como sería el caso de las universidades, que otorguen certidumbre a la evaluación con resultados más sólidos y una mejor orientación al gobierno federal, con respecto a las fortalezas y debilidades de sus programas, lo que garantice que los recursos se apliquen con mayor eficiencia y brinden un beneficio real a su población.

BIBLIOGRAFÍA

1. Álvarez, J. R. Enciclopedia de México, Enciclopedia de México/Secretaría de Educación Pública, México, 14 tomos. Ed. 1988.
2. Anaya Espinosa, José. Economía del Sector Público Mexicano. México. Editorial Esfinge. 2º Edición, 2001.
3. Astudillo Ursúla, Pedro. Lecciones de Historia del Pensamiento Económico. México. UMAN 1978. Primera reimpresión.
4. Burbano Jorge y Ortiz Alberto. Presupuestos. México. Editorial Mc Graw-Hill, 2º Edición. 2000.
5. CONEVAL (2016), Balance de la Cruzada Nacional Contra el Hambre 2013-2016. Comunicado De Prensa No.01 México, D.F., a 4 de marzo de 2016.
6. CONEVAL, Informe de resultados de la medición de la Pobreza 2014.
7. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Memorias del CONEVAL 2006-2016, Ciudad de México: CONEVAL, 2016
8. Del Río González Cristóbal, El presupuesto: generalidades, tradicional, áreas y niveles de responsabilidad, programas y actividades, base cero, así como teoría y práctica. México: Ediciones Contables, Administrativas y Fiscales. Internacional Thomson, 2000. 9ª.Edición.
9. Del Rio González, Cristóbal. Presupuesto. México. Ed. Tomson. Novena edición 2003.
10. Díaz de la Cruz, María Constanza. Parra Hernández Ramírez. López Castañeda Lina María. Presupuestos, Enfoque para la Economía Financiera. Primera Edición. Editorial Pearson 2012. Colombia. 393 Páginas.
11. Ekelund, Rober B. Jr, Robert F. Hébert. Historia de la Teoría Ecnómica y su Método. España. Editorial Mc Graw Hill. 3º edición. 1992.
12. Emilio Albi, González-Paramo, José Manuel. Ignacio Zubiri. Economía pública, I: Fundamentos Presupuesto y gasto Aspectos Macroeconómicos. Ed Ariel SA 1er Edición 2000. Páginas 476
13. FMI, “Evolution of Mexican Peso Crisis”, en International Capital Markets, Washington, D. C., agosto de 1995;
14. Garza, G. (1984), “Las políticas urbano-regionales en México (1915-1985)”, El Pensamiento Iberoamericano, núm. 2, Instituto de Cooperación Iberoamericana, Madrid, pp. 209-223.
15. Garza, G. (2003), La urbanización de México en el siglo XX. El Colegio de México, México.
16. Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM ISSN 0188-4611, Núm. 71, 2010, pp. 102-121. La planeación del desarrollo regional en México (1900-2006)
17. Knut Wicksell, Juan Gustaf. La tasa de interés y el nivel de precios. Ediciones acosta, Londres, Inglaterra. 2000. Páginas 396
18. Mazzola Ugo. Los datos científicos de las finanzas públicas. Roma. Ed. Ermanno Loescher &Co. 1890.
19. Mendoza, Morales José Silvestre. Fundamentos de la Economía para la Sociedad del Conocimiento. México. Editorial. Mc Graw Hill Educación. Sexta Edición 2014.

20. Meyer, Jean. Gestión Presupuestaria. Barcelona España. Editorial Ediciones Deusto, 1969.
21. Muñiz, González Luis. Control presupuestario. Planificación, elaboración y seguimiento del presupuesto. Ed Profit 2009, Bresca Editorial. Barcelona. Páginas 225
22. Musgrave,R y Musgraave P. Hacienda Pública Teórica y Aplicada. Madrid España. Editorial Mc Graw Hill. Quinta edición. 1992.
23. Pliego Moreno, Iván H. Federalismo Fiscal en México: Entre la Economía y la Política. México. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. 2010.
24. Sachs, Jeffrey, A. Tornell y A. Velasco, The collapse of the Mexican Peso: what have we learned?, Cambridge, Harvard University, Centro de Asuntos Internacionales, 1995.
25. Samuelson Paul A. Economía. Décima edición Editorial Mc Graw Hill/Interamericana de España. 2002.
26. Schuler, Friedrich E., Mexico between Hitler and Roosevelt: Mexican Foreign Relations in the Age of Lázaro Cárdenas, 1934-1940, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1998;
27. Schumpeter, Joseph A. 10 Grandes Economistas de Marx a Keynes. Madrid. Editorial Alianza. 1979. 4º edición.
28. SEDESOL, Diagnóstico: Alternativas de la población rural en pobreza para generar ingresos sostenibles, 2010.
29. Semo, Enrique. Historia del Capitalismo en México, Los Orígenes / 1521-1763.México. Ediciones Era. 1º Edición. 1973.
30. Suárez Dávila, Francisco, “Desarrollismo y ortodoxia monetaria, 1927-1957: el debate entre dos visiones de política financiera mexicana”, en: Historia económica, 29 de octubre de 2004.
31. Welsch, Glenn A y Cols. Presupuestos planificación y control. Ed Pearson educación. México 2005. Páginas496

Ciber-grafía.

- 1) SHCP (2011), clasificación funcional del gasto, http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2011/documentos/r03/r03d03.pdf
- 2) SHCP Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016. Presentación a la H. Cámara de Diputados En cumplimiento al artículo 42, fracción II de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Junio 2015. 270 páginas.
- 3) SHCP. Pre-Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al Ejercicio Fiscal 2016. Secretaría de Hacienda y Crédito público, México 2015. Páginas 157.
- 4) SHCP Clasificador Por Objeto del gasto para la Administración Pública Federal. Publicado en el DOF el 28 de diciembre de 2010 y su última modificación del 27 de junio de 2017.
- 5) Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2017 (CGPE-2017). Disponible en Internet: http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2017.pdf.
- 6) Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2016 (CGPE-2016). Disponible en Internet: http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2015.pdf.
- 7) Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Documento Relativo al Cumplimiento de las Disposiciones Contenidas en el Artículo 42, Fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria 2016. Disponible en Internet: http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/precgpe/precgpe_2017.pdf
- 8) Barea, José y Martínez, José (2012). Fortalezas y debilidades del Presupuesto Base Cero. UNED.
- 9) CEFP (2005). El presupuesto base cero (compilación de notas seleccionadas). Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.
- 10) CEPAL (2007). Cohesión social: Inclusión social y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe, CEPAL, Santiago de Chile.
- 11) Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2015). Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza. Recuperado en mayo de 2015, de www.coneval.gob.mx
- 12) FAO (2014). Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2013, FAO-ONU, Roma.

- 13) Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2015). Índice Nacional de Precios al Consumidor. Mayo de 2015, de www.inegi.org.mx
- 14) Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2015). Producto Interno Bruto. Mayo de 2015, de www.inegi.org.mx
- 15) OECD (2015). Economic Policy Reforms 2015: Going for Growth, OECD Publishing, Paris.
- 16) Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2015). Trabajadores asegurados en el IMSS. Mayo de 2015, de <http://www.stps.gob.mx>

ANEXOS

1. CLASIFICADOR POR OBJETO DEL GASTO VIGENTE PARA 2016

PARTIDA	CONCEPTO
11101	Dietas
11201	Haberes
11301	Sueldos base
11401	Retribuciones por adscripción en el extranjero
12101	Honorarios
12201	Sueldos base al personal eventual
12202	Compensaciones a sustitutos de profesores
12301	Retribuciones por servicios de carácter social
12401	Retribución a los representantes de los trabajadores y de los patrones en la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje
13101	Prima quinquenal por años de servicios efectivos prestados
13102	Acreditación por años de servicio en la docencia y al personal administrativo de las instituciones de educación superior
13103	Prima de perseverancia por años de servicio activo en el Ejército, Fuerza Aérea y Armada Mexicanos
13104	Antigüedad
13201	Primas de vacaciones y dominical
13202	Aguinaldo o gratificación de fin de año
13301	Remuneraciones por horas extraordinarias
13401	Acreditación por titulación en la docencia
13402	Acreditación al personal docente por años de estudio de licenciatura
13403	Compensaciones por servicios especiales
13404	Compensaciones por servicios eventuales
13405	Compensaciones de retiro
13406	Compensaciones de servicios
13407	Compensaciones adicionales por servicios especiales
13408	Asignaciones docentes, pedagógicas genéricas y específicas
13409	Compensación por adquisición de material didáctico
13410	Compensación por actualización y formación académica
13411	Compensaciones a médicos residentes
13412	Gastos contingentes para el personal radicado en el extranjero
13413	Asignaciones inherentes a la conclusión de servicios en la Administración Pública Federal
13501	Sobrehaberes
13601	Asignaciones de técnico
13602	Asignaciones de mando
13603	Asignaciones por comisión
13604	Asignaciones de vuelo
13605	Asignaciones de técnico especial
13701	Honorarios especiales

PARTIDA	CONCEPTO
13801	Participaciones por vigilancia en el cumplimiento de las leyes y custodia de valores
14101	Aportaciones al ISSSTE
14102	Aportaciones al ISSFAM
14103	Aportaciones al IMSS
14104	Aportaciones de seguridad social contractuales
14105	Aportaciones al seguro de cesantía en edad avanzada y vejez
14201	Aportaciones al FOVISSSTE
14202	Aportaciones al INFONAVIT
14301	Aportaciones al Sistema de Ahorro para el Retiro
14302	Depósitos para el ahorro solidario
14401	Cuotas para el seguro de vida del personal civil
14402	Cuotas para el seguro de vida del personal militar
14403	Cuotas para el seguro de gastos médicos del personal civil
14404	Cuotas para el seguro de separación individualizado
14405	Cuotas para el seguro colectivo de retiro
14406	Seguro de responsabilidad civil, asistencia legal y otros seguros
15101	Cuotas para el fondo de ahorro del personal civil
15102	Cuotas para el fondo de ahorro de generales, almirantes, jefes y oficiales
15103	Cuotas para el fondo de trabajo del personal del Ejército, Fuerza Aérea y Armada Mexicanos
15201	Indemnizaciones por accidentes en el trabajo
15202	Pago de liquidaciones
15301	Prestaciones de retiro
15401	Prestaciones establecidas por condiciones generales de trabajo o contratos colectivos de trabajo
15402	Compensación garantizada
15403	Asignaciones adicionales al sueldo
15501	Apoyos a la capacitación de los servidores públicos
15901	Otras prestaciones
15902	Pago extraordinario por riesgo
16101	Incrementos a las percepciones
16102	Creación de plazas
16103	Otras medidas de carácter laboral y económico
16104	Previsiones para aportaciones al ISSSTE
16105	Previsiones para aportaciones al FOVISSSTE
16106	Previsiones para aportaciones al Sistema de Ahorro para el Retiro
16107	Previsiones para aportaciones al seguro de cesantía en edad avanzada y vejez
16108	Previsiones para los depósitos al ahorro solidario
17101	Estímulos por productividad y eficiencia
17102	Estímulos al personal operativo
21101	Materiales y útiles de oficina
21201	Materiales y útiles de impresión y reproducción
21301	Material estadístico y geográfico
21401	Materiales y útiles para el procesamiento en equipos y bienes informáticos
21501	Material de apoyo informativo

PARTIDA	CONCEPTO
21502	Material para información en actividades de investigación científica y tecnológica
21601	Material de limpieza
21701	Materiales y suministros para planteles educativos
22101	Productos alimenticios para el Ejército, Fuerza Aérea y Armada Mexicanos, y para los efectivos que participen en programas de seguridad pública
22102	Productos alimenticios para personas derivado de la prestación de servicios públicos en unidades de salud, educativas, de readaptación social y otras
22103	Productos alimenticios para el personal que realiza labores en campo o de supervisión
22104	Productos alimenticios para el personal en las instalaciones de las dependencias y entidades
22105	Productos alimenticios para la población en caso de desastres naturales
22106	Productos alimenticios para el personal derivado de actividades extraordinarias
22201	Productos alimenticios para animales
22301	Utensilios para el servicio de alimentación
23101	Productos alimenticios, agropecuarios y forestales adquiridos como materia prima
23201	Insumos textiles adquiridos como materia prima
23301	Productos de papel, cartón e impresos adquiridos como materia prima
23401	Combustibles, lubricantes, aditivos, carbón y sus derivados adquiridos como materia prima
23501	Productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio adquiridos como materia prima
23601	Productos metálicos y a base de minerales no metálicos adquiridos como materia prima
23701	Productos de cuero, piel, plástico y hule adquiridos como materia prima
23801	Mercancías para su comercialización en tiendas del sector público
23901	Otros productos adquiridos como materia prima
23902	Petróleo, gas y sus derivados adquiridos como materia prima
24101	Productos minerales no metálicos
24201	Cemento y productos de concreto
24301	Cal, yeso y productos de yeso
24401	Madera y productos de madera
24501	Vidrio y productos de vidrio
24601	Material eléctrico y electrónico
24701	Artículos metálicos para la construcción
24801	Materiales complementarios
24901	Otros materiales y artículos de construcción y reparación
25101	Productos químicos básicos
25201	Plaguicidas, abonos y fertilizantes
25301	Medicinas y productos farmacéuticos
25401	Materiales, accesorios y suministros médicos
25501	Materiales, accesorios y suministros de laboratorio
25901	Otros productos químicos
26101	Combustibles, lubricantes y aditivos para vehículos terrestres, aéreos, marítimos, lacustres y fluviales destinados a la ejecución de programas de seguridad pública y nacional
26102	Combustibles, lubricantes y aditivos para vehículos terrestres, aéreos, marítimos, lacustres y fluviales destinados a servicios públicos y la operación de programas públicos
26103	Combustibles, lubricantes y aditivos para vehículos terrestres, aéreos, marítimos, lacustres y fluviales destinados a servicios administrativos

PARTIDA	CONCEPTO
26104	Combustibles, lubricantes y aditivos para vehículos terrestres, aéreos, marítimos, lacustres y fluviales asignados a servidores públicos
26105	Combustibles, lubricantes y aditivos para maquinaria, equipo de producción y servicios administrativos
26106	PIDIREGAS cargos variables
26107	Combustibles nacionales para plantas productivas
26108	Combustibles de importación para plantas productivas
27101	Vestuario y uniformes
27201	Prendas de protección personal
27301	Artículos deportivos
27401	Productos textiles
27501	Blancos y otros productos textiles, excepto prendas de vestir
28101	Sustancias y materiales explosivos
28201	Materiales de seguridad pública
28301	Prendas de protección para seguridad pública y nacional
29101	Herramientas menores
29201	Refacciones y accesorios menores de edificios
29301	Refacciones y accesorios menores de mobiliario y equipo de administración, educacional y recreativo
29401	Refacciones y accesorios para equipo de cómputo
29501	Refacciones y accesorios menores de equipo e instrumental médico y de laboratorio
29601	Refacciones y accesorios menores de equipo de transporte
29701	Refacciones y accesorios menores de equipo de defensa y seguridad
29801	Refacciones y accesorios menores de maquinaria y otros equipos
29901	Refacciones y accesorios menores otros bienes muebles
31101	Servicio de energía eléctrica
31201	Servicio de gas
31301	Servicio de agua
31401	Servicio telefónico convencional
31501	Servicio de telefonía celular
31601	Servicio de radiolocalización
31602	Servicios de telecomunicaciones
31701	Servicios de conducción de señales analógicas y digitales
31801	Servicio postal
31802	Servicio telegráfico
31901	Servicios integrales de telecomunicación
31902	Contratación de otros servicios
31903	Servicios generales para planteles educativos
32101	Arrendamiento de terrenos
32201	Arrendamiento de edificios y locales
32301	Arrendamiento de equipo y bienes informáticos
32302	Arrendamiento de mobiliario
32501	Arrendamiento de vehículos terrestres, aéreos, marítimos, lacustres y fluviales para la ejecución de programas de seguridad pública y nacional

PARTIDA	CONCEPTO
32502	Arrendamiento de vehículos terrestres, aéreos, marítimos, lacustres y fluviales para servicios públicos y la operación de programas públicos
32503	Arrendamiento de vehículos terrestres, aéreos, marítimos, lacustres y fluviales para servicios administrativos
32504	Arrendamiento de vehículos terrestres, aéreos, marítimos, lacustres y fluviales para desastres naturales
32505	Arrendamiento de vehículos terrestres, aéreos, marítimos, lacustres y fluviales para servidores públicos
32601	Arrendamiento de maquinaria y equipo
32701	Patentes, regalías y otros
32901	Arrendamiento de sustancias y productos químicos
32902	PIDIREGAS cargos fijos
32903	Otros Arrendamientos
33101	Asesorías asociadas a convenios, tratados o acuerdos
33102	Asesorías por controversias en el marco de los tratados internacionales
33103	Consultorías para programas o proyectos financiados por organismos internacionales
33104	Otras asesorías para la operación de programas
33105	Servicios relacionados con procedimientos jurisdiccionales
33301	Servicios de informática
33302	Servicios estadísticos y geográficos
33303	Servicios relacionados con certificación de procesos
33401	Servicios para capacitación a servidores públicos
33501	Estudios e investigaciones
33601	Servicios relacionados con traducciones
33602	Otros servicios comerciales
33603	Impresiones de documentos oficiales para la prestación de servicios públicos, identificación, formatos administrativos y fiscales, formas valoradas, certificados y títulos
33604	Impresión y elaboración de material informativo derivado de la operación y administración de las dependencias y entidades
33605	Información en medios masivos derivada de la operación y administración de las dependencias y entidades
33701	Gastos de seguridad pública y nacional
33702	Gastos en actividades de seguridad y logística del Estado Mayor Presidencial
33801	Servicios de vigilancia
33901	Subcontratación de servicios con terceros
33902	Proyectos para prestación de servicios
33903	Servicios integrales
34101	Servicios bancarios y financieros
34301	Gastos inherentes a la recaudación
34401	Seguro de responsabilidad patrimonial del Estado
34501	Seguros de bienes patrimoniales
34601	Almacenaje, embalaje y envase
34701	Fletes y maniobras
34801	Comisiones por ventas

PARTIDA	CONCEPTO
35101	Mantenimiento y conservación de inmuebles para la prestación de servicios administrativos
35102	Mantenimiento y conservación de inmuebles para la prestación de servicios públicos
35201	Mantenimiento y conservación de mobiliario y equipo de administración
35301	Mantenimiento y conservación de bienes informáticos
35401	Instalación, reparación y mantenimiento de equipo e instrumental médico y de laboratorio
35501	Mantenimiento y conservación de vehículos terrestres, aéreos, marítimos, lacustres y fluviales
35601	Reparación y mantenimiento de equipo de defensa y seguridad
35701	Mantenimiento y conservación de maquinaria y equipo
35702	Mantenimiento y conservación de plantas e instalaciones productivas
35801	Servicios de lavandería, limpieza e higiene
35901	Servicios de jardinería y fumigación
36101	Difusión de mensajes sobre programas y actividades gubernamentales
36201	Difusión de mensajes comerciales para promover la venta de productos o servicios
36901	Servicios relacionados con monitoreo de información en medios masivos
37101	Pasajes aéreos nacionales para labores en campo y de supervisión
37102	Pasajes aéreos nacionales asociados a los programas de seguridad pública y nacional
37103	Pasajes aéreos nacionales asociados a desastres naturales
37104	Pasajes aéreos nacionales para servidores públicos de mando en el desempeño de comisiones y funciones oficiales
37105	Pasajes aéreos internacionales asociados a los programas de seguridad pública y nacional
37106	Pasajes aéreos internacionales para servidores públicos en el desempeño de comisiones y funciones oficiales
37201	Pasajes terrestres nacionales para labores en campo y de supervisión
37202	Pasajes terrestres nacionales asociados a los programas de seguridad pública y nacional
37203	Pasajes terrestres nacionales asociados a desastres naturales
37204	Pasajes terrestres nacionales para servidores públicos de mando en el desempeño de comisiones y funciones oficiales
37205	Pasajes terrestres internacionales asociados a los programas de seguridad pública y nacional
37206	Pasajes terrestres internacionales para servidores públicos en el desempeño de comisiones y funciones oficiales
37501	Viáticos nacionales para labores en campo y de supervisión
37502	Viáticos nacionales asociados a los programas de seguridad pública y nacional
37503	Viáticos nacionales asociados a desastres naturales
37504	Viáticos nacionales para servidores públicos en el desempeño de funciones oficiales
37601	Viáticos en el extranjero asociados a los programas de seguridad pública y nacional
37602	Viáticos en el extranjero para servidores públicos en el desempeño de comisiones y funciones oficiales
37701	Instalación del personal federal
37801	Servicios integrales nacionales para servidores públicos en el desempeño de comisiones y funciones oficiales
37802	Servicios integrales en el extranjero para servidores públicos en el desempeño de comisiones y funciones oficiales
37901	Gastos para operativos y trabajos de campo en áreas rurales
38101	Gastos de ceremonial del titular del Ejecutivo Federal

PARTIDA	CONCEPTO
38102	Gastos de ceremonial de los titulares de las dependencias y entidades
38103	Gastos inherentes a la investidura presidencial
38201	Gastos de orden social
38301	Congresos y convenciones
38401	Exposiciones
38501	Gastos para alimentación de servidores públicos de mando
39101	Funerales y pagas de defunción
39201	Impuestos y derechos de exportación
39202	Otros impuestos y derechos
39301	Impuestos y derechos de importación
39401	Erogaciones por resoluciones por autoridad competente
39402	Indemnizaciones por expropiación de predios
39501	Penas, multas, accesorios y actualizaciones
39601	Pérdidas del erario federal
39602	Otros gastos por responsabilidades
39701	Erogaciones por pago de utilidades
39801	Impuesto sobre nóminas
39901	Gastos de las Comisiones Internacionales de Límites y Aguas
39902	Gastos de las oficinas del Servicio Exterior Mexicano
39903	Asignaciones a los grupos parlamentarios
39904	Participaciones en Órganos de Gobierno
39905	Actividades de Coordinación con el Presidente Electo
39906	Servicios Corporativos prestados por las Entidades Paraestatales a sus Organismos
39907	Servicios prestados entre Organismos de una Entidad Paraestatal
39908	Erogaciones por cuenta de terceros
39909	Erogaciones recuperables
39910	Apertura de Fondo Rotatorio
41501	Transferencias para cubrir el déficit de operación y los gastos de administración asociados al otorgamiento de subsidios
41601	Transferencias a entidades empresariales no financieras derivadas de la obtención de derechos
43101	Subsidios a la producción
43201	Subsidios a la distribución
43301	Subsidios para inversión
43401	Subsidios a la prestación de servicios públicos
43501	Subsidios para cubrir diferenciales de tasas de interés
43601	Subsidios para la adquisición de vivienda de interés social
43701	Subsidios al consumo
43801	Aguascalientes
43802	Baja California
43803	Baja California Sur
43804	Campeche
43805	Coahuila
43806	Colima

PARTIDA	CONCEPTO
43807	Chiapas
43808	Chihuahua
43809	Distrito Federal
43810	Durango
43811	Guanajuato
43812	Guerrero
43813	Hidalgo
43814	Jalisco
43815	México
43816	Michoacán
43817	Morelos
43818	Nayarit
43819	Nuevo León
43820	Oaxaca
43821	Puebla
43822	Querétaro
43823	Quintana Roo
43824	San Luis Potosí
43825	Sinaloa
43826	Sonora
43827	Tabasco
43828	Tamaulipas
43829	Tlaxcala
43830	Veracruz
43831	Yucatán
43832	Zacatecas
43833	Subsidios a las entidades federativas y municipios
43901	Subsidios para capacitación y becas
43902	Subsidios a fideicomisos privados y estatales
44101	Gastos relacionados con actividades culturales, deportivas y de ayuda extraordinaria
44102	Gastos por servicios de traslado de personas
44103	Premios, recompensas, pensiones de gracia y pensión recreativa estudiantil
44104	Premios, estímulos, recompensas, becas y seguros a deportistas
44105	Apoyo a voluntarios que participan en diversos programas federales
44106	Compensaciones por servicios de carácter social
44107	Apoyo a representantes del Poder Legislativo y partidos políticos ante el Consejo General del IFE
44108	Dietas a consejeros electorales locales y distritales en el año electoral federal
44109	Apoyos para alimentos a funcionarios de casilla el día de la jornada electoral federal
44110	Apoyo financiero a consejeros electorales locales y distritales en año electoral federal
44401	Apoyos a la investigación científica y tecnológica de instituciones académicas y sector público
44402	Apoyos a la investigación científica y tecnológica en instituciones sin fines de lucro
44501	Apoyo financiero al Comité Nacional de Supervisión y Evaluación y a la Comisión Nacional de Vigilancia locales y distritales del Registro Federal de Electores

PARTIDA	CONCEPTO
44502	Financiamiento público a partidos políticos y agrupaciones políticas con registro autorizado
44801	Mercancías para su distribución a la población
45201	Pago de pensiones y jubilaciones
45202	Pago de pensiones y jubilaciones contractuales
45203	Transferencias para el pago de pensiones y jubilaciones
45901	Pago de sumas aseguradas
45902	Prestaciones económicas distintas de pensiones y jubilaciones
46101	Aportaciones a fideicomisos públicos
46102	Aportaciones a mandatos públicos
46301	Aportaciones a fideicomisos públicos del Poder Judicial
47101	Trasferencias para cuotas y aportaciones de seguridad social para el IMSS, ISSSTE e ISSFAM por obligación del Estado
47102	Transferencias para cuotas y aportaciones a los seguros de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez
48101	Donativos a instituciones sin fines de lucro
48201	Donativos a entidades federativas o municipios
48301	Donativos a fideicomisos privados
48401	Donativos a fideicomisos estatales
48501	Donativos internacionales
49201	Cuotas y aportaciones a organismos internacionales
49202	Otras aportaciones internacionales
51101	Mobiliario
51301	Bienes artísticos y culturales
51501	Bienes informáticos
51901	Equipo de administración
51902	Adjudicaciones, expropiaciones e indemnizaciones de bienes muebles
52101	Equipos y aparatos audiovisuales
52201	Aparatos deportivos
52301	Cámaras fotográficas y de video
52901	Otro mobiliario y equipo educacional y recreativo
53101	Equipo médico y de laboratorio
53201	Instrumental médico y de laboratorio
54101	Vehículos y equipo terrestres, para la ejecución de programas de seguridad pública y nacional
54102	Vehículos y equipo terrestres, destinados exclusivamente para desastres naturales
54103	Vehículos y equipo terrestres, destinados a servicios públicos y la operación de programas públicos
54104	Vehículos y equipo terrestres, destinados a servicios administrativos
54105	Vehículos y equipo terrestres, destinados a servidores públicos
54201	Carrocerías y remolques
54301	Vehículos y equipo aéreos, para la ejecución de programas de seguridad pública y nacional
54302	Vehículos y equipo aéreos, destinados exclusivamente para desastres naturales
54303	Vehículos y equipo aéreos, destinados a servicios públicos y la operación de programas públicos
54401	Equipo ferroviario
54501	Vehículos y equipo marítimo, para la ejecución de programas de seguridad pública y nacional

PARTIDA	CONCEPTO
54502	Vehículos y equipo marítimo, destinados a servicios públicos y la operación de programas públicos
54503	Construcción de embarcaciones
54901	Otros equipos de transporte
55101	Maquinaria y equipo de defensa y seguridad pública
55102	Equipo de seguridad pública y nacional
56101	Maquinaria y equipo agropecuario
56201	Maquinaria y equipo industrial
56301	Maquinaria y equipo de construcción
56501	Equipos y aparatos de comunicaciones y telecomunicaciones
56601	Maquinaria y equipo eléctrico y electrónico
56701	Herramientas y máquinas herramienta
56901	Bienes muebles por arrendamiento financiero
56902	Otros bienes muebles
57101	Animales de reproducción
57601	Animales de trabajo
57701	Animales de custodia y vigilancia
58101	Terrenos
58301	Edificios y locales
58901	Adjudicaciones, expropiaciones e indemnizaciones de inmuebles
58902	Bienes inmuebles en la modalidad de proyectos de infraestructura productiva de largo plazo
58903	Bienes inmuebles por arrendamiento financiero
58904	Otros bienes inmuebles
59101	Software
62101	Obras de construcción para edificios habitacionales
62102	Mantenimiento y rehabilitación de edificaciones habitacionales
62201	Obras de construcción para edificios no habitacionales
62202	Mantenimiento y rehabilitación de edificaciones no habitacionales
62301	Construcción de obras para el abastecimiento de agua, petróleo, gas, electricidad y telecomunicaciones
62302	Mantenimiento y rehabilitación de obras para el abastecimiento de agua, petróleo, gas, electricidad y telecomunicaciones
62401	Obras de pre-edificación en terrenos de construcción
62402	Construcción de obras de urbanización
62403	Mantenimiento y rehabilitación de obras de urbanización
62501	Construcción de vías de comunicación
62502	Mantenimiento y rehabilitación de las vías de comunicación
62601	Otras construcciones de ingeniería civil u obra pesada
62602	Mantenimiento y rehabilitación de otras obras de ingeniería civil u obras pesadas
62701	Instalaciones y obras de construcción especializada
62901	Ensamble y edificación de construcciones prefabricadas
62902	Obras de terminación y acabado de edificios
62903	Servicios de supervisión de obras
62904	Servicios para la liberación de derechos de vía

PARTIDA	CONCEPTO
62905	Otros servicios relacionados con obras públicas
72501	Adquisición de acciones de organismos internacionales
73101	Adquisición de bonos
73501	Adquisición de obligaciones
73901	Fideicomisos para adquisición de títulos de crédito
73902	Adquisición de acciones
73903	Adquisición de otros valores
74201	Créditos directos para actividades productivas otorgados a entidades paraestatales empresariales y no financieras con fines de política económica
74401	Créditos directos para actividades productivas otorgados a entidades federativas y municipios con fines de política económica
74501	Créditos directos para actividades productivas otorgados al sector privado con fines de política económica
74502	Fideicomisos para financiamiento de obras
74503	Fideicomisos para financiamientos agropecuarios
74504	Fideicomisos para financiamientos industriales
74505	Fideicomisos para financiamientos al comercio y otros servicios
74506	Fideicomisos para financiamientos de vivienda
75501	Inversiones en fideicomisos públicos empresariales y no financieros considerados entidades paraestatales
75601	Inversiones en fideicomisos públicos considerados entidades paraestatales
75602	Inversiones en mandatos y otros análogos
79901	Erogaciones contingentes
79902	Provisiones para erogaciones especiales
81101	Aguascalientes
81102	Baja California
81103	Baja California Sur
81104	Campeche
81105	Coahuila
81106	Colima
81107	Chiapas
81108	Chihuahua
81109	Distrito Federal
81110	Durango
81111	Guanajuato
81112	Guerrero
81113	Hidalgo
81114	Jalisco
81115	México
81116	Michoacán
81117	Morelos
81118	Nayarit
81119	Nuevo León
81120	Oaxaca

PARTIDA	CONCEPTO
81121	Puebla
81122	Querétaro
81123	Quintana Roo
81124	San Luis Potosí
81125	Sinaloa
81126	Sonora
81127	Tabasco
81128	Tamaulipas
81129	Tlaxcala
81130	Veracruz
81131	Yucatán
81132	Zacatecas
81201	Aguascalientes
81202	Baja California
81203	Baja California Sur
81204	Campeche
81205	Coahuila
81206	Colima
81207	Chiapas
81208	Chihuahua
81209	Distrito Federal
81210	Durango
81211	Guanajuato
81212	Guerrero
81213	Hidalgo
81214	Jalisco
81215	México
81216	Michoacán
81217	Morelos
81218	Nayarit
81219	Nuevo León
81220	Oaxaca
81221	Puebla
81222	Querétaro
81223	Quintana Roo
81224	San Luis Potosí
81225	Sinaloa
81226	Sonora
81227	Tabasco
81228	Tamaulipas
81229	Tlaxcala
81230	Veracruz
81231	Yucatán

PARTIDA	CONCEPTO
81232	Zacatecas
81401	Aguascalientes
81402	Baja California
81403	Baja California Sur
81404	Campeche
81405	Coahuila
81406	Colima
81407	Chiapas
81408	Chihuahua
81409	Distrito Federal
81410	Durango
81411	Guanajuato
81412	Guerrero
81413	Hidalgo
81414	Jalisco
81415	México
81416	Michoacán
81417	Morelos
81418	Nayarit
81419	Nuevo León
81420	Oaxaca
81421	Puebla
81422	Querétaro
81423	Quintana Roo
81424	San Luis Potosí
81425	Sinaloa
81426	Sonora
81427	Tabasco
81428	Tamaulipas
81429	Tlaxcala
81430	Veracruz
81431	Yucatán
81432	Zacatecas
83101	Aportaciones federales a las entidades federativas y municipios para servicios personales
83102	Aportaciones federales a las entidades federativas y municipios para aportaciones al ISSSTE
83103	Aportaciones federales a las entidades federativas y municipios para gastos de operación
83104	Aportaciones federales a las entidades federativas y municipios para gastos de inversión
83105	Aportaciones federales a las entidades federativas y municipios
83106	Aportaciones federales a las entidades federativas y municipios para incrementos a las percepciones
83107	Aportaciones federales a las entidades federativas y municipios para creación de plazas
83108	Aportaciones federales a las entidades federativas y municipios para otras medidas de carácter laboral y económicas
83109	Aportaciones federales a las entidades federativas y municipios para aportaciones al FOVISSSTE

PARTIDA	CONCEPTO
83110	Aportaciones federales a las entidades federativas y municipios por provisiones para aportaciones al ISSSTE
83111	Aportaciones federales a las entidades federativas y municipios por provisiones para aportaciones al FOVISSSTE
83112	Aportaciones federales a las entidades federativas y municipios para aportaciones al sistema de ahorro para el retiro
83113	Aportaciones federales a las entidades federativas y municipios para aportaciones al seguro de cesantía en edad avanzada y vejez
83114	Aportaciones federales a las entidades federativas y municipios para los depósitos al ahorro solidario
83115	Aportaciones federales a las entidades federativas y municipios por provisiones para aportaciones al sistema de ahorro para el retiro
83116	Aportaciones federales a las entidades federativas y municipios por provisiones para aportaciones al seguro de cesantía en edad avanzada y vejez
83117	Aportaciones federales a las entidades federativas y municipios por provisiones para los depósitos al ahorro solidario
83118	Aportaciones de la Federación a los organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
83401	Aportaciones de la federación al sistema de protección social
83501	Asignaciones compensatorias a entidades federativas
85101	Aguascalientes
85102	Baja California
85103	Baja California Sur
85104	Campeche
85105	Coahuila
85106	Colima
85107	Chiapas
85108	Chihuahua
85109	Distrito Federal
85110	Durango
85111	Guanajuato
85112	Guerrero
85113	Hidalgo
85114	Jalisco
85115	México
85116	Michoacán
85117	Morelos
85118	Nayarit
85119	Nuevo León
85120	Oaxaca
85121	Puebla
85122	Querétaro
85123	Quintana Roo
85124	San Luis Potosí
85125	Sinaloa
85126	Sonora

PARTIDA	CONCEPTO
85127	Tabasco
85128	Tamaulipas
85129	Tlaxcala
85130	Veracruz
85131	Yucatán
85132	Zacatecas
85133	Gasto federal reasignado a las entidades federativas y municipios
91101	Amortización de la deuda interna con instituciones de crédito
91102	Amortización de la deuda interna derivada de proyectos de infraestructura productiva de largo plazo
91201	Amortización de la deuda por emisión de valores gubernamentales
91301	Amortización de arrendamientos financieros nacionales
91302	Amortización de arrendamientos financieros especiales
91401	Amortización de la deuda externa con instituciones de crédito
91402	Amortización de la deuda externa derivada de proyectos de infraestructura productiva de largo plazo
91501	Amortización de la deuda con organismos financieros internacionales
91601	Amortización de la deuda bilateral
91701	Amortización de la deuda externa por bonos
91801	Amortización de arrendamientos financieros internacionales
92101	Intereses de la deuda interna con instituciones de crédito
92102	Intereses de la deuda interna derivada de proyectos de infraestructura productiva de largo plazo
92201	Intereses derivados de la colocación de valores gubernamentales
92301	Intereses por arrendamientos financieros nacionales
92302	Intereses por arrendamientos financieros especiales
92401	Intereses de la deuda externa con instituciones de crédito
92402	Intereses de la deuda externa derivada de proyectos de infraestructura productiva de largo plazo
92501	Intereses de la deuda con organismos financieros internacionales
92601	Intereses de la deuda bilateral
92701	Intereses derivados de la colocación externa de bonos
92801	Intereses por arrendamientos financieros internacionales
93101	Comisiones de la deuda interna
93201	Comisiones de la deuda externa
94101	Gastos de la deuda interna
94201	Gastos de la deuda externa
95101	Costo por coberturas
96101	Apoyos a intermediarios financieros
96201	Apoyos a ahorradores y deudores de la banca
99101	Adeudos de ejercicios fiscales anteriores

Fuente: ACUERDO por el que se modifica el Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal. Publicado en el DOF el 24 de julio de 2013

2. PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS POR MODALIDAD.

Modalidad		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
E	Prestación de Servicios Públicos	295	265	253	255	278	257	246	249
K	Proyectos de Inversión	104	106	113	105	117	99	101	98
S	Sujetos a Reglas de Operación	260	111	112	107	102	100	97	95
U	Otros Subsidios	122	120	134	148	143	105	88	89
p	Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas	81	74	81	86	87	79	80	84
R	Específicos	408	97	112	97	89	80	88	82
G	Regulación y supervisión	38	50	57	46	44	40	44	42
M	Apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institucional	34	34	35	34	34	35	37	40
O	Apoyo a la función pública y al mejoramiento de la gestión	55	53	51	47	46	36	38	40
F	Promoción y fomento	35	45	42	42	41	40	36	34
J	Pensiones y jubilaciones	28	27	28	27	29	26	26	27
A	Funciones de las Fuerzas Armadas	-	21	22	24	23	23	23	24
D	Costo financiero, deuda o apoyos a deudores y ahorradores de la banca	19	19	19	19	19	19	19	19
I	Gasto Federalizado	40	229	229	228	17	14	14	17
B	Provisión de Bienes Públicos	13	12	12	12	14	13	12	12
T	Aportaciones a la seguridad social	4	4	5	5	5	5	5	5
W	Operaciones ajenas	-	-	6	4	5	5	5	5
C	Participaciones a entidades federativas y municipios	35	35	35	35	4	4	4	4
N	Desastres Naturales	-	3	3	5	4	4	5	4
L	Obligaciones de cumplimiento de resolución jurisdiccional	2	2	2	2	3	3	3	3
H	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS)	1	1	1	1	1	1	1	1
Y	Aportaciones a fondos de estabilización	-	2	-	-	-	-	-	-
Total		1,574	1,310	1,352	1,329	1,105	988	972	974

Fuente: SHCP

2\ Para cada ejercicio fiscal considera el número de Pp aprobados con recursos fiscales y propios.

3. COMPOSICIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Poder Ejecutivo	
18	Secretarías
299	Entidades del Gobierno
32	Estados y sus municipios
146	Embajadas y Consulados

FUENTE:SHCP

Poder Legislativo	
500	Diputados
128	Senadores

FUENTE:SHCP

Poder Judicial	
11	Ministros de la SCJN
7	Consejeros CJF
7	Magistrados TEPJF

FUENTE:SHCP